



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.427

**INFORME DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA
SOBRE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL
INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA,
EJERCICIO 2018**

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 29 de abril de 2021, el *Informe de Fiscalización operativa sobre la Formación Profesional del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2018*, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	7
I.1.	INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	7
I.2.	ANTECEDENTES	7
I.3.	ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.....	7
I.4.	MARCO NORMATIVO	8
I.5.	OBJETIVOS Y ALCANCE	10
I.6.	RÉGIMEN JURÍDICO Y PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA.....	11
I.6.1.	Régimen jurídico.....	11
I.6.2.	Formación profesional impartida por el Instituto Social de la Marina	12
I.6.3.	Las Direcciones Provinciales del Instituto Social de la Marina	13
I.6.4.	Los Centros Nacionales de Formación Marítima de Bamio e Isla Cristina....	14
I.6.5.	El Instituto de Formación Profesional Marítimo-Pesquero de Las Palmas de Gran Canaria	15
I.6.6.	Información presupuestaria.....	15
I.7.	TRÁMITE DE ALEGACIONES	16
II.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	16
II.1.	EVOLUCIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES ANUALES DE FORMACIÓN DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA	16
II.1.1.	El Plan Anual de Formación profesional marítima y sanitaria.....	16
II.1.2.	Ejecución del Plan de Formación Profesional Marítima y Sanitaria.....	23
II.2.	GESTIÓN DE LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL IMPARTIDOS POR EL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA.....	26
II.2.1.	Medios informáticos empleados en la gestión	26
II.2.2.	Formación profesional impartida por TRAGSATEC	28
II.2.3.	Formación profesional impartida mediante Acuerdo Marco	40
II.2.4.	Análisis comparativo de los sistemas para impartir formación profesional .	48
II.3.	CONTROLES IMPLANTADOS POR EL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA SOBRE LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL	51
II.3.1.	Consideraciones generales.....	51
II.3.2.	Controles efectuados por la Inspección de Servicios.....	53
II.3.3.	Auditorías internas y externas en el ámbito del Sistema de Gestión de Calidad.....	54
II.3.4.	Verificaciones <i>in situ</i> de los cursos de formación profesional	55
II.3.5.	Inspecciones de la DGMM sobre los cursos homologados.....	56
II.3.6.	Inspecciones realizadas por TRAGSATEC sobre cursos que ha impartido..	59
II.3.7.	Control financiero efectuado por la Intervención General de la Seguridad Social	59
II.3.8.	Controles derivados de los cursos de formación cofinanciables por el Fondo Social Europeo.....	60

II.3.9.	Inspecciones realizadas a centros homologados por el ISM para la impartición de formación sanitaria.....	61
II.3.10.	Controles sobre el inmovilizado vinculado directamente a la formación profesional marítima y sanitaria en los CNFM.....	63
II.4.	ACTUACIONES DE CERTIFICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL ANTE LA UNIDAD ADMINISTRADORA DEL FONDO SOCIAL EUROPEO.....	65
II.4.1.	Consideraciones generales.....	65
II.4.2.	Certificación y justificación del gasto de formación profesional.....	68
II.5.	ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SESIÓN DE 24 DE OCTUBRE DE 2006.....	76
II.5.1.	Consideraciones generales.....	76
II.5.2.	Cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por la Comisión Mixta Congreso-Senado.....	76
II.5.3.	Cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas.....	78
II.6.	CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.....	80
II.7.	CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.....	81
III.	CONCLUSIONES.....	82
III.1.	CONCLUSIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES ANUALES DE FORMACIÓN.....	82
III.2.	CONCLUSIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL.....	83
III.3.	CONCLUSIONES SOBRE LOS CONTROLES IMPLANTADOS EN LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL.....	87
III.4.	CONCLUSIONES SOBRE LAS ACTUACIONES DE CERTIFICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL ANTE LA UNIDAD ADMINISTRADORA DEL FONDO SOCIAL EUROPEO.....	88
III.5.	CONCLUSIONES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SESIÓN DE 24 DE OCTUBRE DE 2006... ..	89
III.6.	CONCLUSIONES SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.....	90
III.7.	CONCLUSIONES SOBRE LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.....	90
IV.	RECOMENDACIONES.....	90
ANEXOS	93

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CNFM	Centro Nacional de Formación Marítima
DGMM	Dirección General de la Marina Mercante
DP/ DDPP	Dirección/Direcciones Provincial/es
EG/EEGG	Encomienda/s de gestión
EMPP/EEMPP	Encargo/s a medios propios personificados
FSE	Fondo Social Europeo
IFPMP	Instituto de Formación Profesional Marítimo-Pesquero de Las Palmas
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social
ISM	Instituto Social de la Marina
LCSP	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
Plan de Formación	Plan Anual de Formación Profesional Marítima y Sanitaria
POEFE 2014-2020	Programa Operativo Empleo, Formación y Educación del período 2014-2020
POP 2007-2013	Programa Operativo Plurirregional “Adaptabilidad y Empleo” del período 2007-2013
REM	Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar
SGASM	Subdirección General de Acción Social Marítima del ISM
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TRAGSATEC	Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P
TRLGSS	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
UAFSE	Unidad Administradora del Fondo Social Europeo

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1	CURSOS IMPARTIDOS POR EL ISM, NÚMERO DE ALUMNOS E IMPORTE DE GASTO EJERCICIO 2018.....	13
CUADRO Nº 2	CURSOS IMPARTIDOS POR LOS CENTROS NACIONALES DE FORMACIÓN MARÍTIMA EJERCICIO 2018	14
CUADRO Nº 3	OBLIGACIONES RECONOCIDAS FORMACIÓN PROFESIONAL MARÍTIMA EJERCICIO 2018	15
CUADRO Nº 4	SOLICITUDES Y ASISTENTES A CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL MARÍTIMA Y SANITARIA EJERCICIO 2018.....	18
CUADRO Nº 5	FORMACIÓN PROFESIONAL MARÍTIMA. ÁREAS FORMATIVAS EJERCICIO 2018	19
CUADRO Nº 6	CURSOS IMPARTIDOS Y CANCELADOS POR LAS DDPP Y CNFM EJERCICIO 2018	24
CUADRO Nº 7	CAUSAS DE CANCELACIÓN DE LOS CURSOS EJERCICIO 2018	25
CUADRO Nº 8	EVOLUCIÓN DE LAS CAUSAS DE CANCELACIÓN DE LOS CURSOS EJERCICIOS 2012 A 2018.....	26
CUADRO Nº 9	IMPORTES FACTURADOS POR TRAGSATEC AL ISM EJERCICIO 2018	30
CUADRO Nº 10	SUBCONTRATACIÓN EFECTUADA POR TRAGSATEC A TERCERAS EMPRESAS EJERCICIO 2018.....	32
CUADRO Nº 11	COSTE DE LAS ACCIONES FORMATIVAS REALIZADAS CON MEDIOS EXTERNOS EJERCICIO 2012.....	38
CUADRO Nº 12	COMPARACIÓN ENTRE EL COSTE DE LAS ACCIONES FORMATIVAS REALIZADAS CON MEDIOS EXTERNOS EJERCICIOS 2012 Y 2018.....	39
CUADRO Nº 13	IMPORTE ABONADO POR EL ISM EN EJECUCIÓN DEL ACUERDO MARCO EJERCICIO 2019	41
CUADRO Nº 14	FORMACIÓN IMPARTIDA POR LOS DOCENTES INCORPORADOS POR SENTENCIA EN EL CNFM DE BAMIO EJERCICIOS 2015 A 2019	43
CUADRO Nº 15	COMPARACIÓN ENTRE EL COSTE DE LAS ACCIONES FORMATIVAS REALIZADAS CON MEDIOS EXTERNOS EN LOS CNFM Y EL COSTE ESTIMADO CON EL NUEVO SISTEMA EJERCICIOS 2018 Y 2019	50
CUADRO Nº 16	NÚMERO DE CERTIFICADOS CON PROYECCIÓN DE CADUCIDAD EJERCICIOS 2018 A 2021	58
CUADRO Nº 17	INCIDENCIAS INVENTARIO CNFM ISLA CRISTINA	64
CUADRO Nº 18	PAGOS REALIZADOS POR LA COMISIÓN EUROPEA POR GASTOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL COFINANCIADOS POR EL FSE EJERCICIO 2018	68
CUADRO Nº 19	PLAN DE FINANCIACIÓN POEFE 2014-2020 EJERCICIOS 2014 A 2020.....	74
CUADRO Nº 20	CERTIFICACIÓN EJERCICIO 2016 POEFE 2014-2020	75

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº 1	EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE IMPARTICIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL	21
GRÁFICO Nº 2	CONTROLES IMPLANTADOS POR EL ISM SOBRE LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL	52
GRÁFICO Nº 3	FINANCIACIÓN DEL POEFE 2014-2020 POR PARTE DEL FSE.....	67

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones asignadas por el artículo 2.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y en cumplimiento del acuerdo de su Pleno de 20 de diciembre de 2018, por el que se aprobó el *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2019*, modificado posteriormente por lo que a esta fiscalización se refiere mediante Acuerdo de 25 de julio de 2019, ha realizado, a iniciativa propia, la **Fiscalización operativa sobre la Formación Profesional del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2018**.

Asimismo, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 30 de septiembre de 2019, y en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, acordó el inicio de esta fiscalización, siendo incluida la misma en el *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2020*, aprobado mediante Acuerdo de 19 de diciembre de 2019.

La presente fiscalización se realiza para dar cumplimiento a los objetivos específicos 1.2 *Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las Entidades Públicas*, 1.4 *Incrementar las fiscalizaciones operativas*, 1.5 *Agilizar la tramitación de los procedimientos fiscalizadores* y 2.3 *Contribuir al fortalecimiento del control interno*, del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por su Pleno el 25 de abril de 2018.

I.2. ANTECEDENTES

El Tribunal de Cuentas ha aprobado Informes de fiscalización en los que el ámbito subjetivo fue el Instituto Social de la Marina (ISM), tales como el *Informe de fiscalización del análisis de la gestión de los deudores por prestaciones económicas del Instituto Social de la Marina*, aprobado por el Pleno el 23 de marzo de 1994, el *Informe de Fiscalización de la gestión y de la contratación derivadas de las prestaciones sociales y sanitarias de los trabajadores integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, durante el ejercicio 2004*, aprobado el 24 de octubre de 2006, el *Informe de fiscalización sobre la gestión del buque sanitario y de apoyo logístico Juan de la Cosa, ejercicio 2015*, aprobado por el Pleno el 26 de enero de 2017, el *Informe de fiscalización sobre la gestión del buque sanitario y de apoyo logístico Esperanza del Mar, ejercicio 2015*, aprobado por el Pleno el 30 de marzo de 2017, y el *Informe de fiscalización de los procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2015*, aprobado por el Pleno el 30 de marzo de 2017. Y solamente en el segundo de los Informes citados se contiene el análisis de algunos aspectos relacionados, de manera tangencial, con el ámbito objetivo de la presente fiscalización, por lo que no se ha realizado ninguna fiscalización específica sobre la formación profesional impartida por esta Entidad.

De acuerdo con lo anterior, el *Informe de Fiscalización de la gestión y de la contratación derivadas de las prestaciones sociales y sanitarias de los trabajadores integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores del Mar, durante el ejercicio 2004*, aprobado por el Pleno el 24 de octubre de 2006, estableció recomendaciones al ISM relacionadas con la formación profesional impartida por esta Entidad Gestora, cuyo grado de cumplimiento se analiza en el subapartado II.5 del presente Informe.

I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

La fiscalización se refiere, en su ámbito subjetivo, al ISM, entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, que actúa bajo la dirección y tutela del Ministerio de Inclusión,

Seguridad Social y Migraciones¹, adscrito a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones.

El ámbito objetivo de la fiscalización está integrado por la formación profesional marítima y sanitaria financiada por el ISM, e impartida a través de sus direcciones provinciales (DDPP) y locales, los dos Centros Nacionales de Formación Marítima (CNFM), el Instituto de Formación Profesional Marítimo-Pesquero de Las Palmas de Gran Canaria (IFPMP), empresas externas, y cualquier otra entidad que hubiera prestado dichos servicios.

Las actuaciones fiscalizadoras se han referido a las prestaciones de formación profesional marítima y sanitaria financiadas por el ISM durante el ejercicio 2018. Sin perjuicio de lo anterior, se ha analizado información y hechos anteriores y posteriores a dicho ejercicio cuando se ha considerado oportuno, para el cumplimiento de los objetivos fijados en esta fiscalización.

I.4. MARCO NORMATIVO

El marco legislativo aplicable a la formación profesional marítima y sanitaria impartida por el ISM durante el período fiscalizado ha estado constituido, principalmente, por las siguientes disposiciones:

1. Reglamento (UE) N° 1303/2013 del Parlamento y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo.
2. Instrumento de adhesión de 11 de octubre de 1984 de España al Convenio Internacional sobre normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente del Mar, 1978, hecho en Londres el 7 de julio de 1978 (el Anexo del citado Convenio Internacional -Convenio STCW- ha sido objeto de enmiendas en varias ocasiones, entre otras, en 1995 y en Manila en 2010).
3. Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero.
4. Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del Instituto Social de la Marina, modificado por el Real Decreto 450/2012, de 5 de marzo.
5. Real Decreto 36/2014, de 24 de enero, por el que se regulan los títulos profesionales del sector pesquero.
6. Real Decreto 357/2015, de 8 de mayo, sobre cumplimiento y control de la aplicación del Convenio sobre el Trabajo Marítimo, 2006, de la Organización Internacional del Trabajo, en buques españoles.
7. Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo, por el que se regula el procedimiento de acceso y el régimen de prestación de la formación profesional marítima y sanitaria del Instituto Social de la Marina.
8. Orden FOM/2296/2002, de 4 de septiembre, por la que se regulan los programas de formación de los títulos profesionales de Marineros de Puente y de Máquinas de la Marina Mercante, y de Patrón Portuario, así como los certificados de especialidad acreditativos de la competencia

¹ El Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, crea este Ministerio y suprime el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

profesional (modificada la Orden FOM 4209/2004, de 16 de diciembre, por la Orden 2497/2005, de 19 de septiembre, por la Orden FOM/3933/2006, de 19 de diciembre, y por la Orden FOM/3200/2007, de 26 de octubre).

9. Orden FOM/1415/2003, de 23 de mayo, por la que se regula el sistema de calidad y las auditorías externas exigidas en la formación y expedición de títulos para el ejercicio de profesiones marítimas.
10. Orden PRE/646/2004, de 5 de marzo, por la que se establecen los contenidos mínimos de los programas de formación sanitaria específica y las condiciones para la expedición y homologación del certificado de formación sanitaria de los trabajadores del mar.
11. Orden TAS/167/2008, de 24 de enero, por la que se regula la formación profesional marítima y sanitaria del Instituto Social de la Marina (derogada a partir del 1 de julio de 2018 por el Real Decreto 292/2018).
12. Orden PRE/3264/2008, de 6 de noviembre, por la que se regulan los centros nacionales de formación dependientes del Instituto Social de la Marina (desarrollada con posterioridad al ámbito temporal definido para esta Fiscalización mediante Resolución de 5 de noviembre de 2019, de la Dirección del Instituto Social de la Marina).
13. Orden ESS/1924/2016, de 13 de diciembre, por la que se determinan los gastos subvencionables por el Fondo Social Europeo durante el período de programación 2014-2020.
14. Orden TMS/693/2018, de 28 de junio, por la que se desarrolla el Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo, por el que se regula el procedimiento de acceso y el régimen de prestación de la formación profesional marítima y sanitaria del Instituto Social de la Marina.
15. Resolución de 19 de noviembre de 2013, del Instituto Social de la Marina, sobre delegación de competencias, vigente durante el ámbito temporal de la fiscalización, y sustituida posteriormente por la Resolución de 3 de diciembre de 2019, del Instituto Social de la Marina.
16. Resolución de 14 de junio de 2010, del Instituto Social de la Marina, sobre contenidos mínimos de los programas de actualización en formación sanitaria específica, condiciones que deben reunir los centros de formación y homologación de centros privados para la impartición de formación sanitaria específica (la Resolución de 24 de abril de 2013, del Instituto Social de la Marina, sobre condiciones que deben reunir los centros de formación y procedimiento de homologación de centros privados para la impartición de formación sanitaria específica, dejó sin efecto los resuelve sexto a vigésimo primero de aquella).
17. Resolución de 27 de octubre de 2010, del Instituto Social de la Marina, sobre abono de gastos de viaje a los alumnos de los cursos de formación (derogada a partir del 1 de julio de 2018 por el Real Decreto 292/2018).
18. Resolución de 13 de mayo de 2011, del Instituto Social de la Marina, por la que se aprueban las normas de convivencia de los centros nacionales de formación dependientes del Instituto Social de la Marina (derogada a partir del 1 de julio de 2018 por el Real Decreto 292/2018).
19. Resolución de 24 de abril de 2013, sobre condiciones que deben reunir los centros de formación y procedimiento de homologación de centros privados para la impartición de formación sanitaria específica.
20. Circular Nº 3/2012, de 22 de marzo de 2012, del Instituto Social de la Marina, sobre organización, cometidos y funcionamiento de la Inspección de Servicios del Instituto Social de la Marina, modificada por la Circular nº 4/2012, de 4 de julio de 2012.

I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE

Este Tribunal de Cuentas ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa o de gestión, de acuerdo con lo previsto en la norma 6, apartado de Normas Técnicas, de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013.

De acuerdo con las Directrices Técnicas, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 28 de noviembre de 2019, se ha comprobado que la gestión de la formación profesional marítima y sanitaria financiada por el ISM se ha realizado de acuerdo con las normas que son de aplicación y con los principios de eficiencia y economía. En particular, los objetivos de esta fiscalización han sido los siguientes:

1. Analizar la evolución y ejecución de los Planes Anuales de Formación del Instituto Social de la Marina.
2. Verificar que la gestión de los cursos de formación profesional marítima y sanitaria, impartidos tanto por el Instituto Social de la Marina como por empresas externas, es acorde a la normativa vigente y a los principios de eficiencia y economía.
3. Verificar que los controles implantados por el Instituto Social de la Marina, para supervisar la realización y la calidad de los cursos impartidos, se adecúan a la normativa y a los principios de eficiencia y economía.
4. Verificar que las actuaciones de certificación y justificación de gastos, correspondientes a los cursos de formación profesional marítima y sanitaria, realizadas ante la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, han sido acordes a la normativa y a los principios de eficiencia y economía.
5. Verificar el adecuado cumplimiento de las recomendaciones formuladas en materia de formación profesional, incluidas en el *Informe de Fiscalización de la gestión y de la contratación derivadas de las prestaciones sociales y sanitarias de los trabajadores integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores del Mar, durante el ejercicio 2004*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 24 de octubre de 2006.

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

Para el cumplimiento de estos objetivos 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 sobre la gestión y financiación de la formación profesional impartida por el ISM.

La obtención de datos, así como las comprobaciones y verificaciones, se ha realizado en los Servicios Centrales del ISM, en el CNFM de Bamio (Pontevedra), en el CNFM de Isla Cristina (Huelva) y en el Instituto de Formación Profesional Marítimo-Pesquero de Las Palmas de Gran Canaria. Asimismo, se ha seleccionado una muestra de cinco DDPP del ISM a efectos de la realización de determinadas comprobaciones, tal y como se especifica en los correspondientes epígrafes del presente Informe: Huelva, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Santa Cruz de Tenerife y Villagarcía de Arosa (Pontevedra), seleccionadas tanto por su relación directa con los dos CNFM como por el mayor volumen de cursos impartidos.

En último lugar, se efectuaron pruebas de fiscalización y se obtuvieron evidencias relacionadas con la formación profesional marítima y sanitaria impartida por el ISM en las siguientes entidades:

1. En la sociedad mercantil estatal Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC), del Grupo TRAGSA, perteneciente a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, con la que el ISM ha formalizado dos encomiendas de gestión (EEGG) y cinco encargos a medios propios personificados (EEMPP) en el ejercicio 2018.
2. En la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dependiente actualmente del Ministerio de Trabajo y Economía Social, que gestiona los fondos que financian los cursos de formación profesional marítima y sanitaria impartidos por el ISM.
3. En la Dirección General de la Marina Mercante (DGMM), dependiente actualmente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, a la que corresponde, entre otras funciones, la homologación de los centros en los que el ISM imparte formación profesional marítima y sanitaria.

Para ello, se ha efectuado la revisión de la documentación necesaria (manuales de procedimiento, expedientes de contratación, relación de asistentes a las actividades formativas, partes de firmas y bases de datos, entre otros), así como reuniones de trabajo con los responsables de las principales áreas relacionadas con los objetivos de la fiscalización.

El ISM ha rendido a este Tribunal las cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2018 en el plazo legalmente establecido. Asimismo, ha prestado su colaboración con el Tribunal de Cuentas en el desarrollo de la fiscalización.

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con las mencionadas 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.

I.6. RÉGIMEN JURÍDICO Y PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA

I.6.1. Régimen jurídico

El Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del ISM, modificado por el Real Decreto 450/2012, de 5 de marzo, atribuye al ISM la gestión del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (REM) como entidad gestora de la Seguridad Social, así como las demás competencias y funciones que se establecen en el capítulo II del citado Real Decreto o que le puedan ser encomendadas. Entre otras, se pueden destacar las siguientes: la gestión, administración y reconocimiento del derecho a las prestaciones del REM; la inscripción de empresas, afiliación, altas, bajas y variación de datos de los trabajadores adscritos al REM; la colaboración con la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) en la gestión de la cotización y la función recaudatoria en período voluntario en el sector marítimo-pesquero; la gestión de las prestaciones por desempleo de los trabajadores incluidos en dicho REM y de las prestaciones por cese de actividad de los trabajadores autónomos que tengan cubiertas las contingencias profesionales con el ISM; la asistencia sanitaria de los trabajadores del mar a bordo y en el extranjero; la sanidad marítima; la formación profesional marítima y sanitaria y la promoción profesional de los trabajadores del mar en activo; o la promoción del bienestar de los trabajadores del mar a bordo y en el extranjero.

En este sentido, la disposición adicional novena del 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 (TRLGSS), dispuso que el ISM continuaría llevando a cabo las funciones y servicios que tenía

encomendados en relación con la gestión del REM, sin perjuicio de los demás que le atribuyen sus leyes reguladoras y otras disposiciones vigentes en la materia. En el Anexo 1 se recoge la evolución de los afiliados al REM durante el periodo 2014 a 2018.

Los órganos directivos centrales del ISM son los siguientes:

1. De participación en el control y vigilancia de la gestión: el Consejo General y la Comisión ejecutiva del Consejo General.
2. De Dirección y Gestión: la Dirección y las Subdirecciones Generales.

El Consejo General del ISM es el órgano superior a través del cual se lleva a cabo la participación de trabajadores, empresarios, cofradías de pescadores y entidades públicas, en la vigilancia y control de la gestión del Instituto. Le corresponde elaborar los criterios de actuación del ISM y el anteproyecto de presupuesto, así como aprobar el informe anual del ISM. Está presidido por la persona titular de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones y se compone de trece representantes de la Administración General de Estado, trece de las organizaciones sindicales, trece de las organizaciones empresariales y cuatro de las corporaciones de derecho público, en todos los casos las más representativas del sector marítimo-pesquero.

Por su parte, la Dirección del ISM, con rango de subdirección general, asume las competencias de planificación, dirección, control e inspección de las actividades del mismo para el cumplimiento de sus fines.

Asimismo, el artículo 9 del Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, dispone que corresponde a la Subdirección General de Acción Social Marítima del ISM (SGASM), ente otros: a) la formación sanitaria de los trabajadores del mar, b) la homologación de centros privados para impartir formación sanitaria específica, c) la expedición de certificados de formación sanitaria, d) la coordinación de la impartición de la formación especializada y formación profesional obligatoria para el desarrollo de la actividad marítimo-pesquera a través de la red de centros del ISM, e) la elaboración del plan anual de formación de los trabajadores del mar y el asesoramiento a éstos en materia de formación marítimo-pesquera y f) la coordinación y gestión de los CNFM, actuando en este ámbito como organismo intermedio de gestión del Fondo Social Europeo (FSE).

1.6.2. Formación profesional impartida por el Instituto Social de la Marina

El artículo 3 del citado Real Decreto 504/2011 establece que corresponde al ISM *“La formación profesional marítima y sanitaria y la promoción profesional de los trabajadores del mar en activo, mediante la impartición de cursos de las correspondientes especialidades, atendiendo a las necesidades formativas que demande el sector marítimo-pesquero, de acuerdo con las directrices emanadas al respecto por la Organización Internacional del Trabajo y en el marco de los convenios y acuerdos de cooperación internacional suscritos por España”*.

Por su parte, el Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo², regula el procedimiento de acceso y el régimen de prestación de la formación profesional marítima y sanitaria del ISM, siendo de aplicación a las acciones formativas impartidas por el ISM que se desarrollen con medios propios, contratados, a través de EEMPP o por cualquier otro medio previsto en la legislación vigente.

La formación profesional marítima y sanitaria impartida por el ISM se desarrolla en los centros de formación ubicados en las DDPP y locales, además de en los dos CNFM, en el IFPMP, o en las instalaciones que se concreten en los oportunos EEMPP o en los contratos que se suscriban al

² La Orden TAS/167/2008, de 24 de enero, por la que se regula la formación profesional marítima y sanitaria del Instituto Social de la Marina ha estado vigente hasta el 1 de julio de 2018, fecha de entrada en vigor del citado Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo.

efecto, complementándose la formación, en caso necesario, con la contratación de empresas externas, homologadas por la DGMM del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

A modo de resumen, en el cuadro siguiente se recogen los datos generales de la formación profesional marítima y sanitaria impartida por el ISM durante el ejercicio 2018 cuyo detalle se relaciona en los epígrafes siguientes:

CUADRO Nº 1
CURSOS IMPARTIDOS POR EL ISM, NÚMERO DE ALUMNOS E IMPORTE DE GASTO
EJERCICIO 2018

	Número de cursos impartidos	Alumnos que finalizaron los cursos	Importe de obligaciones reconocidas
FORMACIÓN PROFESIONAL MARÍTIMA	459	7.047	10.936.739,34
FORMACIÓN PROFESIONAL SANITARIA	258	3.880	286.313,96
TOTAL	717	10.927	11.223.053,30
DDPP	513	8.570	N/D
CNFM	204	2.357	N/D
TOTAL	717	10.927	N/D

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

I.6.3. Las Direcciones Provinciales del Instituto Social de la Marina

El ISM tiene 25 DDPP y 96 direcciones locales a quienes corresponde la instrucción del procedimiento de acceso a la oferta formativa. Los titulares de estas unidades son competentes para dictar y notificar al interesado la resolución sobre su solicitud en un plazo máximo de seis meses.

Las DDPP del ISM seleccionan a los asistentes a los cursos en función de las plazas que tengan disponibles en su ámbito territorial y para aquellas de que dispongan en los CNFM.

Asimismo, las DDPP son competentes para imponer las medidas disciplinarias correspondientes en el supuesto de infracciones graves o muy graves por parte de los alumnos seleccionados para los cursos de formación.

Por otra parte, corresponde a los titulares de las DDPP aprobar la solicitud de reembolso de los gastos de desplazamiento, alojamiento y manutención de los alumnos que hayan finalizado la acción formativa o que, por causas justificadas, no hubieran podido iniciarla o hayan tenido que abandonarla.

Del total de 717 cursos formativos impartidos por el ISM en el ejercicio 2018, las DDPP impartieron 513 (71,55 %), en los que participaron un total de 8.570 alumnos.

I.6.4. Los Centros Nacionales de Formación Marítima de Bamio e Isla Cristina

De acuerdo con el artículo 2 de la Orden PRE/3264/2008, de 6 de noviembre, por la que se regulan los CNFM dependientes del ISM, éstos tienen como objetivo el desarrollo de las acciones formativas incluidas en la programación anual del ISM de alto nivel de cualificación y especialización avanzada, que es *“aquella que corresponde a cursos multidisciplinares, con una clara orientación profesional, que requieren de una formación básica previa para acceder a ellos, con el objetivo de ampliar la adquisición de competencias y capacidades profesionales, principalmente para asumir funciones a nivel de gestión y operacional y en menor medida de asistencia o apoyo, así como de permitir la actualización de conocimientos profesionales, y cuyo desarrollo exija disponer de recursos humanos altamente cualificados, así como de una dotación de equipamiento, instrumental e instalaciones de elevada tecnología”*.

Los CNFM ejecutan las acciones formativas dirigidas a preservar la seguridad de la vida humana en la mar, la salud laboral en el trabajo marítimo, la seguridad operacional del buque y la prevención y lucha contra la contaminación en el medio marino. Asimismo, desarrollan la formación diseñada para el mantenimiento de los equipos propulsores y de aquellos que hacen que el buque resulte operativo y facilitan el acceso a la tecnología de la información y en general a la mejora profesional.

En la actualidad existen dos CNFM que desarrollan, preferentemente, acciones formativas de especialización avanzada: el CNFM de Bamio (Pontevedra) y el CNFM de Isla Cristina (Huelva).

Ambos disponen de instalaciones para las prácticas de supervivencia, lucha contraincendios, electricidad e informática, máquinas, soldadura y simuladores de navegación, cargas y Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Marítima, así como de residencia para los alumnos asistentes a los cursos de formación profesional marítima y sanitaria.

El número de cursos impartidos por los CNFM, así como de alumnos que asistieron a los mismos durante el ejercicio 2018, se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 2
CURSOS IMPARTIDOS POR LOS CENTROS NACIONALES DE FORMACIÓN MARÍTIMA
EJERCICIO 2018

CNFM	Cursos finalizados	Alumnos que finalizaron
BAMIO (VILLAGARCÍA DE AROSA)	142	1.577
ISLA CRISTINA (HUELVA)	62	780
TOTAL	204	2.357

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

El número de cursos finalizados en el CNFM de Bamio (142) representó el 19,80 % del total de cursos impartidos por el ISM en el ejercicio 2018, mientras que los 62 cursos del CNFM de Isla Cristina supusieron el 8,65 % respecto al total.

Por número de alumnos que finalizaron los cursos, el 14,43 % correspondieron a formación impartida en el CNFM de Bamio y el 7,14 % al de Isla Cristina.

I.6.5. El Instituto de Formación Profesional Marítimo-Pesquero de Las Palmas de Gran Canaria

En el IFPMP se imparten ciclos de formación profesional de grado medio y superior en la rama marítimo-pesquera, en las especialidades de puente y máquinas, así como ciclos medios de frío y mantenimiento electromecánico. Está homologado y desarrolla programas formativos para la consecución de títulos y certificados profesionales marítimos previstos en la Orden FOM/2296/2002, de 4 de septiembre, por la que se regulan los programas de formación de los títulos profesionales de Marineros de Puente y de Máquinas de la Marina Mercante, y de Patrón Portuario, así como los certificados de especialidad acreditativos de la competencia profesional. Además de lo anterior, imparte formación de sanidad marítima y para la consecución de títulos de pesca.

Cuenta con laboratorios y talleres propios de las especialidades que imparte, así como simuladores de máquinas, pesca, navegación y del Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Marítima. En el curso 2017/2018 se matricularon 249 alumnos, de acuerdo con el Informe Anual del ISM correspondiente al ejercicio 2018³.

I.6.6. Información presupuestaria

El siguiente cuadro muestra las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del ISM en el ejercicio 2018 correspondiente al programa presupuestario 3435 “*Acción formativa y gestión para el empleo de los Trabajadores del Mar*”, al que se imputan los gastos de la formación profesional marítima:

CUADRO Nº 3
OBLIGACIONES RECONOCIDAS FORMACIÓN PROFESIONAL MARÍTIMA
EJERCICIO 2018
(Euros)

CAPÍTULOS	Programa 3435 Acción formativa y gestión de empleo
GASTOS DE PERSONAL	3.887.715,49
GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS	6.255.416,84
INVERSIONES REALES	793.607,01
TOTAL	10.936.739,34

Fuente: Estado de Liquidación del Presupuesto de Gastos del ISM del ejercicio 2018.

Del total de obligaciones reconocidas netas en el ejercicio 2018 en este programa (10.936.739,34 euros), destaca especialmente la partida presupuestaria 226.61 *Cursos de formación*, por importe de 3.683.679,87 euros.

³ En este total están incluidos los 36 alumnos que recibieron formación profesional marítima.

Además, en el Programa presupuestario 2325 *Medicina marítima* y en la partida 226.61 *Cursos de formación*, se imputan los cursos de formación profesional sanitaria, habiéndose reconocido obligaciones en 2018 por importe de 286.313,96 euros.

I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta fiscalización fue remitido al Director del Instituto Social de la Marina y, en la parte que le afectaba, al Director de la Empresa Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P., con el objeto de que formularan las alegaciones y aportasen las justificaciones que estimasen oportuno.

Asimismo, dicho Anteproyecto de Informe fue remitido al Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, así como a las Ministras de Empleo y Seguridad Social y de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social durante el período fiscalizado. También se remitió el citado Anteproyecto al Secretario de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, y a los Secretarios de Estado de la Seguridad Social durante el período fiscalizado.

A los efectos anteriores, el Director del Instituto Social de la Marina solicitó una prórroga del plazo, la cual fue concedida. En el plazo otorgado, inicial o prorrogado, se han recibido alegaciones del Director del Instituto Social de la Marina y del Director de la Empresa Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P.

A la vista de las citadas alegaciones, se han efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Informe incorporando los cambios que se han considerado necesarios, ya sea por aceptar su contenido o para razonar el motivo por el que no se han aceptado. Debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones y que, por tanto, no implican una disconformidad del alegante con el contenido del Informe. La falta de contestación a este tipo de alegaciones no debe entenderse, en consecuencia, como una aceptación tácita de su contenido.

Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado definitivo de la fiscalización es el que figura en los siguientes apartados, con independencia de las matizaciones o aclaraciones que se exponen en algunos casos.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. EVOLUCIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES ANUALES DE FORMACIÓN DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA

II.1.1. El Plan Anual de Formación profesional marítima y sanitaria

II.1.1.1. CONSIDERACIONES GENERALES

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, el ISM aprueba el Plan Anual de Formación Profesional Marítima y Sanitaria (Plan de Formación), siguiendo lo previsto en las distintas recomendaciones, convenios y directivas de la Organización Internacional del Trabajo y de la Unión Europea, con el fin de atender las demandas y necesidades formativas de los beneficiarios del sector marítimo-pesquero, en virtud de las competencias que tiene atribuidas en materia de formación profesional marítima y sanitaria.

En concreto, la Recomendación número 137 de la Organización Internacional del Trabajo señala la conveniencia de que los programas de formación de todas las instituciones públicas y privadas

dedicadas a la formación de la gente de mar deban coordinarse y desarrollarse en cada país con arreglo a normas de rango nacional.

Conviene precisar que para poder embarcarse, los trabajadores deben estar en posesión de los cursos de formación obligatorios en función de su categoría, de acuerdo con el Convenio STCW.

Dicho Convenio Internacional establece, entre otros, los requisitos mínimos aplicables a las titulaciones de los distintos cargos en un buque (capitán, oficial de puente, oficial de máquina, jefes de máquinas, servicio y personal de radiocomunicaciones).

La citada Recomendación ha sido desarrollada y ejecutada en España por el ISM, en virtud de las competencias que tiene atribuidas. En particular, en el apartado 1.g) del artículo 3 del Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, que establece que corresponde al ISM la formación profesional marítima y sanitaria y la promoción profesional de los trabajadores del mar en activo.

Como se ha señalado, el artículo 41 de la citada Ley 47/2015, de 21 de octubre, dispone que corresponde al ISM aprobar el Plan de Formación, por lo que la competencia para dicha aprobación está asignada al Director de la Entidad.

Sin embargo, los Planes de Formación de los ejercicios 2018, 2019 y 2020 fueron aprobados por la SGASM. Conviene señalar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9.f) del Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del ISM, a la SGASM le corresponde elaborar el programa anual de formación de los trabajadores del mar, pero no su aprobación⁴.

Independientemente de lo anterior, con el fin de atender las demandas y necesidades formativas de los beneficiarios del sector marítimo-pesquero, el ISM imparte los cursos de formación profesional marítima y sanitaria, incluidos en el Plan de Formación, a través de los CNFM y de las DDPP o Locales del ISM, con medios propios o contratados cuando sea necesario.

El cuadro siguiente recoge las solicitudes efectuadas para la asistencia a los cursos de formación profesional marítima y sanitaria, de acuerdo con los datos extraídos de la aplicación FORMAR-PROS@, que gestiona el ISM:

⁴ El ISM mantiene en sus alegaciones que, teniendo en cuenta lo señalado por este Tribunal de Cuentas, el Plan Anual de Formación de 2021 ya ha sido aprobado por el Director del Instituto Social de la Marina.

CUADRO Nº 4
SOLICITUDES Y ASISTENTES A CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL MARÍTIMA Y
SANITARIA
EJERCICIO 2018⁵

TIPO DE FORMACIÓN	Solicitudes Presentadas en 2018	Asistentes a cursos en 2018 y 2019	%
FORMACIÓN MARÍTIMA	25.637	2.709	10,57
FORMACIÓN SANITARIA	8.153	3.446	42,27
TOTAL	33.790	6.155	18,22

Fuente: Aplicación informática FORMAR-PROS@ que gestiona el ISM.

Como se puede comprobar por los datos consignados en el cuadro anterior, respecto a los cursos de formación profesional marítima, la oferta del ISM tan solo cubrió el 10,57 % de las solicitudes presentadas (de estas solicitudes aprobadas, un total de 1.472 alumnos asistieron a cursos realizados en el ejercicio 2018 y el resto -1.237- fueron alumnos que asistieron a cursos impartidos en 2019), lo que pone de manifiesto la escasa cobertura de la formación marítima que aporta el ISM respecto a la demanda existente.

Por su parte, en la formación sanitaria, se aprobó el 42,27 % de las solicitudes de cursos presentadas (3.446 alumnos), siendo 2.605 los alumnos de cursos realizados en 2018 y 841 en 2019⁶.

Como se desprende del cuadro anterior, el porcentaje de cobertura de formación profesional marítima y sanitaria fue muy escaso, puesto que en términos globales únicamente fueron atendidas el 18,22 % de las solicitudes, y además se materializaron en los años 2018 y 2019, todo ello con el evidente perjuicio para los trabajadores que presentaron las solicitudes, debido a que estar en posesión de los títulos cuyos cursos imparte el ISM es un requisito obligado para poder ejercer puestos de trabajo en buques y, consecuentemente, para afiliarse al REM⁷.

Además, el hecho de impartir cursos a un número muy reducido de beneficiarios impidió al ISM cumplir con lo dispuesto en el artículo 41.1 de la citada Ley 47/2015, de 21 de octubre, que establece expresamente que las competencias atribuidas a esta entidad en materia de formación profesional marítima y sanitaria tienen la finalidad de atender las demandas y necesidades formativas de los beneficiarios del sector marítimo-pesquero.

⁵ El ISM manifiesta en sus alegaciones que las solicitudes presentadas en 2018 fueron 33.172. Sin embargo, no es posible aceptar esta alegación, puesto que el dato consignado en este Informe ha sido obtenido de la base de datos requerida al ISM durante los trabajos de fiscalización, la cual fue extraída de la aplicación FORMAR-PROS@, donde figuran 33.790 solicitudes para el ejercicio 2018. Asimismo, alega que en esos datos se incluyen solicitudes archivadas por no ser subsanadas, anuladas, desistidas o denegadas, por lo cual el porcentaje de solicitudes resueltas favorablemente respecto a las presentadas sería muy superior al reflejado, circunstancia que no se acredita y que se considera una mera explicación que no contradice el hecho reflejado en el Informe (el porcentaje de cobertura de formación profesional marítima y sanitaria fue muy escaso).

⁶ En el cuadro se refleja el total de las solicitudes aprobadas por el ISM, tanto para trabajadores afiliados al REM como para el resto de posibles beneficiarios.

⁷ El ISM señala en sus alegaciones que no existe ninguna norma que establezca que dicha entidad tenga la exclusividad en la impartición de la formación profesional marítima y sanitaria, si bien en ningún caso el Informe señala esta cuestión, sino que se limita a poner de manifiesto el escaso porcentaje de solicitudes que finalmente fueron atendidas por el ISM (18,22 %).

Como consecuencia de lo anterior, parte de los solicitantes estarían obligados a acudir al sector privado, por la necesidad de obtener los títulos obligatorios para ejercer o poder seguir ejerciendo su puesto de trabajo, evidencia que se ha comprobado en los trabajos de fiscalización.

Por su parte, el artículo 4 del Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo, por el que se regula el procedimiento de acceso y el régimen de prestación de la formación profesional marítima y sanitaria del ISM establece que podrán ser beneficiarios de dicha formación los trabajadores de nacionalidad española o nacionales de un estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo que residan en España y los extranjeros que cuenten con permiso de trabajo y residencia en vigor, que estén afiliados y en situación de alta o asimilada al alta, incluidos los trabajadores fijos-discontinuos, en el REM en el momento de presentación de la solicitud.

Serán también considerados beneficiarios los solicitantes de admisión a un curso del ISM, no incluidos en el supuesto anterior, que en el momento de presentar la solicitud sean demandantes de una ocupación del sector marítimo pesquero.

Por su parte, el artículo 5 del citado Real Decreto señala que para acceder a los cursos que ofrece el ISM será necesario acreditar, en la fecha de presentación de la solicitud, que se reúnen los requisitos exigidos para el tipo de curso que se solicite, además de cumplir las condiciones establecidas en el artículo 4 para ser considerado beneficiario.

Los cursos de formación profesional marítima realizados y los alumnos que iniciaron estos cursos se recogen en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 5
FORMACIÓN PROFESIONAL MARÍTIMA. ÁREAS FORMATIVAS
EJERCICIO 2018

ÁREAS FORMATIVAS	Cursos finalizados	Alumnos que iniciaron
SEGURIDAD MARÍTIMA Y LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN	253	4.492
CERTIFICADOS DE ESPECIALIDAD	125	1.798
TÍTULOS PROFESIONALES	55	695
MECÁNICA INDUSTRIAL	13	103
ELECTRICIDAD Y ELECTRÓNICA	10	93
IDIOMAS	3	25
TOTAL	459	7.206

Fuente: Plan de formación profesional marítima y sanitaria. Instituto Social de la Marina 2018.

El número de alumnos que finalizaron estos cursos fue de 7.047, es decir, el 97,79 % del total de alumnos que los iniciaron.

Por otra parte, el número de cursos realizados correspondientes a formación profesional sanitaria fue de 258, habiendo asistido a los mismos un total de 3.880 alumnos⁸.

En cuanto a la evolución de la situación de la formación profesional, hay que indicar que los datos del ejercicio fiscalizado (2018) suponen una evolución negativa si se comparan con los del ejercicio anterior puesto que el número de cursos impartidos descendió un 14,13 %, el número de cursos cancelados aumentó un 30 % y el número de alumnos que finalizaron los cursos impartidos fue inferior en un 11,72 %⁹.

No obstante lo anterior, la comparación de los datos del ejercicio 2018 con el promedio del período 2012-2018, muestra una situación menos desfavorable debido a una evolución dispar de algunas variables a lo largo de dicho periodo. Así, el número de cursos impartidos en los ejercicios 2014, 2015 y 2016 creció anualmente en porcentajes situados entre un 6,96 % y un 8,40 %, y el número de alumnos que finalizaron los cursos también aumentó en el período comprendido entre 2014 y 2016 entre un 7,18 % y un 13,95 % anual. Por ello, en 2018, el número de cursos impartidos descendió, respecto al promedio 2012-2018, en un 9,37 %, el número de cursos cancelados aumentó un 25 % y el número de alumnos que finalizaron los cursos impartidos fue inferior en un 4,78 %.

Por último, en el ejercicio 2019, se vuelve a una tendencia no tan negativa como la del ejercicio fiscalizado puesto que el número de cursos impartidos creció en un 2,65 %, el número de cursos cancelados aumentó un 10,77 % y el número de alumnos que finalizaron los cursos fue inferior en un 7,17 %.

En el Anexo 2 se recogen los datos correspondientes al periodo 2012 a 2019.

Por otra parte, durante el ejercicio 2018, un total de 115 trabajadores pertenecientes a la plantilla del ISM realizaron labores de docencia en cursos de formación profesional marítima (119 cursos) y sanitaria (411 cursos).

Se ha comprobado que de esos 115 trabajadores, el 97,39 % (112) no percibieron ninguna remuneración por dichas labores de docencia, por considerarse que las mismas estaban incluidas entre sus propias funciones laborales. La única DP en la que se abonaron importes a los docentes propios fue Almería, por importe de 1.604,74 euros.

Por otra parte, del total de 59.572 trabajadores afiliados activos en el REM a 1 de enero de 2018, 3.130 recibieron uno o más cursos de formación profesional marítima o sanitaria impartidos por el ISM a lo largo del ejercicio 2018. Es decir, fueron beneficiarios de estos cursos solo el 5,25 % de los afiliados activos en el REM a esta fecha¹⁰.

⁸ Existe una diferencia de cuatro cursos y de 73 alumnos entre los datos consignados en el Plan de Formación del ISM del año 2018, y los datos obtenidos por el Tribunal de Cuentas al analizar la información facilitada por la Entidad (se recogen en el Anexo 3).

⁹ El ISM expone en sus alegaciones que la evolución no es negativa si se toma un período más amplio (2012-2018), período en el cual se han introducido nuevos tipos de cursos y se ha implementado la modalidad de formación on-line, influyendo también el período de vigencia de los certificados de formación sanitaria específica, entre otros factores, sin que el hecho de que en un año se finalicen más cursos que en el anterior asegure por sí solo un incremento en el número de alumnos. Asimismo afirma que la Entidad dispone de recursos limitados y que busca continuamente mejoras y alternativas para atender las demandas formativas del sector durante el mayor período lectivo posible dentro de cada año.

¹⁰ A pesar de que el ISM señala en sus alegaciones que, de acuerdo con su información de gestión, a 1 de enero de 2018 había un total de 60.425 afiliados activos en el REM, esta alegación no puede aceptarse debido a que los datos relativos al detalle de trabajadores en alta en el REM que figuran en este Informe fueron remitidos por la TGSS al Tribunal de Cuentas a solicitud de este.

El ISM también señala que el porcentaje de personas beneficiarias de la formación impartida que iniciaron un curso fue del 13,11 %, alegación que tampoco puede aceptarse debido a que los datos obrantes en este Informe son el producto

En relación con la utilidad de los cursos de formación del ISM para la inserción en el mercado laboral de los beneficiarios de los mismos, conviene precisar que 797 personas que a 1 de enero de 2018 no figuraban dadas de alta en el REM, recibieron cursos durante dicho ejercicio, consiguiendo encontrar trabajo y, consecuentemente, afiliarse al REM y seguir en esta situación a final del ejercicio 2018.

Estos 797 beneficiarios representaron el 23,13 % del total de 3.445 trabajadores afiliados activos en el REM a 31 de diciembre de 2018 que durante el ejercicio 2018 asistieron a algún curso del ISM.

Por tanto, la eficacia de los cursos de formación profesional marítima y sanitaria impartidos por el ISM para conseguir la inserción en el mercado laboral de los beneficiarios y, consecuentemente, afiliarse al REM podría establecerse en un nivel aceptable.

II.1.1.2. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS PARA IMPARTIR FORMACIÓN

Por su parte, el siguiente gráfico muestra los distintos sistemas utilizados durante los ejercicios 2012 a 2020 por parte del ISM para la impartición de formación profesional marítima y sanitaria con medios externos¹¹:



Como se desprende del gráfico anterior, los sistemas utilizados por el ISM para el cumplimiento de las competencias en materia de formación profesional marítima y sanitaria que tiene atribuida en el período comprendido entre los ejercicios 2012 y 2020 fueron los siguientes:

del cruce, realizado por este Tribunal de Cuentas, entre la base de datos de afiliados a 1 de enero de 2018, facilitada por la TGSS, una vez depurados los datos correspondientes a DNI duplicados, y la base de datos de alumnos que finalizaron los cursos, facilitada por el ISM.

¹¹ Tal y como se indica posteriormente en los subepígrafes I.2.4.2 y II.2.2.4, y con las matizaciones que allí se señalan, hasta 2012 en algunos casos también se utilizó la contratación de empresas externas, y a partir de agosto del año 2015 parte de los cursos del CNFM de Bamio se impartieron con medios propios (docentes incorporados por sentencia judicial).

Además, el ISM señala en sus alegaciones las dificultades existentes para la gestión de los cursos con medios propios, como la alta especialidad requerida de los docentes, la duración de los cursos, la elevada demanda de los mismos y las dificultades para la compatibilización de los cursos con las temporadas en las que los alumnos se encuentran embarcados en alta mar, y continúa manifestando que ha potenciado la formación on-line, la homologación de centros de formación privados y la contratación de personal cualificado, dando lugar a la utilización, en cada momento, de los sistemas de impartición de formación que se señalan en este Informe, lo cual, por tanto, no contradice lo indicado en el mismo.

1. Hasta el 31 de diciembre de 2012, el ISM utilizó en de manera preferente el sistema de convocatoria de expertos docentes, mediante contrato para obra o servicio determinado regulado en el Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada.

Este sistema se articulaba mediante la publicación de las bases de una convocatoria a finales del año anterior al que se refería la misma, por parte de las DDPP y CNFM, con una serie de requisitos y baremaciones, en función de la experiencia y titulación de los distintos expertos docentes que se presentaran a dicha convocatoria.

En las bases, entre otros, se establecía el importe de docencia por hora a satisfacer a los expertos docentes y la previsión de un calendario con las distintas actividades formativas a impartir en el ejercicio.

Una vez se publicaba la lista de seleccionados de cada DP y CNFM, y antes de cada actividad formativa, se realizaba un llamamiento a los mismos, en virtud de su orden de puntuación, formalizándose un contrato para obra o servicio determinado por cada curso impartido por el experto docente.

2. A partir del ejercicio 2013, el ISM comenzó a formalizar EEGG con la empresa TRAGSATEC para la impartición de actividades formativas (en los ejercicios 2013 y 2014 se suscribieron siete EEGG en cada uno de ellos), conviviendo este sistema con el de convocatoria de expertos docentes.

El ejercicio 2014 fue el último en el que se utilizó el sistema de convocatorias de expertos docentes por parte del ISM.

3. Durante el período 2015 a 2017, el sistema de EEGG con TRAGSATEC operó casi en exclusiva para la impartición de los cursos con medios externos, habiendo formalizado el ISM con dicha empresa un total de dieciocho EEGG en los tres ejercicios: ocho en el ejercicio 2015, tres en 2016 y siete en 2017.
4. En el ejercicio 2018 el ISM formalizó dos EEGG, teniendo vigencia la última de ellas hasta el 30 de abril de 2018. A partir de dicha fecha, el ISM suscribió EEMPP, cinco en total, hasta final del ejercicio.

Este cambio en el instrumento formal utilizado se debió a la entrada en vigor 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 (LCSP), que se produjo el 9 de marzo de 2018.

5. Por último, con fecha 15 de enero de 2019, el ISM formalizó un Acuerdo Marco para la contratación de servicios para impartir formación profesional marítima y sanitaria únicamente en los CNFM de Bamio e Isla Cristina, por un período de 24 meses, con la Persona jurídica 1. En las DDPP ha seguido operando, para la impartición de cursos con medios externos, la empresa TRAGSATEC a través de la figura del EMPP¹².

En consecuencia, el ISM ha cambiado el sistema de gestión de la formación, en un período de tiempo relativamente corto, hasta cuatro veces, pasando de la publicación de convocatorias de

¹² Con fecha 22 de febrero de 2020 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el anuncio de licitación de un Acuerdo Marco para la contratación de formación profesional marítima y sanitaria en las DDPP del ISM de Alicante, Baleares, Barcelona, Castellón, Las Palmas, Madrid, Tarragona, Tenerife y Valencia, con un valor estimado de 5.275.081,20 euros, y dividido en nueve lotes, de los cuales han sido adjudicados a la misma empresa cuatro de ellos, siendo el resto declarados desiertos.

expertos docentes, al sistema, en el ejercicio 2019, de EEGG y EEMP con la empresa TRAGSATEC en las DDPP, y a la formalización del Acuerdo Marco con la Persona jurídica 1 para la impartición de la formación en los dos CNFM, todo ello además con diversos períodos de coexistencia entre todos los sistemas de gestión indicados.

Y aunque las memorias justificativas de las distintas EEGG y EEMPP han señalado la problemática del sistema de expertos docentes (*“demora en el tiempo y que, en la práctica, hacían que la formación no pudiera iniciarse hasta bien entrado cada ejercicio”*), no obstante no han justificado adecuada y suficientemente la necesidad del cambio de sistema mediante un estudio económico o el estudio de alternativas a la contratación de expertos¹³. En este sentido la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS), en su Informe Global de control financiero permanente del ISM, referido al ejercicio 2018, recoge la existencia de una insuficiente justificación de la utilización de la figura jurídica de la EG, como una de las situaciones a corregir puestas de manifiesto en Informes Globales de ejercicios anteriores que requerían un Plan de Acción, y que, tras la oportuna actuación de seguimiento, se mantiene abierta¹⁴.

Por su parte, la memoria justificativa del Acuerdo Marco formalizado con la Persona jurídica 1 señala *“la dificultad que TRAGSATEC estaba teniendo para que pudiera contarse en los CNFM del ISM con docentes que acreditaran los perfiles específicos que se precisaban, se estaba obligando a la cancelación de un número importante de cursos”*, sin realizar tampoco un análisis del coste de cambio de sistema o plantearse utilizar los medios materiales y humanos de que disponen los CNFM.

II.1.2. Ejecución del Plan de Formación Profesional Marítima y Sanitaria

A continuación se recoge el número de cursos que estaban incluidos en el Plan de Formación y que fueron impartidos y cancelados durante el ejercicio 2018:

¹³ El ISM señala en sus alegaciones que sigue considerando justificada la utilización de EMPP, por distintos motivos: por la dificultad para conseguir docentes, por el hecho de que las tarifas son aprobadas por la Administración, por la reducción de tiempos y por las menores necesidades de personal de la propia Administración. Sin embargo, no puede aceptarse esta alegación porque, siendo la formación profesional una de las competencias atribuidas al ISM desde su creación, el ejercicio de la misma a través de medios ajenos mediante la utilización de las figuras de EEGG, EMMP u otras herramientas, debe ser justificada de forma adecuada, máxime cuando la dificultad para la obtención de docentes también se ha venido produciendo en los medios ajenos utilizados.

¹⁴ El Informe Global de control financiero permanente del ISM, referido al ejercicio 2018, aprobado el 10 de julio de 2019, recoge en su Anexo II esta situación, indicando que ya fue puesta de manifiesto en el Informe Global referido al ejercicio 2016 y que no había sido corregida.

CUADRO Nº 6
CURSOS IMPARTIDOS Y CANCELADOS POR LAS DDPP Y CNFM
EJERCICIO 2018

DDPP/CNFM	Previstos (A)	Impartidos (B)	% sobre total Impartidos	Cancelados (C)	% sobre total Cancelados	% Cancelados s/ previstos (C)/(A)
CNFM BAMIO	196	142	19,92	54	41,54	27,55
CNFM ISLA CRISTINA	84	62	8,70	22	16,82	26,19
ILLES BALERS	42	36	5,05	6	4,61	14,29
CÁDIZ	27	21	2,95	6	4,61	22,22
ALICANTE	32	27	3,79	5	3,84	15,63
LAS PALMAS	37	32	4,49	5	3,85	13,51
VIZCAYA	11	6	0,84	5	3,85	45,45
GIJÓN	28	24	3,36	4	3,08	14,29
ALMERÍA	10	7	0,98	3	2,31	30,00
BARCELONA	42	39	5,47	3	2,31	7,14
MÁLAGA	22	19	2,66	3	2,31	13,64
CARTAGENA	22	19	2,66	3	2,31	13,64
RESTO DDPP ISM	290	279	39,13	11	8,46	3,79
TOTAL	843	713	100,00	130	100,00	15,42

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

En el ejercicio 2018 fueron cancelados un total de 130 cursos, de los 843 previstos en el Plan de Formación, habiéndose impartido finalmente en el ejercicio únicamente 713 cursos¹⁵, con un coste de 4.782.916,23 euros (el desglose de este coste por centros se recoge en el Anexo 3). Esto supone un porcentaje de cursos cancelados respecto a los cursos previstos, para el conjunto del ISM, del 15,42 %.

Por volumen de cursos cancelados, en los CNFM se cancelaron un total de 76 cursos, es decir, el 58,46 % del total.

Los motivos de cancelación de los cursos de formación profesional marítima y sanitaria aparecen reflejados en el siguiente cuadro:

¹⁵ El ISM señala en sus alegaciones que los cursos realmente impartidos en 2018 fueron 717 y no 713, correspondiendo la diferencia a la Dirección Provincial de Madrid. Sin embargo, la documentación facilitada por la propia entidad durante los trabajos de fiscalización acredita los datos consignados en este Informe, sin que la Entidad haya aportado nueva documentación, motivo por el cual esta alegación no puede ser aceptada. Véase lo indicado en la nota al pie número 8.

CUADRO Nº 7
CAUSAS DE CANCELACIÓN DE LOS CURSOS
EJERCICIO 2018

CAUSAS DE CANCELACIÓN	Cursos cancelados	%
CAUSAS IMPUTABLES A TRAGSATEC	106	81,54
FALTA DE SOLICITUDES	17	13,08
FALTA DE ALUMNOS	6	4,61
CAMBIO DE DDPP A CNFM	1	0,77
TOTAL	130	100,00

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

De los 130 cursos que tuvieron que ser cancelados en el ISM en el ejercicio 2018, el 81,54 % (106 cursos) se debieron a causas imputables a la empresa TRAGSATEC¹⁶.

Es decir, fueron cursos que estaban previstos en las EEGG y en los EEMPP formalizados con TRAGSATEC que finalmente no pudieron ser impartidos debido, fundamentalmente, a la imposibilidad de encontrar docentes para la impartición de los cursos por parte de esta empresa, así como, en otras ocasiones, por la existencia de un límite máximo del 50 % de subcontratación con terceros, que establecen tanto el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, como la LCSP.

En relación con lo anterior, el documento de Condiciones Generales de las EEGG y de los EEMPP suscritos entre el ISM y TRAGSATEC solo preveía, en caso de no poder impartir un curso por causas imputables a TRAGSATEC, la obligación por parte de esta empresa de abonar al ISM el reembolso del gasto que pudieran reclamar los alumnos, sin contemplar la compensación por otro tipo de perjuicios económicos que se pudieran haber producido, de manera que en futuras ocasiones se desincentivaran estas situaciones de cancelación por causas imputables al medio propio.

Este significativo porcentaje de cursos cancelados pone de manifiesto la escasa eficiencia de TRAGSATEC como medio propio siendo este, según manifestaciones de la Entidad Gestora, el principal motivo por el que esta empresa dejó de impartir cursos en los CNFM a partir del ejercicio 2019 y se formalizó un Acuerdo Marco con otra empresa, a un coste superior, tal y como posteriormente se indica a lo largo de este Informe.

A continuación, se expone la evolución de las causas de cancelación de los cursos a lo largo del periodo 2012 a 2018, en el cual el sistema de impartición varió respecto a la entidad responsable de impartir los mismos:

¹⁶ TRAGSATEC señala en sus alegaciones que de los 130 cursos cancelados en 2018, solo 63 se cancelaron por causas imputables a ella (debido a que no hubo docentes/empresas para impartirlos), mientras que el resto se canceló por causas imputables al ISM (9 cursos) o bien fueron cursos no incluidos en las EEGG o EEMPP (58 cursos). Sin embargo, al no haber remitido documentación acreditativa que contradiga el análisis realizado por este Tribunal sobre una base de datos extraída de la aplicación informática de gestión del ISM, esta alegación no puede ser aceptada.

CUADRO Nº 8
EVOLUCIÓN DE LAS CAUSAS DE CANCELACIÓN DE LOS CURSOS
EJERCICIOS 2012 A 2018

EJERCICIOS	Causas imputables a TRAGSATEC		Falta de solicitudes y alumnos		Cambio de DDPP a CNFM y falta de homologación		Motivos económicos		Falta de profesor		Otras causas		Total Cancelados	
	Cursos	%	Cursos	%	Cursos	%	Cursos	%	Cursos	%	Cursos	%	Cursos	%
2012	0	0	60	34,68	0	0	38	21,97	7	4,05	68	39,30	173	100,00
2013	4	4,17	26	27,09	0	0	0	0	0	0	66	68,74	96	100,00
2014	9	10,71	24	28,58	0	0	0	0	0	0	51	60,71	84	100,00
2015	1	0,87	16	13,91	11	9,57	0	0	0	0	87	75,65	115	100,00
2016	5	16,67	17	56,67	8	26,66	0	0	0	0	0	0	30	100,00
2017	48	48,00	50	50,00	2	2	0	0	0	0	0	0	100	100,00
2018	106	81,54	23	17,69	1	0,77	0	0	0	0	0	0	130	100,00

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

De la información indicada en el cuadro anterior se pueden extraer las siguientes incidencias:

1. La aplicación FORMAR no recogió las causas de cancelación de los cursos con detalle en el período 2012 a 2015, habiéndose registrado con la leyenda genérica "otras causas" en un porcentaje muy importante (entre el 39,30 % y el 75,65 % de los cursos cancelados en dicho período). Esto supone una limitación en la información proporcionada por la aplicación informática. No obstante, a partir del ejercicio 2016 la aplicación sí ofrece este desglose.
2. Al margen de lo anterior, en el periodo 2012 a 2017 destacan las cancelaciones por falta de solicitudes o de alumnos, lo cual estaría en contradicción con el escaso porcentaje de solicitudes a las que finalmente se les concede un curso (18,22 %). Sin embargo, en el ejercicio 2018 el motivo fundamental de cancelación de los cursos fueron causas imputables a TRAGSATEC¹⁷.

II.2. GESTIÓN DE LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL IMPARTIDOS POR EL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA

II.2.1. Medios informáticos empleados en la gestión

Para la gestión de las actividades formativas, el ISM dispone de dos aplicaciones informáticas: FORMAR y FORMAR-PROS@.

¹⁷ A este respecto, el ISM señala que, a pesar del volumen de solicitudes que se reciben, la ratio de beneficiarios a los que se les oferta una plaza y confirman asistencia está en torno a 3 o 4 por plaza, y ello sin contar con los beneficiarios que, una vez confirmada asistencia, no se presentan al inicio del curso o incluso, una vez iniciado el curso, lo abandonan.

La aplicación FORMAR-PROS@ tiene tres funciones principales: la gestión de la elaboración del Plan de Formación, la gestión de las solicitudes de alumnos hasta el momento de su resolución, y la emisión de los Diplomas y Actas, una vez superado el curso por parte del alumno.

En cuanto a la aplicación FORMAR, es en ella donde se da de alta cada uno de los cursos, siendo utilizada para la selección de los beneficiarios de los cursos y para la gestión económica correspondiente.

Las deficiencias detectadas respecto a estas dos aplicaciones informáticas son las siguientes:

1. No existe trazabilidad entre la información incluida en FORMAR-PROS@ y el Sistema de Información Contable de la Seguridad Social (a excepción de los pagos tramitados con tipo de pago 36). En consecuencia, los importes que figuran en la aplicación FORMAR-PROS@ no son coincidentes, con carácter general, con los datos presupuestarios del ISM, lo que da lugar a una falta de homogeneidad en la información económica que proporciona el sistema.

En concreto, las obligaciones reconocidas en 2018 derivadas de la facturación realizada por TRAGSATEC que figuraban en el Sistema de Información Contable ascendían a 2.931.319,99 euros, mientras que el importe que figuraba en FORMAR-PROS@ fue de 3.044.810,97 euros, resultando una diferencia entre ambas fuentes de 113.490,98 euros¹⁸.

2. La aplicación FORMAR no permite anexar documentación. La posibilidad de poder adjuntar documentos escaneados permitiría una mayor funcionalidad de esta aplicación y una mayor accesibilidad a la información desde cualquier lugar. Asimismo, permitiría la eliminación de los expedientes en formato papel en las DDPP y CNFM, al poder informatizar toda la información correspondiente a cada curso (facturas de proveedores, documentos contables, gastos de reembolso de los alumnos, entre otros)¹⁹.
3. La información económica existente en FORMAR no está interrelacionada con la aplicación FORMAR-PROS@. Así, la información de carácter presupuestario que las DDPP introducen en la aplicación FORMAR no se vuelca en la aplicación FORMAR-PROS@, lo que implica una menor fiabilidad del sistema.
4. La aplicación FORMAR no permite conformar los "*Documentos de Calidad*" de cada curso de forma automática, a pesar de contar con la información necesaria. Así, las DDPP y CNFM deben cumplimentar de forma manual, para cada curso, estos documentos (ficha del curso, recibí de documentación por los alumnos, encuesta final del curso, hoja de evaluación de competencias, hoja de evaluación final, hoja de control diario de asistencias, entre otros), descargándose los modelos en formato Word, y rellenándolos con los datos que figuran en la propia aplicación (tipo de curso, código FORMAR, denominación del curso, docentes, entre otros). Asimismo, tampoco permite anexar esta documentación una vez finalizado el curso.
5. Cada DP es la encargada de la gestión de los expedientes de reembolsos por dietas y desplazamientos de alumnos residentes en su ámbito territorial, así como del pago de los mismos, una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos para ello. No existe un registro agregado de los reembolsos realizados en el ejercicio, teniendo cada DP el suyo.

¹⁸ El ISM alega que los datos que hay que tener en cuenta son los controlados directamente, a través de las facturas presentadas por TRAGSATEC, y no los que constan en la aplicación FORMAR, explicando los motivos de esta circunstancia. Sin embargo, esta alegación no puede ser aceptada debido a que, al margen de cómo se controlen las facturas de TRAGSATEC, la alegación del ISM no hace sino confirmar las deficiencias y faltas de homogeneidad entre las distintas aplicaciones de gestión que se expresan en el Informe.

¹⁹ El ISM señala en sus alegaciones que la Gerencia de Informática de la Seguridad Social está trabajando para modificar el gestor documental para que permita guardar todos los documentos que afecten al expediente de cada solicitud y al de cada curso.

De esta manera, el ISM no tienen información centralizada de los reembolsos efectuados por cada DP, y tampoco existe uniformidad en el registro y gestión de los reembolsos. Así, en las DDPP integrantes de la muestra los registros se mantienen mediante hojas Excel, pero cada una incluye los datos que considera adecuados, sin un formato predefinido por los Servicios Centrales de la Entidad.

Los reembolsos por dietas se imputan a los programas presupuestarios 2325 y 3435, dentro de la aplicación presupuestaria 22661, integrándose con el resto de gastos imputados a cada curso, por lo que desde las aplicaciones de gestión de los cursos de formación, FORMAR y FORMAR-PROS@, no se pueden extraer listados generales de todos los reembolsos de gastos de alojamiento, manutención y desplazamiento pagados por el ISM en un ejercicio²⁰.

6. Ninguna de las dos aplicaciones permite conservar la información previa registrada tras una modificación, por lo que no existe información completa y adecuada de la gestión de los cursos²¹.

II.2.2. Formación profesional impartida por TRAGSATEC

II.2.2.1. CONSIDERACIONES GENERALES

La LCSP regula en sus artículos 32 y 33 los encargos a medios propios personificados y, en su Disposición adicional vigésima cuarta²², el régimen jurídico de TRAGSATEC, que tiene entre sus funciones la prestación de servicios esenciales en materia de desarrollo rural, conservación del medioambiente, adaptación y mantenimiento de aplicaciones informáticas, control sanitario animal, atención a emergencias, y otros ámbitos conexos.

TRAGSATEC tiene la consideración de medio propio personificado y servicio técnico de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, de los Cabildos y Consejos Insulares, de las Diputaciones Forales del País Vasco, de las Diputaciones Provinciales y de las entidades del sector público dependientes de cualesquiera de ellas que tengan la condición de poderes adjudicadores, siempre que se cumplan los requisitos establecidos.

El Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto, modificado por el Real Decreto 952/2015, de 23 de octubre, desarrolló el régimen jurídico, económico y administrativo de TRAGSA y sus filiales²³.

El ISM y TRAGSATEC formalizaron en el ejercicio 2018 dos EEGG (al amparo del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público) y cinco EEMPP (al amparo de la LCSP) cuyo objeto era el "*Servicio de apoyo en la gestión para la realización e inspección de los cursos de formación profesional en 2018, ... y análisis de equipamiento y servicios portuarios y localizaciones*", con un importe total

²⁰ Aunque el ISM alega que, dado que el importe de los reembolsos de gastos se mecaniza en FORMAR, se dispone de información agregada de los mismos y de los conceptos, no puede aceptarse la alegación ya que, independientemente de los errores que pueden cometerse en la gestión, con dicha información no se pueden extraer listados generales de todos los reembolsos de un ejercicio, ni obtener de forma centralizada el detalle de dichos reembolsos por DDPP.

²¹ El ISM señala en sus alegaciones que se está finalizando el desarrollo de la nueva aplicación denominada FOM2, que sustituirá a las dos aplicaciones citadas (FORMAR y FORMAR_PROS@), siendo su objetivo que esté operativa a principios de 2022, en la cual está previsto que haya versiones, de tal manera que se conserve la información antes y después de las modificaciones.

²² La entrada en vigor de la LCSP se produjo el 9 de marzo de 2018, fecha hasta la cual estuvo vigente el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que se refiere a las encomiendas de gestión en sus artículos 4.1.n) y 24.6, y al régimen jurídico y económico de TRAGSA y sus filiales en su Disposición adicional vigésima quinta.

²³ El Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto, ha sido derogado con efectos de 27 de febrero de 2019 por el Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero.

derivado de estos siete actos jurídicos de 2.879.621,30 euros (la práctica totalidad de este importe, 2.868.522,36 euros, se pagó en el ejercicio 2018, siendo abonado el resto en 2019).

Las dos EEGG de fechas 19 de enero (637.193,98 euros) y 6 de marzo de 2018 (397.870,39 euros) se formalizaron de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, vigente hasta el 9 de marzo de 2018²⁴.

Por su parte, los cinco EEMPP de fechas 27 de abril (316.795,67 euros), 17 de mayo (410.208,87 euros)²⁵, 25 de julio (309.810,40 euros), 26 de septiembre (418.089,24 euros) y 31 de octubre de 2018 (389.652,75 euros) se formalizaron al amparo de lo dispuesto en la LCSP.

El Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto, establece en su artículo 3 el régimen económico de actuación de TRAGSA y sus filiales (aplicación del sistema de tarifas), así como el mecanismo de modificación de las tarifas ya aprobadas. Mediante Resolución de 12 de abril de 2018, de la Subsecretaría de Hacienda y Función Pública, se publicaron las tarifas de TRAGSA.

El siguiente cuadro muestra el detalle del importe facturado por TRAGSATEC al ISM por los cursos impartidos en el ejercicio 2018²⁶.

²⁴ Los importes anteriores no incluyen 9.863,97 euros y 4.228,04 euros facturados por TRAGSATEC al ISM en la primera y segunda EEGG respectivamente, en concepto de servicios de inspección.

²⁵ Debe tenerse en cuenta, tal y como se indica posteriormente en el subepígrafe II.2.2.2, que en relación con el segundo de los EEMPP (curso 19755) se reintegró un importe abonado en exceso de 948,44 euros.

²⁶ Si bien el importe abonado por el ISM a TRAGSATEC ascendió a 2.879.621,30 euros, el importe facturado y verificado por este Tribunal mediante la comprobación de la totalidad de las facturas fue de 2.879.687,06 euros. La diferencia de 65,76 euros se debió a: -un importe negativo de 68,90 euros, correspondiente al curso con código formar 20169, en cuya factura venía reflejado indebidamente el IVA, si bien el ISM abonó el importe correcto; -un importe negativo de 5,29 euros, correspondiente al curso con código formar 19785, donde la factura excedía del importe del presupuesto máximo, si bien el ISM abonó hasta el límite de dicho presupuesto máximo de forma correcta; y -un importe positivo de 8,43 euros, por diferencias de cálculo debidas a decimales.

CUADRO Nº 9
IMPORTES FACTURADOS POR TRAGSATEC AL ISM
EJERCICIO 2018
(Euros)

CONCEPTOS	Importe	%
Subcontratación equipamiento material, unidades móviles, etc.	1.111.304,24	38,59
Docencia	742.024,23	25,77
Expertos Docentes	153.761,94	5,34
Dietas territorio nacional	116.388,68	4,04
Subcontratación docentes expresada en factura	39.987,19	1,39
Desplazamiento de alumnos al lugar de impartición del curso	27.580,01	0,96
Material entregado a alumnos	24.037,00	0,84
Actualización de precios sobre el importe de la subcontratación (2,21 %)	17.083,11	0,59
Seguro alumnos	16.299,00	0,57
Otros gastos	15.350,10	0,53
Costes fijos	299.244,91	10,39
Costes indirectos 5 %	128.162,30	4,45
Costes generales 7 %	188.398,59	6,54
TOTAL	2.879.621,30	100,00

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con datos procedentes de las facturas de TRAGSATEC.

Nota: Los conceptos de gastos son los recogidos tanto en las EEGG y EEMPP como en la facturación de TRAGSATEC.

Como se desprende del cuadro nº 9, la partida más importante facturada por TRAGSATEC al ISM, por importe de 1.111.304,24 euros (38,59 %), correspondió a la subcontratación de diversos conceptos por parte de dicha empresa.

Dentro de esta partida, es necesario distinguir entre las EEGG y los EEMPP. Así, en las dos EEGG se imputaron a este concepto de subcontratación únicamente el material y equipamiento necesarios para la realización de los cursos, mientras que el resto de conceptos subcontratados (en conceptos tales como docentes, seguros y desplazamientos de alumnos) figuraban de forma desglosada en la factura emitida por TRAGSATEC.

En cambio, a partir del primer EMPP, con carácter general, la factura emitida por TRAGSATEC incluía un único concepto de subcontratación, donde se describían de forma breve para cada curso las partidas facturadas, imputándose al mismo concepto no solo el equipamiento material de los cursos, sino cualquier otro servicio subcontratado (la parte correspondiente de gasto en docentes, seguros y desplazamientos de alumnos).

En consecuencia, los importes que figuran en el cuadro anterior relativos a subcontratación de docencia, expertos docentes, seguros y desplazamientos, hacen referencia únicamente a la

primera y segunda EG, puesto que la totalidad de gastos subcontratados, a partir de la formalización los EEMPP, se incluyeron en “*Subcontratación equipamiento material, unidades móviles, etc.*”.

La segunda partida facturada más representativa, con un importe de 742.024,23 euros (25,77 %), fueron los gastos de docencia para aquellos cursos en los que TRAGSATEC proporcionaba al ISM uno o varios docentes para su impartición. En este caso, el docente podía ser personal propio de TRAGSATEC, o bien personal contratado específicamente por la empresa a estos efectos y sin mediación de una tercera empresa.

Respecto al concepto de gasto expertos docentes, con un importe facturado en 2018 de 153.761,94 euros, se trataba de profesores que, por regla general, TRAGSATEC subcontrataba a una tercera empresa.

Respecto a los costes fijos, que ascendieron a 299.244,91 euros (10,39 %), el punto 13 del documento de Condiciones Generales de la primera y segunda EG, así como el punto 12 de los EEMPP, denominados “*Presupuesto del servicio de gestión, apoyo y coordinación para la impartición de acciones formativas*”, establecía que TRAGSATEC sumaría a las horas de docencia facturadas las horas de gestión invertidas en concepto de costes fijos de organización de los cursos.

En cuanto al porcentaje del 5 % de los costes indirectos y el 7 % facturado por los costes generales, el mencionado punto 13 del documento de Condiciones Generales de la primera y segunda EG, y el punto 12 de los EEMPP, además de establecer que TRAGSATEC sumaría a las horas de docencia facturadas las horas de gestión invertidas en concepto de costes fijos de organización de los cursos, también facturaría un porcentaje en concepto de costes indirectos y gastos generales, el 5 % y el 7 % señalados, fijados en las Memorias de 2017 y 2018 de tarifas de TRAGSA.

II.2.2.2. FACTURACIÓN POR TRAGSATEC AL ISM Y SUBCONTRATACIÓN

Tal y como ya se ha indicado, TRAGSATEC facturó al ISM en el ejercicio 2018 en ejecución de las dos EEGG y cinco EEMPP un importe total de 2.879.621,30 euros. De este importe, TRAGSATEC subcontrató a terceras empresas la impartición de las acciones docentes correspondientes, cuyo detalle se recoge en el cuadro siguiente.

CUADRO Nº 10
SUBCONTRATACIÓN EFECTUADA POR TRAGSATEC A TERCERAS EMPRESAS
EJERCICIO 2018
(Euros)

CONCEPTOS	Importes según TRAGSATEC
ENCOMIENDA DE GESTIÓN 1ª	282.209,96
ENCOMIENDA DE GESTIÓN 2ª	157.953,04
ENCARGO A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS 1º	147.822,78
ENCARGO A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS 2º	184.709,78
ENCARGO A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS 3º	94.685,13
ENCARGO A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS 4º	194.117,46
ENCARGO A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS 5º	171.915,16
TOTAL	1.233.413,29

Fuente: Elaboración del Tribunal de Cuentas con información de las facturas de TRAGSATEC.

En necesario precisar en este punto que los importes que aparecen reflejados en el cuadro nº 9 se han obtenido a partir de las facturas emitidas por TRAGSATEC al ISM, mientras que el importe subcontratado que se indica en el cuadro nº 10 (un total de 1.233.413,29 euros), procede de las facturas emitidas por las terceras empresas a TRAGSATEC, siendo en consecuencia diferentes las fuentes de información para la obtención de ambas cifras.

Por tanto, tal y como se deduce de las facturas emitidas por las empresas subcontratistas a TRAGSATEC y se expone en el cuadro nº 10, el importe subcontratado por TRAGSATEC como consecuencia de la ejecución de las EEGG y EEMPP ascendió a 1.233.413,29 euros, lo que representó el 42,83 % del importe total facturado por TRAGSATEC al ISM (2.879.621,30 euros)²⁷.

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 7 de la Disposición adicional vigésimo quinta del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (derogado por la LCSP con efectos de 9 de marzo de 2018) las tarifas del grupo TRAGSA “.. se calcularán de manera que representen los costes reales de realización y su aplicación a las unidades producidas servirá de justificante de la inversión o de los servicios realizados”. En el mismo sentido se pronuncia el apartado 7 de la Disposición adicional vigésimo cuarta de la LCSP, al afirmar que “el importe de las obras, trabajos, proyectos, estudios y suministros realizados por TRAGSA y por su filial TRAGSATEC se determinará aplicando a las unidades directamente ejecutadas por el medio propio las tarifas correspondientes y, en la forma que reglamentariamente se determine, atendiendo al coste efectivo soportado por el medio propio para las actividades objeto del encargo que se subcontraten con empresarios particulares”.

Es decir, cuando TRAGSATEC subcontrató la realización de actividades con terceras empresas en los cursos impartidos, el importe a facturar al ISM debió ser el coste efectivo o real soportado

²⁷ Existe una diferencia de 1.419,21 euros con la información aportada por el ISM al Tribunal.

por TRAGSATEC durante todo el ejercicio 2018. No obstante, se han apreciado las siguientes deficiencias:

1. En la primera y segunda EG (ejecutadas de enero a abril de 2018), cada concepto de gasto subcontratado quedaba reflejado en la factura emitida por TRAGSATEC al ISM de manera independiente según su naturaleza (gastos docentes, equipamiento, seguro, entre otros), y el precio facturado por TRAGSATEC por dicha subcontratación se fijaba siempre en función del presupuesto máximo por curso, con independencia del coste real o efectivo, es decir, con independencia del importe efectivamente facturado por el subcontratista, por lo que el ISM soportó gastos por encima del coste real, como se señala a continuación.

En este sentido, el presupuesto máximo debió funcionar como un límite máximo a facturar y no como el importe a facturar en cualquier caso, ya que de acuerdo con lo recogido en las dos EEGG, corresponde a las DDPP y CNFM certificar que el servicio se ha realizado de conformidad y que la factura comprende únicamente las horas impartidas y los servicios prestados. Por tanto, en relación con las prestaciones ejecutadas por la empresa externa subcontratada por TRAGSATEC, el importe facturado debió haber sido el coste real de los servicios prestados por aquella, y no el importe fijado inicialmente en el presupuesto máximo del curso.

A partir de mayo de 2018, con la ejecución del primer EMPP, es cuando en los cursos en los que interviene una empresa subcontratista, el importe abonado por el ISM a TRAGSATEC por la subcontratación coincide con el gasto facturado por el proveedor, es decir, con el coste real o efectivo del servicio.

A este respecto, se han observado las siguientes irregularidades en las dos EEGG citadas anteriormente:

- a) En relación a la primera EG, el importe facturado por las empresas externas a TRAGSATEC, según se deduce del contenido de las propias facturas emitidas por estas empresas, ascendió a 282.209,96 euros; no obstante, el coste de la subcontratación abonado por el ISM a TRAGSATEC, considerando el presupuesto máximo del curso e independientemente del importe real de las prestaciones, según se desprende de las facturas emitidas por TRAGSATEC, ascendió a 370.347,39 euros, por lo que el ISM abonó en exceso un importe de 88.137,43 euros.

Además, el importe facturado por TRAGSATEC representó un 58,12 % del importe de la primera EG, cuyo importe total ascendió a 637.193,98 euros, superando por tanto el límite máximo de subcontratación del 50 % establecido en el apartado 6 de la Disposición adicional vigésimo quinta del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

- b) Respecto a la segunda EG, el importe facturado por las empresas subcontratistas a TRAGSATEC ascendió a 157.953,04 euros. Sin embargo, el coste de la subcontratación abonado por el ISM a TRAGSATEC ascendió a 223.482,92 euros, por lo que existe un exceso de facturación de 65.529,88 euros. Y también en este caso se superó el límite máximo del 50 %, previsto en el precitado Real Decreto Legislativo 3/2011, al representar el coste de la subcontratación, en relación con el importe total de la segunda EG, 397.870,39 euros, un 56,17 %.

En consecuencia, el importe abonado por el ISM en concepto de subcontratación en estas dos EEGG excedió el importe facturado a TRAGSATEC por los subcontratistas en un total de 153.667,31 euros.

Además, este importe pagado por el ISM estaba incrementado en los tres conceptos fijos que incluían todas las facturas tal y como prevé el documento de Condiciones Generales de la primera y segunda EG: la actualización de precios simples del 2,21 %²⁸ (3.396,05 euros), los costes indirectos del 5 % (7.853,17 euros) y los costes generales del 7 % (11.544,16 euros). En consecuencia, el importe abonado en exceso por el ISM, en concepto de subcontratación con terceros por TRAGSATEC, ascendió a 176.460,69 euros²⁹.

Adicionalmente a todo lo anterior, cabe indicar que este exceso de facturación conlleva el riesgo de que el FSE no financie esta cuantía, tal y como pone de manifiesto el propio ISM en su Informe de 26 de diciembre de 2018 denominado "*Informe sobre corrección en la presentación de operaciones y proyectos del FSE 203-24-1 correspondiente a los cursos de formación profesional marítima y sanitaria del Plan de Formación del año 2016*", en el cual se recoge la conveniencia de efectuar una corrección como consecuencia de incumplimientos en la normativa relativa a la subcontratación de terceras empresas por parte de la empresa TRAGSATEC, dando lugar a una minoración del gasto susceptible de cofinanciación por parte del FSE en el ejercicio 2016 por importe de 581.174 euros, como se señala posteriormente en el epígrafe II.3.8 del Informe.

Por último e independientemente de lo anterior, en los trabajos de fiscalización se ha detectado que, en el curso 19755 "*Certificado avanzado en lucha contra incendios*", el ISM pagó en exceso a TRAGSATEC un importe de 948,44 euros superior al coste real o efectivo de los servicios realizados³⁰.

2. En los meses de enero a abril de 2018, TRAGSATEC impartió cursos de formación sobre la base de las dos EEGG formalizadas con el ISM, si bien durante los trabajos de fiscalización se ha acreditado que la Entidad Gestora no dispuso de las facturas que terceras empresas subcontratistas emitieron al medio propio, por importe de 440.163,00 euros. Existió así una falta de control por parte del ISM, al no haber efectuado comprobación del coste real de las actividades subcontratadas por TRAGSATEC, para verificar el cumplimiento de la normativa, limitándose a abonar el importe facturado sin verificación alguna. Estas comprobaciones se hacen necesarias, máxime si se tiene en cuenta, como se expone posteriormente, que los importes que superan el 50 % no son financiados por el FSE³¹.
3. En las facturas emitidas por TRAGSATEC al ISM en la primera y segunda EG no se identificaban de manera clara e inequívoca los importes correspondientes a conceptos subcontratados, facturándose a través de los mismos conceptos tanto gastos correspondientes a servicios prestados por subcontratistas, como gastos correspondientes a

²⁸ Para simplificar el cálculo se ha tenido en cuenta un porcentaje de actualización de precios del 2,21 %, si bien el porcentaje de la actualización de precios utilizado por TRAGSATEC en cursos impartidos en la Comunidad Autónoma de Canarias para los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2018 fue del 1,68 %.

²⁹ TRAGSATEC señala en sus alegaciones que el apartado 6 de la Disposición Adicional 25ª del TRLCSP y el artículo 5 del Real Decreto 1072/2010 únicamente establecían que el importe de la colaboración no podría ser superior al 50 % del importe total del proyecto, no estableciéndose ninguna excepción o peculiaridad de facturación cuando se subcontrataran partidas. No obstante, teniendo en cuenta que la normativa legal y reglamentaria dispone en todo caso que, por la realización de los trabajos que se le encomienden, TRAGSATEC percibirá, mediante la aplicación del sistema de tarifas, "*el importe de los costes en que hubieren incurrido*", y que las tarifas se calcularán "*de manera que representen los costes reales totales, tanto directos como indirectos*", y también en virtud de los principios de buena gestión financiera, no parece razonable que TRAGSATEC percibiera un beneficio económico por el mero hecho de subcontratar la formación profesional encomendada por el ISM.

³⁰ TRAGSATEC y el ISM acreditan en sus alegaciones que en septiembre de 2020 se procedió a la devolución de este importe.

³¹ El ISM señala en sus alegaciones que, según sus cálculos, el importe facturado por encima de los costes reales en ambas encomiendas de gestión sería de 153.518,03 euros, cuantía que no es coincidente con la obtenida por este Tribunal sobre la base de la información facilitada por TRAGSATEC y por el propio ISM. Asimismo, señala que "*aplicando la Resolución de 25 de julio de 2018, de la Intervención General de la Administración del Estado, considera este Instituto, no debería reclamarse a TRAGSATEC pero, en todo caso, se hará conforme se recoja finalmente en el informe final de este Tribunal de Cuentas*".

servicios que no habían sido objeto de subcontratación, lo que dificulta de manera significativa el control del cumplimiento del límite máximo de subcontratación previsto en la normativa³².

4. Asimismo, se han apreciado las siguientes dificultades en el análisis de las facturas emitidas por las empresas subcontratadas por TRAGSATEC:

- a) En el 31,75 % de las facturas emitidas por terceros subcontratistas a TRAGSATEC no aparecía reflejado el código FORMAR del curso impartido, y en el 57,30 % de las mismas tampoco se reflejaba el tipo de curso impartido.

Asimismo, en ninguna de las facturas emitidas por terceros subcontratistas que incluían horas de docencia aparecían reflejados el nombre y apellidos de los docentes, ni el número de docentes por los que se factura; y en el 79,56 % de las facturas ni siquiera aparecía reflejado el número total de alumnos que asistieron al curso.

Por ello, en todos estos casos resulta complejo identificar que la factura emitida por la tercera empresa se corresponda con el gasto que finalmente pagó el ISM a TRAGSATEC.

- b) El concepto de gasto facturado por el subcontratista normalmente no está desglosado por partidas, sino que es único, realizándose en la mayoría de los casos una referencia genérica al curso y al intervalo de fechas en las que se imparte.

Como consecuencia de estas incidencias existen dificultades para relacionar las facturas de las empresas subcontratadas por TRAGSATEC con las facturas correspondientes emitidas por esta empresa al ISM, con el agravante de que en muchos casos ni siquiera coinciden los importes facturados por el gasto de la subcontratación³³.

II.2.2.3. GASTOS DE INSPECCIÓN FACTURADOS POR TRAGSATEC

Dentro de los gastos facturados por TRAGSATEC al ISM en cada una de las EEGG y de los EEMPP de los ejercicios 2018 y 2019³⁴ se incluyen los *“gastos de inspección y análisis del equipamiento y servicios portuarios”*.

Dichos gastos comprenden aquellas actividades efectuadas por TRAGSATEC, dirigidas a *“la elaboración de una red de lugares e infraestructuras que permitan la selección de la ubicación más óptima de cursos de formación marítima en los que es necesario la realización de prácticas fuera de un aula por parte de los alumnos, la preparación y organización de inspecciones y realización de informes de visita, y los desplazamientos para llevar a cabo las inspecciones”*.

Así, en la memoria justificativa incluida en cada una de las EEGG y EEMPP, se señala que el ISM no dispone de personal cualificado que pueda realizar el análisis de los equipamientos y servicios portuarios y localizaciones exigidos para desarrollar las prácticas de determinados cursos y la inspección de los mismos, por lo que fue el personal de TRAGSATEC el encargado de realizar las inspecciones citadas, facturando al ISM por este concepto.

³² El ISM manifiesta en sus alegaciones que las DDPP saben qué docentes van a intervenir en cada curso, en qué número, con qué perfiles y cuántas horas, por lo que, contrastado con el desarrollo del curso, disponen de elementos suficientes para dar o no la conformidad a lo que TRAGSATEC factura, alegación que no puede aceptarse, puesto que aun cuando la factura incluya esta información, es fundamental que también refleje otra información para verificar los importes facturados, relativa al número de alumnos, los conceptos subcontratados y el código FORMAR del curso, entre otros.

³³ El ISM señala en sus alegaciones que en la actualidad se está revisando y exigiendo que TRAGSATEC cumpla las instrucciones remitidas a este respecto en marzo de 2020.

³⁴ En el ejercicio 2019 se han formalizado tres EEMPP con TRAGSATEC.

Las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2018 como gastos de inspección ascendieron a 45.251,62 euros. TRAGSATEC inspeccionó 45 cursos, que representaron el 8,72 % del total de cursos impartidos por dicha empresa en el ejercicio 2018. Por su parte, en el ejercicio 2019 los gastos de inspección ascendieron a 43.028,55 euros, habiéndose inspeccionado 33 cursos, que representaron el 11,11 % del total de cursos de dicho ejercicio.

Los gastos de inspección por los que TRAGSATEC facturó al ISM se desglosan en dos conceptos distintos: gastos de inspección de cursos y gastos de inspección de puertos.

Del análisis de estos conceptos se dependen las siguientes incidencias:

1. Por un lado, en el justificante de horas de inspección emitido por los inspectores de TRAGSATEC no se distingue entre horas de inspección de cursos y horas de inspección de puertos, sino que únicamente aparecen las horas totales, y en la factura pagada por el ISM a TRAGSATEC no consta la justificación de cómo efectúa la empresa la división de las horas de inspección entre ambos conceptos³⁵.
2. Por otro lado, el hecho de que sea la propia empresa TRAGSATEC la que efectúe el control de los cursos que ella misma imparte, designando a un trabajador de la empresa para efectuar las inspecciones, supone una evidente ausencia de segregación de funciones que debería regir en la gestión y control de los cursos, así como un claro defecto de control interno sobre los mismos.

No parece razonable que la propia empresa con la que el ISM suscribió las dos EEGG y cinco EEMPP para la gestión de los cursos en el año 2018 sea también la encargada de efectuar las inspecciones de los mismos, independientemente de que los controles se efectúen siguiendo las directrices establecidas por el ISM o de que remitan el resultado de dicho control a esta entidad gestora.

En la práctica, suponen la realización de “*autoinspecciones*” por parte de la empresa y, tal y como se señala posteriormente en el epígrafe II.3.6 del presente Informe, estos controles no tuvieron ninguna repercusión en la mejora de la gestión de los cursos.

Asimismo, tampoco parece razonable, en virtud de los principios de buena gestión, que el ISM hubiera consignado en las EEGG y EEMPP la obligatoriedad de que la empresa TRAGSATEC inspeccione los cursos que ella misma imparte, toda vez que dichos controles deberían ser realizados por personal del propio ISM, o en todo caso ajeno a la empresa cuya actividad se inspecciona.

II.2.2.4. RACIONALIDAD EN LOS COSTES FACTURADOS POR TRAGSATEC

Como ya se ha señalado, el ISM comenzó a suscribir EEGG con TRAGSATEC a partir del ejercicio 2013. Antes del ejercicio 2013, el ISM contrataba a expertos docentes mediante la publicación de una convocatoria, a finales del ejercicio anterior.

Las bases de la convocatoria establecían los requisitos que debían cumplir los aspirantes (relativos a la nacionalidad, edad mínima y máxima, compatibilidad funcional, habilitación y titulación académica y/o profesional según la especialidad de que se trataba, entre otros), número

³⁵ El ISM alega que en el presupuesto no puede detallarse el número de horas que se dedicarán a las inspecciones o al análisis de equipamientos y servicios portuarios y localizaciones, pero que sí existe en los expedientes documentación justificativa de los cálculos efectuados para realizar la distinción entre estos conceptos, concretamente en la factura. Sin embargo, no puede aceptarse esta alegación, puesto que no contradice lo indicado en este Informe, esto es, que la documentación contenida en los expedientes, concretamente el justificante de horas emitido por los inspectores, no justifica suficientemente la facturación realizada por TRAGSATEC.

de plazas convocadas, especialidades y retribución por hora. El proceso selectivo se realizaba mediante el sistema de concurso.

La contratación de expertos docentes, en las distintas especialidades de las áreas formativas existentes, se efectuaba a través de contratos por obra o servicio determinado, teniendo cada contrato una vigencia comprendida entre el inicio y la finalización de cada acción formativa, y figurando en el mismo la retribución a percibir por el experto docente por cada actuación formativa en la que participara, de acuerdo con la retribución por hora fijada en la convocatoria de las plazas. Las retribuciones totales percibidas por los expertos docentes durante el ejercicio 2012 en los CNFM y las DDPP integrantes de la muestra ascendieron a 746.986,56 euros.

Además de las retribuciones percibidas por estos expertos docentes, las DDPP también tuvieron que contratar a terceras empresas, para aquellos cursos en los que no solo era necesario el docente, sino también medios materiales y equipamiento específico³⁶. El importe abonado en 2012 por este concepto en las cinco DDPP fiscalizadas ascendió a 460.018,54 euros.

Por otra parte, en el ejercicio fiscalizado (2018) el importe total facturado a TRAGSATEC por el ISM en los CNFM y las DDPP integrantes de la muestra ascendió a 1.415.302,00 euros, siendo el importe más elevado el abonado por las actividades formativas impartidas en el CNFM de Bamio. El número total de alumnos que finalizaron los cursos fueron 3.878, siendo en consecuencia el coste medio por alumno de 364,96 euros³⁷.

Se ha efectuado un análisis comparativo entre el coste que supuso la impartición de los cursos con medios externos en el ejercicio 2012, último ejercicio en el que los cursos se impartieron exclusivamente a través de expertos docentes, y el ejercicio 2018, ejercicio en el cual TRAGSATEC se encargó de los cursos con medios externos de forma exclusiva. El análisis se ha efectuado en los CNFM y las DDPP integrantes de la muestra³⁸.

³⁶ Entre otros, en los cursos B08 "*Curso de Formación básica*", B12 "*Curso Avanzado contra incendios*", B61 "*Curso de embarcaciones de supervivencia y botes de rescate no rápidos*" y el B62 "*Curso de botes de rescate rápidos*".

³⁷ El ISM señala en sus alegaciones que, según sus cálculos, existe una diferencia de 3.939,89 euros con esta cifra, diferencia que, según la información facilitada a este Tribunal, corresponde a una factura de la DP de Tenerife que fue abonada en el ejercicio 2019.

³⁸ Para la comparación de los costes entre ambos ejercicios, la cifra resultante del ejercicio 2012 se ha actualizado al ejercicio 2018, mediante la aplicación del incremento del Índice de precios de consumo en el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2012 y el 31 de diciembre de 2018, de acuerdo con los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (3,1 %), al ser este el índice generalmente utilizado para la actualización de las retribuciones en los convenios colectivos de aplicación.

CUADRO Nº 11
COSTE DE LAS ACCIONES FORMATIVAS REALIZADAS CON MEDIOS EXTERNOS
EJERCICIO 2012
(Euros)

DDPP/CNFM	Retribuciones abonadas a expertos docentes	Importe abonado a terceras empresas	Total coste acción formativas medios externos	Importe actualizado a 31/12/2018
CNFM BAMIO	371.491,23	0,00	371.491,23	383.007,46
LAS PALMAS	81.274,58	227.430,00	308.704,58	318.274,42
CNFM ISLA CRISTINA	182.321,09	0,00	182.321,09	187.973,04
TENERIFE	33.072,74	107.240,00	140.312,74	144.862,43
MADRID	10.344,01	80.560,16	90.904,17	93.722,20
VILLA GARCÍA	63.442,89	10.873,38	74.316,27	76.620,07
HUELVA	5.040,02	33.915,00	38.955,02	40.162,63
TOTAL	746.986,56	460.018,54	1.207.005,10	1.244.422,26

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

Tal y como se indica en el cuadro anterior, el coste de los cursos impartidos por el ISM en el ejercicio 2012 con medios externos en las DDPP fiscalizadas y en los dos CNFM, actualizado al ejercicio 2018, ascendió a 1.244.422,26 euros.

Los CNFM y la DP de Las Palmas son los que representaron un mayor importe del gasto, debido principalmente a que el número de alumnos en estos centros fue mucho mayor que en el resto de DDPP.

El siguiente cuadro muestra, para las DDPP y CNFM fiscalizados, el resultado del análisis comparativo efectuado entre el coste actualizado de las acciones formativas con medios externos durante el ejercicio 2012, y el ejercicio 2018, cuyo resultado se señala a continuación³⁹:

³⁹ No es posible proporcionar el dato de número de cursos con medios propios y número de cursos con medios externos en los CNFM de Bamio y de Isla Cristina y en la DP de Villagarcía, puesto que en dichos CNFM y en dicha DDPP los cursos se impartieron con mezcla de docentes propios y contratados. Por ello, en estos centros el análisis se ha realizado con el dato "número de horas" por curso y no con "número de cursos".

CUADRO Nº 12
COMPARACIÓN ENTRE EL COSTE DE LAS ACCIONES FORMATIVAS REALIZADAS CON
MEDIOS EXTERNOS
EJERCICIOS 2012 Y 2018⁴⁰
(Euros)

DDPP / CNFM	Años	Nº cursos	Coste cursos	Variación (2012-2018)	Coste medio por curso	Variación (2012-2018)	Nº de alumnos cursos (*)	Coste medio por alumno curso (*)	Variación (2012-2018)
HUELVA	2012	11	40.182,83	149,36 %	3.651,15	149,36 %	197	203,87	149,36 %
	2018	11	100.148,76		9.104,43		197	508,37	
MADRID	2012	16	93.722,20	55,44 %	5.857,64	38,17 %	246	380,98	16,58 %
	2018	18	145.685,22		8.093,62		328	444,16	
CNFM ISLA CRISTINA	2012	4.714	187.973,04	46,33 %	39,88	154,99 %	641	293,25	31,18 %
	2018	2.705	275.058,56		101,69		715	384,70	
TENERIFE	2012	41	144.662,43	36,34 %	3.528,35	14,08 %	753	192,11	22,08 %
	2018	49	197.234,61		4.025,20		841	234,52	
CNFM BAMIO	2012	9.767	383.007,46	18,77 %	39,21	33,82 %	1.589	241,04	67,01 %
	2018	8.669	454.892,64		52,47		1.130	402,56	
VILLAGARCÍA	2012	1.307	76.620,07	3,02 %	58,62	58,05 %	357	214,62	100,97 %
	2018	852	78.933,98		92,65		183	431,33	
LAS PALMAS	2012	55	318.274,42	-48,68 %	5.786,81	8,57 %	908	350,52	-3,71 %
	2018	26	163.348,30		6.282,63		484	337,50	

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

(*) Los datos de las columnas "Nº de alumnos cursos" y "Coste medio por alumno de cursos" se refieren a los alumnos que finalizaron los respectivos cursos.

Como se desprende del cuadro anterior, el coste medio de las actividades formativas realizadas con TRAGSATEC en el ejercicio 2018 fue notablemente superior al coste actualizado de las actividades formativas realizadas a través de expertos docentes en el ejercicio 2012⁴¹.

Así, el mayor incremento se produjo en el CNFM de Isla Cristina, donde el coste medio por curso aumentó un 154,99 % respecto al antiguo sistema, seguido de la DP de Huelva, con un incremento del 149,36 %, y la DP de Villagarcía de Arosa, con un incremento del 58,05 %.

⁴⁰ El ISM alega que los datos de este cuadro son confusos porque parecen incluir tanto los cursos en los que TRAGSATEC ha aportado únicamente docentes, como aquellos en los que ha habido subcontratación. En efecto, este cuadro incluye ambos conceptos, puesto que lo que se pretende reflejar es el coste de la formación impartida a través de TRAGSATEC, bien directamente por esta empresa o mediante subcontratación.

⁴¹ El ISM señala en sus alegaciones que, de los cursos del CNFM de Bamio, 15 en 2012 y 6 en 2018 se impartieron con docentes propios, y respecto a los cursos realizados en 2018, que un total de 6 docentes también fueron docentes del propio CNFM, alegación que no puede ser aceptada, ya que, efectivamente, tal y como se especifica en este Informe, se ha realizado un análisis comparativo entre el coste de las acciones formativas impartidas exclusivamente con medios externos.

En cuanto al coste medio por alumno que finalizó el curso, también se incrementó de forma significativa en todos los CNFM y DDPP integrantes de la muestra, excepto en la DP de Las Palmas. En concreto, la DP de Huelva, experimentó un incremento del 149,36 %, en la DP de Villagarcía el incremento ascendió al 100,97 %, y en el CNFM de Bamio el incremento fue del 67,01 %.

En consecuencia, en relación con el cumplimiento de los principios de buena gestión financiera, las EEGG y EEMPP suscritos entre el ISM y TRAGSATEC, supusieron en los centros fiscalizados, con carácter general, respecto al sistema previo (contratación de expertos docentes), un incremento tanto en los costes medios por curso como en el coste medio por alumno⁴², además de la ineficiencia de los cursos de formación impartidos por esta empresa, dado el elevado número de cursos cancelados imputables a esta empresa, tal y como se ha expuesto anteriormente en el epígrafe II.1.2⁴³.

II.2.3. Formación profesional impartida mediante Acuerdo Marco

Con fecha 5 de diciembre de 2018 el ISM adjudicó un Acuerdo Marco para la contratación de servicios para impartir formación profesional marítima y sanitaria en los CNFM de Bamio e Isla Cristina, por un período de 24 meses, con la Persona jurídica 1, habiéndose formalizado dicho Acuerdo Marco el 15 de enero de 2019.

El presupuesto de licitación fue de 1.929.294,12 euros, con unos importes estimados de 964.647,06 euros para el ejercicio 2019 y 964.647,06 euros para 2020.

El importe total abonado en el ejercicio 2019 ascendió a 808.307,69 euros, con el siguiente detalle:

⁴² El ISM alega que si se toma como referencia el gasto total abonado a TRAGSATEC en 2018 y el número de alumnos que iniciaron y finalizaron los cursos, se obtienen unos costes medios que es posible utilizar para la comparación con los gastos del ejercicio 2012, según los cuales el coste de la formación impartida en 2012 sería mayor que el de la formación de 2018. Sin embargo, los datos consignados en el Cuadro nº 12 demuestran que el coste medio de las actividades formativas realizadas en 2018 fue notablemente superior al de 2012.

⁴³ El ISM alega que en el análisis realizado por este Tribunal pueden estarse comparando parámetros que no son iguales, no incluyéndose gastos que sería necesario considerar (los gastos de gestión, que en 2012 se ejecutaban directamente por personal del ISM, y el resto de los subprocesos que en este tiempo se han añadido a la formación), los cuales, lógicamente, se han pagado a TRAGSATEC en 2018. Esta alegación no puede ser aceptada porque aun cuando la evolución del personal del ISM ha tenido una tendencia a la baja en el período, se considera por este Tribunal que la gestión de la formación en ningún caso sería inviable con los efectivos con los que cuenta el ISM, y en cualquier caso este tipo de costes indirectos no justificarían variaciones en el coste de las actividades formativas tan notorias como las que se ponen de manifiesto en este Informe.

CUADRO Nº 13
IMPORTE ABONADO POR EL ISM EN EJECUCIÓN DEL ACUERDO MARCO
EJERCICIO 2019
(Euros)

CNFM	Importe	Cursos	% Importe
CNFM BAMIO	534.890,73	174	66,15
CNFM ISLA CRISTINA	273.616,96	78	33,85
TOTAL	808.307,69	252	100,00

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

Para poder dar cumplimiento de los objetivos de esta actuación en relación con la gestión de la formación impartida por el ISM durante el ejercicio 2018, se ha procedido al análisis del Acuerdo Marco, recogiendo los resultados más relevantes en los subepígrafes siguientes:

II.2.3.1. RACIONALIDAD EN LOS COSTES FACTURADOS

Se ha efectuado un análisis comparativo entre el coste facturado por la Persona jurídica 1 al ISM en el ejercicio 2019 por los cursos impartidos en los dos CNFM, y una estimación del coste que hubiera supuesto en el mismo ejercicio el sistema de impartición de la formación a través de expertos docentes en dichos Centros, así como con el coste estimado si TRAGSATEC hubiera seguido impartiendo formación en los CNFM en el ejercicio 2019.

Así, el importe efectivamente facturado por la Persona jurídica 1 por la formación impartida en los dos CNFM en el ejercicio 2019 ascendió a 808.307,69 euros.

El coste de los cursos impartidos por el ISM en el ejercicio 2012 con medios externos en los dos CNFM fue de 553.812,32 euros, cifra que se ha actualizado a 31 de diciembre de 2019⁴⁴, suponiendo un importe estimado de 575.411,00 euros.

Asimismo, también se ha actualizado el importe abonado a TRAGSATEC por el ISM durante el ejercicio 2018 por los cursos impartidos en los dos CNFM, que a 31 de diciembre de 2018 fue de 729.951,20 euros, estimándose, a 31 de diciembre de 2019⁴⁵, en un importe de 735.790,81 euros.

En consecuencia, el coste de la formación en los dos CNFM con el Acuerdo Marco aplicable en el ejercicio 2019 supondría un incremento estimado del 40,47 % (232.896,69 euros) respecto al coste actualizado del sistema de expertos docentes, y del 9,86 % (72.516,88 euros) respecto al coste actualizado de la utilización de un EMPP a la empresa TRAGSATEC, lo que evidencia que el coste de los distintos Planes de Formación del ISM ha ido aumentando con el cambio de los distintos sistemas empleados para impartir formación.

⁴⁴ La actualización se ha realizado aplicando el Índice de precios de consumo en el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2012 y el 31 de diciembre de 2019, que fue del 3,9 %, de acuerdo con los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística.

⁴⁵ La actualización se ha realizado aplicando el Índice de precios de consumo en el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2018 y el 31 de diciembre de 2019, que fue del 0,8 %, de acuerdo con los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística.

II.2.3.2. VALORACIÓN DE LA INSUFICIENCIA DE MEDIOS PROPIOS

La Memoria Justificativa del Acuerdo Marco suscrito con la Persona jurídica 1 para la impartición de las actividades formativas en los CNFM de Bamio e Isla Cristina a partir del ejercicio 2019, elaborada por el ISM con fecha 13 de julio de 2018, señalaba que los CNFM no disponían, ni se preveía que fueran a disponer, de los recursos suficientes para impartir dicha formación, de acuerdo con los planes anuales de formación marítima y sanitaria, *“en lo que se refiere a docentes cualificados que acrediten los perfiles que exigen la normativa vigente, ya que solo se cuenta con personal de sanidad marítima, que no siempre puede impartir los cursos necesarios por cargas de trabajo o por horarios, y con algún docente que puede impartir algunos temas o determinados cursos no sanitarios”*.

Sin embargo, en el CNFM de Bamio, mediante Sentencia del Juzgado de lo Social n.º 2 de Pontevedra de 6 de julio de 2011, confirmada en suplicación por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 19 de diciembre de 2013, y declarada firme por Auto del Tribunal Supremo de 8 de enero de 2015, se incorporaron a la plantilla fija del CNFM un total de diez docentes, a partir del 1 de agosto de 2015, mediante contrato laboral indefinido formalizado entre el ISM y cada uno de los docentes.

Lo mismo sucedió en el CNFM de Isla Cristina, en el cual, mediante Sentencia del Juzgado de lo Social n.º 3 de Huelva de 3 de mayo de 2016, confirmada por la Sentencia n.º 1602/18, de 24 de mayo de 2018, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, y declarada firme mediante Auto de 13 de diciembre de 2018, del Juzgado de lo Social n.º 3 de Huelva, se incorporaron a la plantilla fija del CNFM a partir del 1 de agosto de 2019, un total de seis docentes, también mediante contrato laboral indefinido formalizado entre el ISM y cada uno de los docentes.

Estos trabajadores habían venido siendo contratados como expertos docentes reiteradamente mediante la publicación de convocatorias anuales, y elegidos a través del sistema de concurso, en el caso del docente más antiguo del CNFM de Bamio desde el ejercicio 1990, y en el caso del docente más antiguo del CNFM de Isla Cristina desde 1998.

Por ello, las sentencias fallaron a favor de los expertos docentes, reconociendo a los mismos su condición de trabajadores indefinidos del ISM, debido a que *“la formación y promoción de los trabajadores del mar es una de las actividades normales y ordinarias del ISM y, por tanto, no puede ser objeto de contratación temporal”*.

El cuadro siguiente muestra el número de horas de docencia impartidas por los docentes del CNFM de Bamio desde el ejercicio 2015, año de su incorporación a la plantilla del ISM:

CUADRO Nº 14
FORMACIÓN IMPARTIDA POR LOS DOCENTES INCORPORADOS POR SENTENCIA EN EL
CNFM DE BAMIO
EJERCICIOS 2015 A 2019

Ejercicios	Docentes incorporados	Cursos en los que participaron	Horas impartidas (1)	Cursos impartidos totales	Horas totales de docencia (2)	% (1) / (2)
2015	8	10	404,50	169	11.481,50	3,52
2016	4	12	949,50	175	10.208,00	9,30
2017	8	95	3.192,00	166	12.356,00	25,83
2018	6	92	3.416,50	142	11.330,50	30,15
2019	6	8	838,50	181	12.414,48	6,75

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

Como se desprende del cuadro anterior, desde el 2015 hasta el 2018, inclusive, el CNFM de Bamio asignaba la mayor cantidad de horas posibles a la semana a los docentes propios del ISM, con el máximo de 21 horas lectivas semanales, según los cursos que se impartían. El resto de horas eran asignadas por el CNFM de Bamio a TRAGSATEC.

Así, hasta el ejercicio 2019, los docentes incorporados por sentencia en el CNFM de Bamio impartieron un porcentaje significativo de horas de docencia respecto al total, sobre todo en los ejercicios 2017 y 2018 (25,83 % y 30,15 %, respectivamente)⁴⁶.

En consecuencia, la insuficiencia de medios reflejada en la Memoria Justificativa del Acuerdo Marco suscrito con la Persona jurídica 1 en lo que respecta al CNFM de Bamio es cuestionable, al haber utilizado dicho CNFM en los ejercicios previos hasta ocho docentes para impartir horas de docencia en los cursos organizados en ejercicios anteriores con la empresa TRAGSATEC.

A pesar de lo anterior, a principios del ejercicio 2019, se determinó que los docentes incorporados por sentencia, tras el Acuerdo Marco firmado por la Persona jurídica 1 dejarían de impartir cursos, como así sucedió.

La utilización de los docentes propios incorporados por sentencia a partir del ejercicio 2019 únicamente se efectuó en aquellos casos en los que la Persona jurídica 1 no dispuso de docentes que cumplieran los requisitos exigidos en la normativa. Así, el propio CNFM de Bamio acudía a estos docentes para evitar la cancelación de los cursos.

De acuerdo con el cuadro anterior, las horas de docencia impartidas por estos docentes en 2019 representaron un 6,75 % de las horas de docencia totales, un porcentaje muy inferior al de las horas impartidas durante los dos ejercicios anteriores.

⁴⁶ No ha sido posible efectuar un análisis similar durante el mismo período respecto a los docentes incorporados en el CNFM de Isla Cristina, al haber sido dados de alta a partir del 1 de agosto de 2019. En dicho ejercicio 2019, un total de cuatro de los seis docentes incorporados participaron en cinco acciones formativas de las 78 existentes, impartiendo 91,5 horas, lo que representó el 2,45 % de las 3.729 horas totales.

Por tanto, el ISM incumplió los principios de buena gestión, al no haber optimizado los recursos de docentes de los que disponía y haber formalizado un contrato para la impartición de cursos que pudieron ser impartidos parcialmente con recursos propios, no existiendo en el expediente justificación alguna, desde el punto de vista de racionalidad económica, para que el ISM adoptara dicha decisión.

En el propio Auto de 27 de marzo de 2019 del Juzgado de lo Social n.º 2 de Pontevedra, dictado ante la falta de ejecución de la Sentencia de 6 de julio de 2011, se señala que se requirió al ISM para que, entre otras cosas, reincorporase a los trabajadores a sus “verdaderos puestos de trabajo”, esto es, a realizar funciones de docencia⁴⁷.

Dicho Auto de 27 de marzo de 2019 indicaba expresamente que *“es evidente que la cláusula 4ª de la Adenda de los contratos lo que hace es retrotraer la situación de los ejecutantes al momento anterior al dictado de la sentencia, lo que claramente constituye no sólo un fraude sino una auténtica burla y una manifestación de la intención deliberadamente rebelde de no ejecutar una sentencia firme, intención ésta de la que también es palmario ejemplo la externalización de la impartición de la formación profesional marítima en materias que hasta ahora venían siendo impartidas por los ejecutantes, y que ahora va a ser asumida por la Persona jurídica 1 justificando esta externalización en la carencia de docentes cualificados que acrediten los perfiles que exige la normativa vigente y los estándares de calidad establecida por el ISM, justificación ésta que incluso podría ser considerada como una provocación y un intento de desprestigio de los aquí demandantes”*.

A todo lo anterior cabe añadir que el artículo 2 de la Orden PRE/3264/2008 establece que los CNFM del ISM tienen como objetivo el desarrollo de las acciones formativas de alto nivel de cualificación y especialización avanzada, que es *“aquella que corresponde a cursos multidisciplinares, con una clara orientación profesional, que requieren de una formación básica previa para acceder a ellos, con el objetivo de ampliar la adquisición de competencias y capacidades profesionales, principalmente para asumir funciones a nivel de gestión y operacional y en menor medida de asistencia o apoyo, así como de permitir la actualización de conocimientos profesionales, y cuyo desarrollo exija disponer de recursos humanos altamente cualificados, así como de una dotación de equipamiento, instrumental e instalaciones de elevada tecnología”*. Y en la práctica, los dos CNFM del ISM cuentan con equipamientos propios altamente especializados, entre otros, simuladores de navegación, embarcaciones e instalaciones de elevada tecnología, cuya adquisición ha supuesto un elevado desembolso económico.

En consecuencia, hay que considerar también el hecho de que los docentes contratados a través de la Persona jurídica 1 no están familiarizados con el equipamiento de los CNFM, lo que podría ocasionar una peor calidad en la formación impartida e, incluso, el riesgo de deterioro en las instalaciones por un uso inadecuado de las mismas, circunstancia que no se produciría en el supuesto de que dicho equipamiento fuera utilizado por recursos humanos propios⁴⁸.

⁴⁷ El ISM expone en sus alegaciones las tareas encomendadas a los docentes incorporados por sentencia, ofreciendo explicaciones de por qué no pueden impartir cursos completos (por razón de sus perfiles, derecho a permisos reglamentarios, horarios, posibles bajas por incapacidad temporal, entre otros). Esta alegación no puede ser aceptada porque lo que se pone de manifiesto en este Informe es la inexistencia de razones debidamente justificadas en el expediente para la drástica disminución de horas de docencia de estos trabajadores tras la formalización del Acuerdo Marco, sin que a juicio de este Tribunal lo alegado sirva tampoco para justificar esta actuación (a partir del ejercicio 2019, y sin mediar razón aparente, dichos docentes dejaron de impartir horas de docencia, excepto en casos excepcionales). Asimismo, señala el ISM que todas las sentencias han sido cumplidas en sus propios términos, alegación que tampoco puede aceptarse dado que la entidad no ha acreditado en modo alguno la ejecución del Auto de 27 de marzo de 2019, que requirió al ISM para que reincorporase a los trabajadores para realizar funciones de docencia.

⁴⁸ El ISM alega que los docentes que contrataba directamente la entidad, en la medida en que, en general, podían no tener continuidad en la impartición de los cursos, estaban afectados por este mismo problema. No obstante, durante los trabajos de fiscalización efectuados en ambos CNFM se pusieron de manifiesto, por parte de los responsables de gestión, los problemas derivados de la no familiarización con el equipamiento de los docentes de medios externos,

Por tanto, el ISM incumplió los principios de buena gestión, y también la obligación de ejecución de las distintas sentencias que obligaban a la incorporación en sus funciones de docencia a los precitados docentes.

II.2.3.3. MODIFICACIONES DE LAS CONDICIONES INICIALES DEL ACUERDO MARCO

En el ejercicio 2019, el ISM, basándose en la cláusula 29.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, efectuó las siguientes modificaciones en el Acuerdo Marco, formalizado el 15 de enero de 2019:

1. Con fecha 28 de febrero de 2019 se acordó la creación de cuatro nuevos perfiles de docentes, que impartieron doce tipos de cursos diferentes. El precio/hora de estos cuatro nuevos perfiles fue el asignado a los docentes principales, esto es, 35,84 euros/hora. Sin embargo, para estos nuevos perfiles disminuyeron las exigencias previas, ofreciéndose la posibilidad de que se pudiera incorporar un docente sin titulación superior.
2. Asimismo, se produjo la modificación de las horas complementarias, necesarias para la elaboración y corrección y revisión de exámenes, así como para la preparación de material, aunque ello no supuso un incremento de horas de contratación. Así, en el Acuerdo Marco aparecen tanto las horas lectivas como las complementarias distribuidas por perfiles docentes, si bien, tras la modificación, no aparecen distribuidas por perfiles docentes, sino que figuran únicamente las horas totales.

En el análisis de las modificaciones anteriores y de la ejecución del contrato, se han detectado las siguientes deficiencias:

1. Si en el ejercicio 2019 el ISM dejó de formalizar EEMPP con TRAGSATEC para la impartición de cursos de formación en los dos CNFM, como consecuencia del incremento de los cursos cancelados en el ejercicio 2018, siendo una de las principales causas de cancelación la dificultad de encontrar los perfiles de docentes con los requisitos necesarios, carece de sentido que se formalice un Acuerdo Marco, precisamente para solventar los antiguos problemas de las cancelaciones existentes con TRAGSATEC, y se modifique el mismo minorando las exigencias recogidas inicialmente en dicho Acuerdo Marco, incorporando docentes sin titulaciones superiores⁴⁹.
2. Por otra parte, se ha detectado la ausencia de criterios homogéneos aplicables a los dos CNFM en la facturación de las horas complementarias, debido a que en el CNFM de Isla Cristina todas las horas complementarias se facturaron a 35,84 euros/hora y, en cambio, en el CNFM de Bamio las horas complementarias se facturaron en función de los perfiles de las personas que las impartieron y del precio/hora asignado a cada perfil, lo que implicó un mayor coste en el primero de los CNFM.

En concreto, en once de los 78 cursos impartidos en el CNFM de Isla Cristina en el ejercicio 2019 (14,10 % del total), la totalidad de las horas complementarias se facturaron a 35,84 euros/hora, a pesar de que, entre los docentes que impartieron dichas horas complementarias, algunos tenían perfiles 3 y 27, lo que según las condiciones del Acuerdo Marco debió haber supuesto su facturación a 21,50 euros/horas.

debido a la alta rotación, problemas que no se producían con el sistema de expertos docentes vigente en el ejercicio 2012, ni por supuesto con los docentes propios de los CNFM. En consecuencia, esta alegación no puede ser aceptada.

⁴⁹ El ISM señala que en septiembre de 2020 se ha remitido a la DGMM un plan de acción para que en la formación marítima que se imparta a partir de 2021 se cumplan en su totalidad las instrucciones sobre los requisitos de los docentes impartidas por dicha Dirección General.

Por otra parte, y como excepción a la regla general anteriormente señalada de que en el CNFM de Bamio las horas complementarias están identificadas en los denominados “*certificados de horas*”, se ha podido verificar que en siete cursos, por los que el ISM abonó a la Persona jurídica 1 un importe de 21.363,53 euros (códigos formar 20736, 20745, 20747, 20755, 20781, 20783 y 20788), no se identificaron los perfiles de los docentes que impartieron las horas complementarias, ni en el certificado emitido por la empresa, donde se justifican las horas impartidas, ni en el certificado de conformidad expedido por el CNFM.

3. En 32 cursos, 23 correspondientes al CNFM de Isla Cristina y 9 al CNFM de Bamio, la Persona jurídica 1 facturó el importe reflejado en los presupuestos máximos aprobados para el ejercicio, en lugar de facturar por las horas efectivamente impartidas por los docentes, reflejadas en el certificado de horas emitido por la citada empresa y en el certificado de conformidad emitido por los respectivos CNFM.

El importe abonado en exceso por el ISM ascendió a 10.141,77 euros, correspondiendo un importe de 4.697,75 euros al CNFM de Isla Cristina y 5.444,02 euros al CNFM de Bamio.

Asimismo, la facturación de esta empresa incluía un porcentaje del 22 %, correspondiente a gastos de gestión y otros costes asociados al personal que ha participado en el desarrollo de cada curso, por lo que el exceso total abonado por los CNFM a la Persona jurídica 1 fue de 12.372,96 euros⁵⁰.

4. En el apartado 2 del punto 6 del Pliego de Prescripciones Técnicas, “*Perfiles y horas máximas de contratación*”, se establece que las horas máximas docentes son las establecidas por el ISM en el documento de distribución de horas docentes máximas (lectivas y complementarias) en la impartición de cursos.

Asimismo, en el apartado 4 del punto 7, “*Equipo docente*” se establece que algunos docentes que se determinen entre el CNFM y la empresa tendrán horas complementarias, distintas a las lectivas, a fin de realizar otras actividades (exámenes, documentación calidad, entre otros), estableciéndose que las horas complementarias tendrán que justificarse, con detalle de tareas y tiempo dedicado a las mismas, mediante certificado firmado por docente y responsable del CNFM.

En consecuencia, al no haberse modificado estas cláusulas en el momento de tramitar la modificación se ha producido contradicción entre los distintos documentos integrantes del expediente.

5. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 198 de la LCSP y con el punto 13 del Pliego de Prescripciones Técnicas, la Persona jurídica 1 tenía que presentar la factura individual por curso finalizado ante el registro administrativo correspondiente en el plazo de 30 días desde la prestación del servicio.

El punto 13 del Pliego de Prescripciones Técnicas, que tampoco fue objeto de modificación, hace referencia a los requisitos que deben contener las facturas emitidas por la Persona jurídica 1 señalando que en cada factura “*deberá figurar domicilio y CIF de la adjudicataria, CIF del ISM, y domicilio, numero de factura, fecha de factura, importe de la factura con desglose del IVA, curso al que corresponde la facturación (código asignado por el ISM), denominación del curso, periodo de impartición (periodo facturado), conceptos que se facturan con diferenciación de horas lectivas y horas complementarias, unidades, precio/unidad, incremento aplicado por gastos de gestión, y otros asociados al servicio*”

⁵⁰ A pesar de que el ISM señala en sus alegaciones las dificultades existentes que hicieron casi imposible la disponibilidad de algunos perfiles docentes, dichas dificultades no justifican en ningún caso la facturación de un número superior de horas a las efectivamente impartidas.

prestado e importe total, firma y sello de la empresa, en el caso de que no se presente factura electrónica”.

Sin embargo, las horas complementarias, considerando la modificación de fecha 28 de febrero de 2019, no aparecían distribuidas por perfiles, y tampoco se reflejaba en las facturas el detalle del docente, las tareas realizadas en dichas horas y el tiempo dedicado a ellas. Únicamente se reflejaba un concepto de gasto, que incluía como descripción la denominación del curso, el tipo de curso y el código FORMAR, al que se le asignaba un importe total de gasto, pero sin desglose del número de horas lectivas y complementarias ni del precio estipulado para las mismas.

Únicamente existen certificados, tanto de la empresa como del propio CNFM, donde figuraban las horas lectivas y complementarias, pero sin relacionar dichas horas con su correspondiente precio unitario y sin calcular el importe total del gasto para cada uno de los perfiles que imparten el curso, lo que permitiría verificar de manera clara y precisa que el importe facturado por la Persona jurídica 1 fuera el correcto.

Asimismo, tampoco aparecían reflejados en el cuerpo de la factura los costes de gestión y la base de cálculo sobre la cual se aplican.

Por todo ello, existe un incumplimiento del apartado 13 del Pliego de Prescripciones Técnicas del Acuerdo Marco, que no fue objeto de modificación el 28 de febrero de 2019.

II.2.3.4. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CON LA SEGURIDAD SOCIAL

Este Tribunal de Cuentas verificó si todos los docentes proporcionados por la Persona jurídica 1 figuraron dados de alta en la Seguridad Social durante las fechas de impartición de los distintos cursos en el ejercicio 2019.

De acuerdo con los datos facilitados por la TGSS, en dicho análisis se detectó que varios docentes no figuraron en situación de alta durante determinados cursos, o durante todos los días de impartición de los cursos en los que participaron. Concretamente esta situación se detectó en el CNFM de Bamio en relación con los siguientes docentes y cursos: Persona física 1 no figuró en situación de alta durante la impartición de los cursos con código FORMAR 20736 y 20822 (dos de los 20 cursos impartidos), Persona física 2 no estuvo en situación de alta durante la impartición del curso con código FORMAR 20889 (uno de los 30 cursos impartidos), Persona física 3 no figuró en situación de alta durante la impartición de los cursos con código FORMAR 20724, 20887 y 20889 (tres de los nueve cursos impartidos), Persona física 4 respecto al curso con código FORMAR 20765 no estuvo en situación de alta uno de los cinco días que impartió clase, y Persona física 5 respecto al curso con código FORMAR 20765 no consta en situación de alta un día de los cinco que impartió clase. Por su parte, en el CNFM de Isla Cristina, el docente Persona física 6 no figuró de alta durante los tres días que impartió el curso con código FORMAR 20980.

Lo anterior supuso un incumplimiento tanto de los artículos 16 y 18 del 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, como del apartado 21.7 del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares del Acuerdo Marco suscrito con la Persona jurídica 1, que establecía que *“el adjudicatario queda obligado, con respecto al personal que emplee en la ejecución de cada contrato al cumplimiento de las disposiciones vigentes, especialmente en materia de legislación laboral y fiscal”.*

II.2.4. Análisis comparativo de los sistemas para impartir formación profesional

II.2.4.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El sistema de expertos docentes seleccionados mediante convocatoria anual, que operó en exclusiva en el ISM hasta el año 2012, presentaba varios inconvenientes, tales como la dilación en el tiempo del procedimiento y la concatenación en el tiempo de contrato para obra o servicio determinado.

Así, por retrasos en el procedimiento de selección fue frecuente que los cursos no pudieran comenzar a impartirse hasta pasado el primer trimestre e incluso, en ocasiones, hasta bien entrado el primer semestre del año.

A esta demora contribuía el hecho de que era necesario esperar a la Resolución de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y la Dirección General de la Función Pública, autorizando el cupo anual para la contratación de personal laboral, la cual, por ejemplo, en el ejercicio 2012, se aprobó el 27 de abril de dicho ejercicio.

Asimismo, y como ya se ha señalado, diversas sentencias judiciales determinaron que el ISM había incurrido en fraude de Ley al suscribir estos contratos, al considerar que la formación impartida por el ISM constituye una de sus funciones ordinarias y, por tanto, aun cuando los cursos y las necesidades formativas fueron variando a lo largo de los años, lo cierto es que los expertos docentes venían siendo contratados desde muchos ejercicios atrás, por lo que no estaba justificada dicha contratación temporal sucesiva. Esto conllevó la obligación para el ISM de contratar de forma indefinida a un total de 16 expertos docentes que habían demandado ante los Juzgados de lo Social a la Entidad Gestora.

Esta situación se produjo, según las sentencias citadas, porque el ISM había formalizado con estos docentes contrato para obra o servicio determinado en lugar de haber creado una bolsa de trabajadores con contrato fijo-discontinuo, regulado en el artículo 16 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y realizar llamamientos a los trabajadores de la bolsa en función de las necesidades de docentes.

En este caso, no se habría tratado de contratos temporales, ni tampoco de contratos a tiempo parcial celebrados por tiempo indefinido, ya que los cursos ofertados por el ISM no se repiten todos los ejercicios en fechas ciertas, sino que dependen de la organización establecida en el Plan de Formación, de las solicitudes presentadas y de la disponibilidad de los expertos docentes.

Una vez seleccionados los trabajadores, se produciría el llamamiento y la contratación, utilizando el modelo de contrato de *“Comunicación del llamamiento a la actividad de los/as trabajadores/as fijos-discontinuos”*. De esta manera el ISM podría haberse asegurado una bolsa de trabajadores estable, no teniendo que realizar cada año una nueva selección, lo cual habría servido también para que los plazos no se alargaran innecesariamente⁵¹.

Asimismo, se habrían evitado demandas como las interpuestas por los expertos docentes elegidos mediante convocatorias anuales, y con los que se suscribió un contrato para obra o servicio determinado por cada acción formativa que impartían, y que, como se ha indicado anteriormente, tuvieron que ser incorporados a la plantilla fija del ISM mediante sentencia judicial en los ejercicios 2015 (en el CNFM de Bamio) y 2019 (en el CNFM de Isla Cristina).

⁵¹ El ISM señala en sus alegaciones que el sistema propuesto requeriría la modificación de la RPT y que el sistema utilizado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria no tiene la misma complejidad de perfiles que exige la formación profesional marítima. No obstante, el procedimiento que se propone sería prácticamente igual al que existía en 2012 con el sistema de expertos docentes, por lo que la alegación no puede ser aceptada.

Por último, la anterior actuación habría servido para reducir los costes administrativos de realización de la selección, al no tener que realizarla cada año y únicamente teniendo que actualizarla cada cierto tiempo, en función de las jubilaciones o las bajas voluntarias del profesorado⁵².

II.2.4.2. ESTIMACIÓN DEL COSTE DE UNA BOLSA DE TRABAJADORES CON CONTRATO FIJO-DISCONTINUO

Se ha realizado una valoración de los expertos docentes que serían necesarios en los CNFM de Bamio e Isla Cristina para la impartición de sus acciones formativas, teniendo en cuenta los docentes con los que ya contaba en su plantilla fija, que fueron incorporados en virtud de sentencia judicial.

El CNFM de Bamio cuenta en la actualidad con seis⁵³ docentes incorporados por sentencia judicial como personal indefinido. Los contratos de trabajo, formalizados el 31 de julio de 2015, establecieron para el ejercicio 2015 unas retribuciones anuales de 26.733,28 euros para los titulados superiores, y 22.128,96 euros para los titulados medios.

Por su parte, el CNFM de Isla Cristina cuenta con seis docentes incorporados por sentencia judicial como personal indefinido desde el 1 de agosto de 2019. Estos seis docentes, de acuerdo con los importes que figuraban en los contratos de trabajo formalizados el 31 de julio de 2019, perciben unas retribuciones anuales de 28.799,26 euros, para los titulados superiores, y 23.909,48 euros, para los titulados medios.

Durante los trabajos de fiscalización, los Directores de cada uno de los CNFM efectuaron una estimación a este Tribunal de Cuentas de los expertos docentes que serían necesarios en sus respectivos centros para la impartición de sus acciones formativas, teniendo en cuenta los docentes con los que ya contaba en su plantilla fija, que fueron incorporados en virtud de sentencia judicial.

En el CNFM de Bamio se ha estimado que serían necesarios un total de catorce docentes (al contar con seis docentes incorporados por sentencia, el número de nuevos docentes a contratar sería de ocho). Por su parte, en el CNFM de Isla Cristina serían necesarios doce docentes, seis ya incorporados por sentencia y otros seis docentes adicionales que sería necesario contratar.

En el CNFM de Bamio, el coste anual total estimado para los ocho nuevos docentes sería 230.014,39 euros (205.626,72 euros por siete Titulados Superiores, más 24.387,67 euros por un Titulado Medio), mientras que en el CNFM de Isla Cristina, el coste anual estimado de los seis nuevos docentes sería de 171.263,90 euros (146.876,23 euros por cinco Titulados Superiores, más 24.387,67 euros por un Titulado Medio)⁵⁴.

El siguiente cuadro compara los importes satisfechos a la empresa TRAGSATEC (ejercicio 2018) y a la Persona jurídica 1 (ejercicio 2019) por la impartición de actividades formativas en los CNFM de Bamio e Isla Cristina, respecto a la estimación del coste que supondría la impartición de las actividades formativas con el sistema de una bolsa de trabajadores con contrato fijo-discontinuo (a

⁵² Este sistema es utilizado por distintas entidades públicas, como por ejemplo la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que efectúa convocatorias de procesos selectivos para constituir una relación de candidatos, con objeto de efectuar una cobertura temporal de puestos de personal laboral fijo-discontinuo para las campañas de renta.

⁵³ El número de docentes incorporados por sentencia fueron 10, si bien tres de los mismos se encuentran jubilados y uno en situación de excedencia voluntaria.

⁵⁴ El coste del nuevo personal, con valores actualizados a enero de 2020, de acuerdo con el artículo 3 del Real Decreto-ley 2/2020, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, que establece un incremento del 2 % para el personal del sector público estatal, sería de 29.375,25 euros brutos anuales para los Titulados Superiores y de 24.387,67 euros brutos anuales para los Titulados Medios. A estas cantidades se les añadiría la antigüedad cuando la generasen en el futuro (a partir de los 3 años).

estos efectos se han efectuado los cálculos con los importes realmente abonados a TRAGSATEC y la Persona jurídica 1, aunque si se actualizarán los datos con el Índice de precios de consumo, el coste actualizado resultante sería mayor del que se recoge en el cuadro siguiente):

CUADRO Nº 15
COMPARACIÓN ENTRE EL COSTE DE LAS ACCIONES FORMATIVAS REALIZADAS CON
MEDIOS EXTERNOS EN LOS CNFM Y EL COSTE ESTIMADO CON EL NUEVO SISTEMA
EJERCICIOS 2018 Y 2019
(Euros)

CNFM	Importes abonados a Tragsatec 2018 (1)	Importes abonados a la Persona jurídica 1. 2019 (2)	Coste estimado nuevo sistema (3)	(%) (3) / (1)	(%) (3) / (2)
BAMIO	454.892,64	534.690,73	230.014,39	-49,44	-56,98
ISLA CRISTINA	275.058,56	273.616,96	171.263,90	-37,74	-37,41
TOTAL	729.951,20	808.307,69	401.278,29	-45,03	-50,36

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

De acuerdo con el cuadro anterior, el coste estimado del nuevo sistema supondría una reducción considerable respecto al coste existente en el ejercicio 2019 derivado del Acuerdo Marco suscrito, tanto en el CNFM de Bamio (reducción del 56,98 %), como en el CNFM de Isla Cristina (reducción del 37,41 %) ⁵⁵.

Y de igual manera también supondría una reducción respecto a los importes abonados a TRAGSATEC en 2018, de un 49,44 % en el CNFM de Bamio y de un 37,74 % en el CNFM de Isla Cristina.

En conjunto, para los dos CNFM, esta actuación podría suponer una reducción del 50,36 % (407.029,40 euros) respecto al coste derivado del Acuerdo Marco formalizado, y del 45,03 % (328.672,91 euros) respecto al coste derivado de los EEMPP suscritos con TRAGSATEC ⁵⁶.

⁵⁵ En esta estimación no se han podido incluir las cotizaciones sociales a cargo de la empresa, dada la gran variedad de contratos laborales existentes, así como las múltiples bonificaciones y deducciones que podrían ser aplicables en función del tipo de contrato.

⁵⁶ El ISM alega que sería preceptiva la creación de los puestos necesarios en la RPT y su cobertura mediante oferta pública de empleo, lo que exigiría al menos tres ejercicios, siendo además competencias que exceden de las atribuidas a la Entidad, alegación que no puede ser aceptada, primero porque el plazo estimado por la entidad se considera excesivo para un proceso de creación de una bolsa de trabajadores fijos-discontinuos como el que se propone en este Informe, y, en segundo lugar, porque independientemente de las posibles dificultades de gestión que ello conllevaría, se considera por este Tribunal que sería el sistema más apropiado para dar adecuado cumplimiento al principio de eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

II.3. CONTROLES IMPLANTADOS POR EL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA SOBRE LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

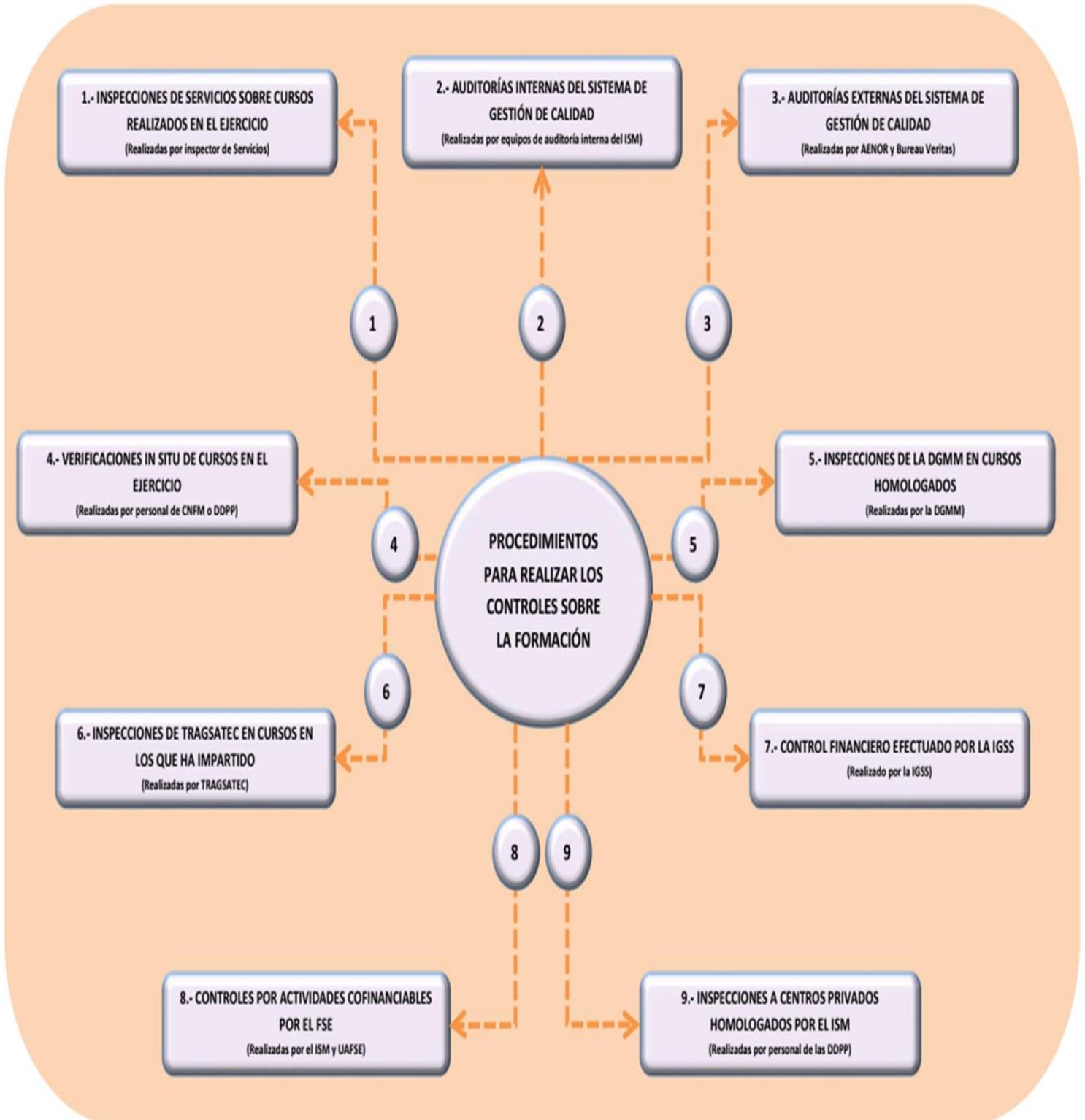
II.3.1. Consideraciones generales.

Las actividades de control en el ámbito de la formación profesional marítima y sanitaria son necesarias, máxime ante la existencia de acciones cofinanciadas por el FSE, verificando que los procesos administrativos y de gestión se ajustan a lo establecido en la normativa que los regula.

En este sentido, desde la obligatoria implantación de un Sistema de Gestión de Calidad para poder impartir esta formación, regulado en la Orden FOM/2296/2002, de 4 de septiembre, se requiere la previa homologación de la DGMM, y por ello el ISM implementó un Sistema de Gestión de Calidad en la formación de los trabajadores del mar, según la norma internacional UNE-EN-ISO 9001:2008, que requiere para su mantenimiento, mejora y ampliación, de la realización, tanto de auditorías internas como externas por empresas certificadas.

De esta forma, tal y como se detalla en el Anexo 4 del Informe, la consecución de los objetivos de control de la gestión de la formación se lleva a cabo a través de los siguientes medios:

GRÁFICO Nº 2
CONTROLES IMPLANTADOS POR EL ISM SOBRE LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL



El sistema de control interno establecido por el ISM para la formación profesional marítima y sanitaria se basa en un conjunto de procedimientos, sin interrelación entre sí, como se señala a continuación, que tienen por objetivo, entre otros, garantizar el funcionamiento de estos cursos, de acuerdo con la normativa aplicable y los principios de buena gestión.

En este sentido, este Tribunal ha realizado pruebas de cumplimiento con el fin de obtener evidencias suficientes de que los procedimientos de control aplicados por el ISM sobre la formación profesional marítima y sanitaria han funcionado de acuerdo con lo previsto en las normas que los regulan, y que se detallan en los epígrafes siguientes.

II.3.2. Controles efectuados por la Inspección de Servicios

El Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del ISM, modificado por el Real Decreto 450/2012, de 5 de marzo, dispone que la Dirección del ISM asume las competencias de inspección de las actividades del Organismo, integrando por tanto bajo su dependencia a los Servicios de Inspección⁵⁷.

De este modo, durante el ejercicio 2018 se efectuaron visitas por el Servicio de Inspección del ISM, con el objetivo de verificar que los procesos administrativos y de gestión contable, en el ámbito de las acciones cofinanciadas por el FSE, se ajustaban a lo establecido en la normativa que lo regulaba, de forma que el alcance de estas inspecciones comprendió el análisis y verificación de la información remitida por la SGASM para justificar la cofinanciación, la comprobación de las verificaciones *in situ* realizadas por las DDPP y CNFM, la revisión sobre el cumplimiento de las instrucciones emitidas por la citada SGASM en relación con los Manuales de Formación, la verificación del procedimiento recogido en la Resolución de 24 de abril de 2013, del ISM, con respecto a los cursos impartidos por los centros privados homologados por el ISM, y la verificación del correcto funcionamiento de las aplicaciones FORMAR y FORMAR-PROS@.

En las inspecciones realizadas en los ejercicios 2017 a 2019 se detectaron las siguientes deficiencias:

1. Irregularidades en relación con la impartición de cursos en los centros privados, homologados por el ISM para la impartición de formación sanitaria. Concretamente:
 - a) Ausencia de realización de inspecciones, por parte del ISM, a centros privados homologados con la periodicidad establecida en la Resolución de 24 de abril de 2013 del ISM y en las Instrucciones de 7 de octubre de 2015, emitidas por la SGASM, incluso después de haberse detectado graves incidencias en los mismos (inspecciones del 2019 en las DDPP de Cartagena y Barcelona).
 - b) Presencia de docentes no autorizados previamente, ejerciendo en sustitución de los inicialmente previstos, así como ausencia injustificada de alumnos para los que no se realiza seguimiento ni se exige la justificación oficial de ausencia (inspección del 2019 en la DP de Barcelona).
 - c) Existencia de comunicación de inicio de los cursos fuera del plazo establecido, notificación de modificación de las condiciones de homologación sin plazo suficiente para verificar las nuevas condiciones, homologación denegada por incumplimiento de los requisitos, cancelaciones de cursos por falta de alumnos para iniciarlo, notificando este hecho en fechas muy próximas al comienzo del curso, e incumplimiento de los horarios establecidos inicialmente (inspección del 2018 de la DP de Vigo).
2. En la inspección realizada en el CNFM de Isla Cristina se detectó la cancelación de ocho cursos en el ejercicio 2017 por falta de profesores cualificados para impartirlos, así como la falta de presentación al inicio de curso de 20 alumnos sin causa que lo justificara.

⁵⁷ La regulación de la organización, cometidos y funcionamiento de la Inspección de Servicios del ISM se encuentran en la Circular Nº 3/2012, de 22 de marzo de 2012, del ISM, modificada a su vez por la Circular nº 4/2012, de 4 de julio de 2012, que introduce cambios esencialmente en la elaboración de informes.

3. En la inspección realizada en el CNFM de Bamio se detectó que TRAGSATEC canceló 38 cursos por falta de profesores cualificados. Durante el ejercicio 2017, 78 alumnos no se presentaron al inicio del curso, y además se produjeron 32 bajas por abandono. En las verificaciones practicadas por la entidad *in situ* se detallan incidencias relacionadas con la empresa TRAGSATEC tales como: problemas en la planificación de los cursos y en la disponibilidad de profesores cualificados que provoca la existencia de múltiples cambios en el profesorado, en las horas planificadas, así como problemas en las fechas de comienzo de los cursos, llegando incluso a la cancelación de estos. Asimismo, también se detectó la remisión fuera del plazo establecido de la documentación del curso por parte de TRAGSATEC, hecho que provoca que no se cumplan los plazos de comunicación a la DGMM⁵⁸.

II.3.3. Auditorías internas y externas en el ámbito del Sistema de Gestión de Calidad

Dentro del ámbito formativo, como consecuencia de las estipulaciones contenidas en el Convenio STWC y en la citada Orden FOM 2296/2002, de 4 de septiembre, se determina la obligatoria implantación de un Sistema de Gestión de Calidad, como condición general de los centros de formación que impartan cursos con homologación de la DGMM.

Asimismo, la Orden FOM/1415/2003, de 23 de mayo, por la que se regula el sistema de gestión de calidad y las auditorías externas exigidas en la formación y expedición de títulos para el ejercicio de profesiones marítimas, establece las características fundamentales que tiene que tener este sistema, así como los controles a los que debe estar sometido, regulando tanto los procedimientos de control interno como los de control externo.

Como consecuencia de estas disposiciones, el ISM implantó un Sistema de Gestión de la Calidad, basado en los estándares de referencia de las Normas Internacionales de Calidad UNE-EN-ISO 9001:2008 (para las auditorías realizadas hasta el ejercicio 2017 inclusive) y UNE-EN-ISO 9001:2015 (para las auditorías efectuadas a partir del 2018), y estableció, en el ámbito de la acción formativa, un Manual de Gestión de Calidad.

II.3.3.1. AUDITORÍAS INTERNAS EN EL ÁMBITO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD

El objetivo de las auditorías internas relacionadas con el Sistema de Calidad de la Entidad es la comprobación del cumplimiento de las citadas Normas UNE-EN, tanto en los procesos relacionados con la formación como en el resto de procesos comunes. Asimismo, en los procesos relacionados con la formación, la Orden FOM/1415/2003, de 23 de mayo, regula los objetivos y requisitos de los procedimientos de control interno a los que tiene que estar sometido el Sistema de Gestión de Calidad.

En el caso del ISM, en los equipos de auditoría interna existen dos figuras: a) el representante de la dirección que debe formar parte del Sistema de Gestión de la Calidad de la Entidad (bien la Coordinadora de Calidad, bien miembros de los equipos de calidad provinciales); y b) el auditor interno, que es personal del ISM. No obstante, en ocasiones existe un solapamiento entre ambas figuras, coincidiendo el representante del Sistema de Calidad de la empresa y el auditor interno en un mismo trabajador de la Entidad, si bien en ninguno de los casos analizados el auditor fiscaliza la DP a la que pertenece, aunque todos son personal del ISM.

Llama la atención que los informes de auditoría interna de los ejercicios 2017 y 2018, en los que se inspeccionan 8 y 15 centros respectivamente, no detectan incidencias relevantes en relación con el Sistema de Gestión de la Calidad, recogiendo en general una valoración global positiva del mismo, a pesar de las numerosas deficiencias detectadas mediante otros controles que se recogen en este subapartado.

⁵⁸ El número de cursos cancelados que se indica está referido al período comprendido entre el 1 de enero del 2017 y el 15 de marzo del 2018, tal y como se refleja en el Informe nº 4/2018, de la Inspección de Servicios.

II.3.3.2. AUDITORÍAS EXTERNAS EN EL ÁMBITO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD

El objetivo de las auditorías externas del Sistema de Gestión de Calidad del ISM es la comprobación del cumplimiento de los requisitos de este sistema de acuerdo con los estándares establecidos en las citadas Normas UNE-EN por parte de una entidad registrada externa, así como revisar que los procesos definidos y la documentación del sistema de gestión desarrollada por el ISM es acorde a los requisitos legales y reglamentarios aplicables.

En los ejercicios 2017 y 2018 esta auditoría se efectuó a través de la Persona jurídica 2 y, en el ejercicio 2019, se llevó a cabo por la Persona jurídica 3.

Del análisis de los informes emitidos simplemente se señala la existencia de una serie de áreas de mejora y observaciones, que en relación con las acciones formativas carecen de importancia significativa (la utilización de la Intranet como herramienta de control de la documentación o el análisis global del indicador de satisfacción de estancia, entre otros).

II.3.4. Verificaciones *in situ* de los cursos de formación profesional

Los procedimientos de verificación *in situ* tienen por objeto la realización de acciones encaminadas a la revisión del proceso de impartición de cursos pertenecientes al Plan de Formación.

Las actuaciones comprendidas en este proceso se llevan a cabo como consecuencia de la participación del ISM en el Programa Operativo Empleo, Formación y Educación del período 2014-2020 (POEFE 2014-2020 tal y como se especifica en la IT 3.4/6 "Instrucción Técnica para la verificación *in situ* del desarrollo de cursos).

Para el desarrollo de estas verificaciones, el ISM cuenta con la citada Instrucción Técnica, aprobada por la SGASM el 25 de febrero de 2015, en la que se definen los criterios de selección de los cursos objeto de verificación, el procedimiento para la realización de estas verificaciones y el modelo de informe de verificación *in situ* a presentar.

Llama la atención que las verificaciones son efectuadas por el personal responsable de formación de cada CNFM o DDPP, que llevan a cabo comprobaciones en los mismos centros o provincias en las que trabajan, por lo que no existe una adecuada segregación de las funciones.

Del análisis de los informes correspondientes a las verificaciones *in situ* efectuadas en los ejercicios 2018 y 2019 se han obtenido los siguientes resultados:

1. En las verificaciones realizadas en el CNFM Bamio, la mayoría de las deficiencias detectadas durante estos ejercicios están relacionadas con el personal docente aportado en el ejercicio 2018 por la empresa TRAGSATEC y en el 2019 por la Persona jurídica 1, destacando las siguientes:
 - a) Sustitución de clases prácticas por teóricas, así como duración inferior a la estipulada de las clases prácticas que se llegan a impartir. Asimismo, en las clases prácticas impartidas sólo se evidencia la presencia de un docente, cuando debería haber dos (cursos FORMAR 19769 y 19722).
 - b) No se dispone del perfil del docente que imparte las clases y, por tanto, no es posible determinar si los instructores cumplen los requisitos exigidos. En el caso del curso FORMAR 20890, esta información debe remitirse a la DGMM según consta en la Resolución de 8 de febrero de 2013 de la DGMM, por la que se homologa al CNFM de Bamio para impartir cursos, sin que conste su envío, y para el curso FORMAR 19812, no se aporta la documentación del perfil del docente que exige el Diseño Curricular del curso

establecido por el ISM siguiendo especificaciones del Convenio de la Organización Marítima Internacional.

- c) Ausencia de acreditación del perfil profesional requerido, bien porque no consta la existencia de los certificados o títulos profesionales requeridos, bien por no aportar título válido de formador de formadores necesario para impartir docencia (cursos FORMAR 20832, 20839, 20757, 20743).

En el caso de los títulos de formador de formadores, el personal que efectuó la inspección informó de que en la mayoría de ocasiones eran títulos on line expedidos por la empresa Instituto Europeo de Formación de Formadores, empresa que no se encuentra inscrita en el Registro Estatal de Entidades de Formación y cuyos títulos no están reconocidos por Administración Laboral o Educativa competente.

- d) Existencia de múltiples cambios en la configuración del curso y de los docentes asignados por la Persona jurídica 1, que han impedido al CNFM comunicar en tiempo y forma la relación de instructores correspondiente (cursos FORMAR 20728, 20771, 20773, 20820).
2. Respecto a la DP de Huelva y en relación con el curso FORMAR 19447 en el ejercicio 2018, no consta la notificación de datos del curso a la DGMM, durante la impartición del curso se ha constatado la ausencia de un docente y se han producido cambios en la configuración del curso que no han sido comunicados.

II.3.5. Inspecciones de la DGMM sobre los cursos homologados

La citada Orden FOM/2296/2002, de 4 de septiembre, establece las condiciones que deben cumplir los centros de formación para recibir la homologación por parte de la DGMM, para la impartición de cursos conducentes a la expedición de los títulos profesionales y certificados regulados en esta orden. Asimismo, estipula las obligaciones a cumplir por los centros homologados para el desarrollo de los cursos y la posibilidad de suspensión o retirada de dicha homologación cuando dichas obligaciones se incumplan. En el Anexo 5 se relacionan los cursos homologados por la DGMM al ISM durante 2018.

La citada Orden establece la realización de inspecciones por la DGMM a los centros de formación, para comprobar que en todo momento se cumplen las directrices reguladas en la misma. Estas inspecciones se efectúan a través de las Capitanías Marítimas, como órganos periféricos dependientes del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a través de la DGMM.

Examinados los datos facilitados por la DGMM sobre la totalidad de centros homologados por este organismo, tanto públicos como privados, así como los cursos que cada centro imparte y los alumnos que han finalizado la acción formativa en el ejercicio 2018, puede observarse como en términos de oferta global de cursos homologados por la DGMM, el ISM representa el 15,11 % del total de cursos impartidos y el 21,08 % en términos de alumnos que han finalizado dicha acción formativa⁵⁹.

Analizados los informes emitidos por las Capitanías Marítimas en los ejercicios 2017, 2018 y 2019 sobre los cursos impartidos por el ISM para los que consta la correspondiente homologación, en los mismos se han puesto de manifiesto las siguientes deficiencias:

⁵⁹ De un total de 3.024 cursos homologados por la DGMM celebrados en el ejercicio 2018, el ISM imparte 457 cursos, mientras que en términos de alumnos son un total de 33.346 alumnos que han finalizado los citados cursos, de los que 7.028 pertenecen a los cursos impartidos por el ISM.

1. En el CNFM de Isla Cristina las deficiencias más relevantes están relacionadas con los docentes que imparten los cursos, fundamentalmente en el ejercicio 2019, en el que la docencia se ejerce a través de la Persona jurídica 1. Concretamente:

- a) El instructor y evaluador principal de los cursos FORMAR 20934 y 20963, previstos para marzo del 2019, carece de experiencia profesional y no acredita experiencia docente. Esta situación provocó un acta de la inspección el 15 de marzo de 2019, proponiendo la cancelación de los cursos si a fecha de comienzo de los mismos no se habían resuelto estas graves incidencias.

Como consecuencia de ello, el 18 de marzo de 2019, por Oficio de la Capitanía Marítima de Huelva se procede a la cancelación de los cursos por incumplimiento de lo dispuesto en la normativa vigente en materia de formación, titulación y guardia para la gente de mar.

- b) La inspección realizada el día 4 de septiembre de 2019 sobre los cursos FORMAR 20920, 20933, 20941, 20960 y 21089, detectó incidencias relacionadas con la falta de acreditación de formación en uso de simuladores, de titulación profesional de los docentes y de formación en técnicas de instrucción y de titulación para impartir docencia (título de formador de formadores).

Como consecuencia de dicha inspección, en la misma fecha se inició el trámite de audiencia por parte de Capitanía Marítima de Huelva, donde se requirió la subsanación de las deficiencias encontradas. En fecha 6 de septiembre de 2019, se presentaron, por parte del CNFM de Isla Cristina, las alegaciones ante el órgano inspector, siendo aceptadas en escrito de 11 de septiembre de 2019, considerándose válido el criterio del ISM en tanto no sean emitidas instrucciones técnicas concretas que precisen con mayor detalle el contenido de la normativa vigente de carácter generalista.

En todo caso, es necesario precisar que la fecha de resolución del proceso iniciado por la Capitanía Marítima fue posterior a la realización de tres de los cursos (FORMAR 20920, 20933 y 21089), y que se recibió cuando otro de los cursos ya había sido iniciado (FORMAR 20960) y el mismo día de inicio del último de los cursos señalados (FORMAR 20941).

2. De las inspecciones realizadas por la Capitanía Marítima de Huelva sobre los cursos impartidos en esta DP destacan las múltiples incidencias encontradas en el curso FORMAR 19703, realizado en abril del 2018 a través de la empresa TRAGSATEC: retraso en el inicio del curso, graves deficiencias en el material utilizado para las prácticas, falta de realización de contenido práctico, tanto relacionado con supervivencia en el mar como de extinción de incendios, deficiencias en seguridad en las prácticas que se realizan, incumplimientos de horarios y ausencia de titulación académica requerida en los instructores del curso.

No obstante, aunque la conclusión del inspector es la de incumplimiento de la Resolución de 21 de septiembre de 2016, de la DGMM, por la que se determina el contenido y procedimiento de homologación de los cursos de revalidación conforme al Convenio STCW, no se propone la suspensión del curso.

Por otra parte, en el ámbito de las homologaciones, y en aplicación de los Convenios Internacionales, la normativa vigente prevé la existencia de cursos de actualización de la competencia, de manera que la DGMM, mediante Resolución de 21 de septiembre de 2016, aprobó el contenido de los cursos de actualización o la modificación de los programas de los cursos de formación y condiciones mínimas de los centros, así como el contenido de los citados cursos para su homologación, con el fin de actualizar la competencia de los marinos poseedores de esos certificados de suficiencia.

Asimismo, la Resolución de 2 de febrero de 2017, de la DGMM, estableció las condiciones y los requisitos de revalidación de los certificados de suficiencia que tienen caducidad, de acuerdo con lo previsto en los Convenios Internacionales.

Por tanto, y teniendo en cuenta las disposiciones anteriores, la DGMM prevé, en los próximos años, un incremento significativo del número de certificados a caducar que será necesario renovar, hecho que incidirá de forma directa en la actividad formativa de los distintos centros homologados, entre ellos el ISM, tal y como se pone de manifiesto en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 16
NÚMERO DE CERTIFICADOS CON PROYECCIÓN DE CADUCIDAD
EJERCICIOS 2018 A 2021

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	EJERCICIO 2018	EJERCICIO 2019	EJERCICIO 2020	EJERCICIO 2021
9500	FORMACIÓN BÁSICA SEG	6.936	7.019	7.422	42.180
9502	AVANZADO L.C.INCEND.	399	897	1.701	13.365
9504	SUPERV. (BOT.NO RAP)	563	952	1.738	14.499
9505	AVANZADO QUIMIQUEROS	425	461	437	513
9506	AVANZADO BUQ GASEROS	415	440	486	623
9507	AVANZADO PETROLEROS	540	502	525	737
9510	BÁSICO GASEROS	806	579	520	748
9512	BÁSICO PETR.Y QUIMIQ	800	696	612	894
9530	BOTES RESCATE RÁPIDO	241	509	627	2.744
9532	BUQUES DE PASAJE	2.617	2.617	3.499	4.372
9535	PATRÓN PROF. RECREO	236	234	354	649
9590	BÁSICO BUQUES IGF	0	0	28	0
9591	AVANZADO BUQ IGF	0	0	19	0
TOTAL		13.978	14.906	17.968	81.324

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por la DGMM.

Tal y como se detalla en el cuadro anterior, las previsiones ponen de manifiesto que las necesidades de formación van a multiplicarse considerablemente respecto a 2018, ya que como puede observarse existe un incremento de certificados a renovar en 2021 de hasta un 481,80 %, respecto a los de 2018. Esto se traduce en la existencia de un riesgo elevado de no disponer de la cobertura formativa necesaria por parte de los centros homologados para la impartición de formación profesional marítima, y en particular del ISM, para atender a la demanda previsible, y consecuentemente, la imposibilidad de que estos trabajadores puedan embarcarse, dado que no dispondrán de la correspondiente formación.

II.3.6. Inspecciones realizadas por TRAGSATEC sobre cursos que ha impartido

El procedimiento para la realización de inspecciones sobre la ejecución de los cursos del Plan de Formación impartidos, total o parcialmente, mediante EMPP, se regula mediante la Instrucción Técnica IT-3-4-/10, de la SGASM, *“Instrucción Técnica operativa para el personal que participa en los cursos de ISM a través de encomienda de gestión”*, de 5 de marzo de 2018.

El alcance de las inspecciones realizadas comprende los aspectos organizativos, equipos y medios pedagógicos y demás aspectos curriculares de los cursos que serán seleccionados previamente por la SGASM.

Es necesario señalar que las inspecciones se llevan a cabo por el personal de TRAGSATEC, es decir, es el personal de la propia empresa que imparte los cursos la que los revisa, lo cual podría restar eficacia al control.

Para la ejecución de las inspecciones se tiene que comprobar y cumplimentar la *“Lista de Comprobaciones”* elaborada por el ISM. Una vez finalizada la inspección, los resultados de la misma reflejando las mejoras propuestas, las anomalías observadas y cualquier incidencia reseñable, se detallan en un informe modelo también elaborado por el ISM.

En las inspecciones llevadas a cabo por TRAGSATEC en los ejercicios 2017 y 2018, sobre 38 y 45 cursos respectivamente, no se detectan incidencias relevantes, más allá de deficiencias en algunos de los materiales utilizados, en las zonas donde se realizan las prácticas, tiempos no acordes de forma exacta con los previstos o problemas de puntualidad. Los resultados de este control son notablemente diferentes al resto de controles que existen sobre la formación profesional marítima y sanitaria, lo que pone de manifiesto su ineficacia, a lo que hay que añadir que el coste de estas inspecciones es abonado por el propio ISM (45.251,62 euros en el ejercicio 2018 y 43.028,55 en el ejercicio 2019) y su realización de manera muy limitada (tal y como se ha puesto de manifiesto anteriormente, únicamente se inspeccionaron un 8,72 % de los cursos impartidos durante el ejercicio 2018 por TRAGSATEC).

II.3.7. Control financiero efectuado por la Intervención General de la Seguridad Social

De conformidad con la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y con el Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social, esta ejerce el control interno de la gestión económica y financiera del Sistema de la Seguridad Social a través de la función interventora y del control financiero.

El Plan anual de control financiero permanente para el ejercicio 2018 estableció, como actuaciones a desarrollar en el ISM, entre otras, el seguimiento de situaciones a corregir puestas de manifiesto en informes de ejercicios anteriores que requieren de un plan de acción, y en relación con ello en el Informe Global de Control financiero permanente del ISM de 2018, realizado por la Subdirección General de Control Financiero del Sistema de la Seguridad Social de la IGSS, solo se realiza alusión a la existencia de una situación a corregir relacionada con la actividad formativa, la cual, tras efectuar un seguimiento de la misma, se mantiene pendiente a pesar de ponerse de manifiesto en el Informe Global de 2016. Concretamente se trata de la *“Insuficiente justificación de la utilización de la figura jurídica de la encomienda de gestión para cubrir las necesidades existentes relativas a la formación profesional marítima de los trabajadores del mar”*.

En consecuencia, la IGSS manifestó su disconformidad con la utilización de la figura jurídica de la EG (en la actualidad EMPP), en los procesos relativos a la formación profesional, a pesar de lo cual el ISM siguió formalizando estas figuras jurídicas para la impartición de los cursos de formación profesional marítima y sanitaria.

II.3.8. Controles derivados de los cursos de formación cofinanciables por el Fondo Social Europeo

La participación del ISM como Organismo Intermedio en el POEFE 2014-2020 y, a su vez, como beneficiario de los fondos concedidos en el marco de este Programa, en el ámbito de la formación profesional marítima y sanitaria, determina la obligación de establecer procedimientos de control cuyo objetivo consiste en verificar que los procesos administrativos y de gestión se ajustan a lo establecido en la normativa reguladora.

El ISM, una vez recibidas las solicitudes de reembolso de los gastos susceptibles de cofinanciación ocasionados por la ejecución de los cursos del Plan Anual de Formación, coordina, supervisa y revisa la realización de las verificaciones de gestiones administrativas y de las verificaciones *in situ*, tanto con medios propios como, en su caso, mediante la contratación de una empresa externa con competencia acreditada en materia de auditoría.

En particular, estas verificaciones son efectuadas por la empresa de auditoría Bnfix Audiest Auditores, SAP⁶⁰, siendo el ISM quien selecciona las muestras a analizar, y controla, supervisa y coordina la realización del servicio.

Como consecuencia del retraso en la entrada del ISM en el POEFE 2014-2020, hasta finales del ejercicio 2018 no se realizaron verificaciones administrativas correspondientes al gasto cofinanciable de los cursos pertenecientes al Plan de Formación del ejercicio 2016, concretamente mediante el informe de la Persona jurídica 4, de fecha 26 de octubre de 2018.

Estas solicitudes de reembolso se tramitaron el 2 de julio de 2018, por importes de 1.121.672 euros y 1.342.031 euros para las prioridades de inversión 8.1 (desempleados) y 8.5 (empleados) respectivamente.

En el análisis efectuado por la empresa auditora se detectaron las siguientes irregularidades:

1. Existencia de duplicidad de alumnos, como consecuencia del incorrecto funcionamiento de la aplicación informática de gestión.
2. Existencia de alumnos incluidos en cursos en los que existen dos módulos, cuando solo han realizado uno de los módulos, por lo que no pueden incluirse como alumnos elegibles para cofinanciación, ya que no han completado la totalidad del curso.
3. Existencia de alumnos que no cumplían las condiciones para ser beneficiarios de cofinanciación (empleado o desempleado), al figurar dado de alta como autónomo en la fecha de la solicitud de formación.

El resultado anterior determinó la exclusión como gasto cofinanciable de una parte del gasto incluido en las solicitudes de reembolso, por importe de 1.901 euros.

Asimismo, es preciso señalar que en este informe la empresa incluyó la realización de un conjunto de verificaciones *in situ* efectuadas sobre cursos ejecutados en el ejercicio 2018 (a pesar de que a la fecha de emisión del informe no se habían ejecutado la totalidad de cursos de ese ejercicio ni efectuado aún las solicitudes de reembolso del mismo), no detectándose ninguna incidencia relevante.

Por otro lado, y una vez concluidas las verificaciones anteriores, se procedió a presentar ante la Autoridad de Gestión de la UAFSE los certificados de gasto junto con los informes de verificación y toda aquella documentación requerida por este organismo. Como consecuencia de las

⁶⁰ En el ejercicio 2016 y como consecuencia de la entrada tardía del ISM en el actual POEFE 2014-2020, las verificaciones *in situ* se realizaron por la Persona jurídica 11 mediante contrato menor.

verificaciones de calidad efectuadas por la Autoridad de Gestión en el ejercicio 2018, sobre los importes certificados susceptibles de cofinanciación del ejercicio 2016, el ISM emitió el 26 de diciembre de 2018, el *“Informe sobre corrección en la presentación de operaciones y proyectos del FSE 203-24-1 correspondiente a los cursos de formación profesional marítima y sanitaria del Plan de Formación del año 2016”*.

Este informe recogió la conveniencia de efectuar una corrección como consecuencia de incumplimientos en la normativa relativa a la subcontratación de terceras empresas por parte de la empresa TRAGSATEC, encargada de la impartición de cursos a través de la figura de la EG. Concretamente establecía que:

“... se superó por parte de ésta, en materia de subcontratación, el límite cuantitativo del 50 % del gasto del encargo correspondiente que venía establecido, por una parte en el artículo 5.1 del Real Decreto 1072/2010 de 20 de agosto, y por otro en el segundo párrafo del punto 6 de la Disposición Adicional 25ª del TRLCSP, y que se reproduce en el vigente artículo 32.7 b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público...”

La citada corrección dio lugar a una minoración del gasto certificado y susceptible de cofinanciación en el ejercicio 2016, por importe de 581.174 euros.

Por último, cabe destacar que el artículo 123 del Reglamento (UE) N° 1303/2013 establece la designación de una Autoridad de Auditoría, funcionalmente independiente de las Autoridades de Gestión y de la Autoridad de Certificación, funciones que recaen sobre la Intervención General de la Administración del Estado y, por delegación de este organismo, en la IGSS en el ámbito al que pertenece el ISM.

No obstante, a 31 de diciembre de 2019 no consta que se haya realizado ninguna actividad de control por parte de la IGSS sobre las operaciones susceptibles de cofinanciación ejecutadas por el ISM pertenecientes al POEFE 2014-2020.

II.3.9. Inspecciones realizadas a centros homologados por el ISM para la impartición de formación sanitaria

De acuerdo con lo dispuesto en la Orden PRE/646/2004, de 5 de marzo, por la que se establecen los contenidos mínimos de los programas de formación sanitaria específica y las condiciones para la expedición y homologación del certificado de formación sanitaria de los trabajadores del mar, corresponde al ISM no solo impartir los cursos de formación sanitaria, sino también la homologación y el control de las condiciones que deben reunir los centros privados que pretendan impartir formación sanitaria específica⁶¹.

Asimismo, con el objeto de adecuar y desarrollar lo dispuesto en la normativa relativa a los centros autorizados para impartir formación, el ISM emitió Resolución de 24 de abril de 2013, sobre las condiciones que deben reunir los centros de formación y procedimiento de homologación de centros privados.

De esta forma, el proceso de homologación recogido en la citada Resolución, comienza con la realización de una solicitud, dirigida al ISM, por parte del centro que requiere la homologación de cada modalidad de formación sanitaria, acompañada de la documentación que acredite los requisitos establecidos en la normativa reguladora. Una vez revisada la solicitud y su documentación, se efectúa una inspección previa por parte de personal de las DDPP y, finalmente, es aprobada por el ISM y publicada en el Boletín Oficial del Estado.

⁶¹ Concretamente, se regulan los certificados de formación sanitaria específica inicial (y actualización) y de formación sanitaria específica avanzada (y actualización).

Las homologaciones tienen validez por un periodo máximo de tres años desde la fecha de la notificación de la misma, pudiendo prorrogarse su vigencia por periodos trianuales sucesivos.

Por otro lado, y al objeto de comprobar que los cursos impartidos por estos centros homologados, se adecúan a los niveles de calidad y profesionalidad necesarios, las DDPP deberán llevar a cabo una serie de inspecciones de los mismos, con una periodicidad máxima de un año, cuyo resultado se refleja en un informe que remiten a la SGASM.

Las DDPP deben inspeccionar al menos un 20 % de los cursos impartidos por cada empresa en el año natural. En todo caso, se inspecciona el primer curso que el centro realice en el año en cada modalidad (estable o itinerante) y, posteriormente, uno de cada cinco cursos celebrados. La selección de los cursos y la verificación de los mismos se efectúan por un equipo formado por trabajadores de la DP de referencia del centro privado homologado donde se imparte el curso.

Por último, los informes elaborados junto con la lista de comprobaciones, las actas del curso y la relación de alumnos que han superado el curso, se envían a la SGASM para su control e inclusión en la plataforma TITULAMAR.

A 31 de diciembre de 2018, existían 23 centros privados homologados por el ISM para la impartición de formación profesional sanitaria a lo largo de la geografía nacional. Asimismo, según información facilitada por el ISM, durante el 2018, se realizaron inspecciones a un total de 21 cursos impartidos en 13 centros privados. Tal y como se pone de manifiesto en estos informes, se detectaron las siguientes incidencias:

1. En la inspección efectuada por la DP de Vigo sobre el curso de Formación Sanitaria Específica Inicial impartido por la Persona jurídica 5, se detectó que el curso no se estaba realizando por cambio en el horario de comienzo del curso, sin haber sido comunicado al ISM, por lo que se incumplió la Resolución de 24 de abril de 2013. Por su parte, el ISM no estableció sanción alguna.

Asimismo, en el curso de Formación Sanitaria Específica se detectó la ausencia de alumnos en las aulas. No obstante, estos alumnos aparecen posteriormente en el Acta como aprobados, no realizándose requerimiento alguno por parte del ISM a este respecto, por lo que existe el evidente riesgo de que se hayan otorgado titulaciones a personas que no han asistido a los cursos de formación. El ISM tampoco sancionó a la empresa por esta irregularidad.

2. En la inspección efectuada por la DP de Málaga sobre el curso de Formación Sanitaria Específica Inicial, impartido por la Persona jurídica 6, se detectaron cambios en los horarios de ejecución de prácticas, de forma que cuando se efectúa la inspección se estaban realizando clases teóricas cuando lo previsto eran las clases de prácticas, sin que la inspección verificase posteriormente la realización de estas últimas.

Asimismo, se pone de manifiesto que desde que se otorga la homologación a este centro esta deficiencia ya había sido observada hasta en tres ocasiones anteriores. No obstante, no se efectuó requerimiento ni sanción alguna por parte del ISM.

3. En la Inspección efectuada por la Dirección Local de Noia sobre el curso Actualización Formación Sanitaria Específica Avanzada (modalidad itinerante), impartido por la Persona jurídica 7, se detectó la ausencia de uno de los docentes, así como la ausencia de un alumno que aparece posteriormente en la lista de aprobados, incumpliendo la Resolución de 25 de septiembre de 2017, por la que se otorga la homologación al centro.

En consecuencia, la inspección concluyó que no quedaba suficientemente acreditado que el curso impartido se adecuase a los niveles de calidad y profesionalidad exigibles, emitiendo la

SGASM un oficio de 2 de marzo de 2018, por el que se requirieron alegaciones al citado centro.

Sin embargo, el ISM consideró como válido el curso, si bien comunicó que futuras incidencias podrían suponer la retirada de la homologación concedida.

Por otro lado, es necesario destacar que, contrariamente a lo dispuesto en la Resolución de 24 de abril de 2013, no se ha cumplido con la periodicidad estipulada para las inspecciones. Así, en el ejercicio 2018, no fueron inspeccionados un total de 10 primeros cursos impartidos en el año de algunos de los centros homologados, sobre un total de 24.

A mayor abundamiento, se detecta la ausencia de seguimiento de incidencias en centros con reiterados incumplimientos en ejercicios anteriores, como es el caso de la Persona jurídica 8 en Cartagena, que no fue objeto de inspección en los ejercicios 2017 y 2018, a pesar de haberse detectado graves deficiencias en el ejercicio 2016, o la Persona jurídica 9, que no fue objeto de inspección en 2018 a pesar de las incidencias detectadas en el ejercicio anterior, así como la anteriormente mencionada Persona jurídica 6.

Por último, si bien la normativa vigente establece procedimientos de suspensión o retirada de la homologación ante determinados incumplimientos, el ISM no cuenta con una normativa que regule el régimen sancionador en la actividad de los centros homologados para impartir formación sanitaria, de forma que se modulen sanciones para infracciones en función de la naturaleza y gravedad de las mismas de forma previa a una posible suspensión o retirada de la homologación.

II.3.10. Controles sobre el inmovilizado vinculado directamente a la formación profesional marítima y sanitaria en los CNFM

El TRLGSS regula en el Capítulo VII. Régimen económico del Título I, el patrimonio único de la Seguridad Social, como un patrimonio diferenciado del patrimonio del Estado y afecto a sus fines, regulado por lo dispuesto en esta norma, en el Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre patrimonio de la Seguridad Social, y demás disposiciones complementarias.

Así, tal y como establece el artículo 5.2 del citado Real Decreto, el inventario de bienes muebles, en el ámbito de la Seguridad Social, se formará, actualizará y contabilizará por la Entidad Gestora, Servicio Común o Mutua Colaboradora con la Seguridad Social que los posea, use o disfrute.

Por otra parte, el Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del ISM, atribuye en su artículo 10 a la División de Administración y Análisis Presupuestario, órgano dependiente de la Dirección de la Entidad, entre otras funciones, la de elaboración y mantenimiento del inventario centralizado de sus bienes muebles e inmuebles, y ello sin perjuicio de que desde las DDPP⁶² comuniquen a dicha División las compras realizadas para incorporar al inventario, así como los elementos que deben darse de baja del mismo.

Este inventario de bienes muebles es gestionado informáticamente a través de la transacción "*Gestión de inventarios*" ubicada en el entorno e-SIL, sin perjuicio de los registros que, de forma complementaria, llevan cada DP y CNFM.

Por tanto, y a pesar de la gestión centralizada, las DDPP y CNFM llevan un control de todos los bienes muebles inventariables de que dispongan, de forma que los mismos estén perfectamente identificados.

⁶² Los procesos de compra de bienes se efectúan en las DDPP, pero son los CNFM los que comunican sus necesidades.

En el análisis del control del inventario realizado por las DDPP de Huelva, Tenerife y Las Palmas y por los dos CNFM en relación con los bienes utilizados única y exclusivamente para la formación profesional marítima impartida, se han observado los siguientes resultados:

1. CNFM de Isla Cristina: analizado el inventario de dichos bienes, se ha detectado la existencia de numerosos errores derivados de la ausencia de un control periódico sobre el mismo, de manera que se reflejen los movimientos que se producen, tal y como se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 17
INCIDENCIAS INVENTARIO CNFM ISLA CRISTINA
(Euros)

TOTAL INVENTARIO		Elementos con incidencias			Porcentaje incidencia sobre total	
Nº elementos	Importe	Tipo incidencia	Nº elementos	Importe	Elementos	Importe
734	4.499.667,25	Ubicación incorrecta	174	434.718,46	23,71 %	9,66 %
		No localizados	49	5.793,15	6,68 %	0,13 %
		Pendiente de baja	37	44.877,40	5,04 %	1,00 %
		TOTAL	260	485.389,01	35,42 %	10,79 %

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de información facilitada por el ISM.

Como puede observarse, un elevado porcentaje de los elementos que conforman el inventario, un 35,42 %, tiene algún tipo de deficiencias.

Estos hechos se han evidenciado, además, en las verificaciones físicas realizadas sobre una muestra de 52⁶³ elementos del inventario (un 7,08 % sobre el total), donde se ha comprobado la existencia de numerosas incidencias que demuestran la ausencia de actualización que contemple las variaciones que se producen, de forma que el 100 % de los elementos verificados adolecía de algún error (cambios de equipamiento, bajas, falta de uso por obsolescencia, traslado entre Escuela, CNFM y DDPP, entre otros).

Asimismo, ninguno de los elementos analizados poseía la etiqueta identificativa con el número de inventario correspondiente, realizándose esta identificación a través de un número escrito a rotulador en algunos de los elementos analizados, mientras que otros incluso carecían de este número que los identificara, como es el caso de los simuladores, botes o motos de agua.

2. CNFM de Bamio: en este centro no se había realizado el control de inventario, por lo que solamente fue posible la realización de una verificación física directa realizada sobre una muestra de 40 elementos, en la cual se detectaron errores en 37 de ellos, un 92,50 % de la

⁶³ De los 52 elementos analizados, 42 se han verificado a través de verificación física directa y 10 por verificación física inversa.

selección analizada, tales como: ubicaciones incorrectas, elementos sin etiqueta identificativa o con código de identificación incorrecto y elementos no localizados.

Por tanto, al igual que en el CNFM de Isla Cristina, la verificación física refleja una ausencia de control sobre los movimientos del inventario, de forma que el mismo no se encuentra convenientemente actualizado.

3. En el resto de DDPP analizadas no se han encontrado incidencias significativas en la revisión de inventario, y las localizadas se refieren fundamentalmente a la existencia de elementos sin etiqueta identificativa o con código de identificación incorrecto.

Las circunstancias descritas con anterioridad evidencian la ausencia de un procedimiento de mantenimiento y actualización de inventario relacionado con la formación profesional marítima y sanitaria que debe reflejar la situación real de los bienes que la integran y sus condiciones de uso, fundamentado entre otros aspectos, en la existencia de un sistema de etiquetado que identifique de forma unívoca al bien y en criterios homogéneos en la asignación de los elementos utilizados para la actividad formativa en cada centro.

De esta forma se garantizaría la integridad del inventario y se aseguraría que la actividad de gestión de inventario se ajuste convenientemente a lo establecido en el artículo 5 del Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social.

II.4. ACTUACIONES DE CERTIFICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL ANTE LA UNIDAD ADMINISTRADORA DEL FONDO SOCIAL EUROPEO

II.4.1. Consideraciones generales

En relación con los fondos que la Comisión Europea destina a la financiación de diversos programas operativos, el artículo 123 del Reglamento (UE) N° 1303/2013 establece que el Estado miembro designará una Autoridad de Gestión y una Autoridad de Certificación para que lleven a cabo, respectivamente: las funciones de gestión del programa operativo de conformidad con el principio de buena gestión financiera; y la elaboración y presentación de las solicitudes de pago y la certificación de que son el resultado de sistemas de contabilidad fiables, se basan en documentos justificativos verificables y han sido verificadas. Asimismo, este artículo establece que el Estado miembro podrá designar, para un programa operativo, una autoridad de gestión que también desempeñe las funciones de autoridad de certificación. Para los recursos procedentes del FSE, el organismo designado para ambas funciones es la UAFSE, dependiente del Ministerio de Trabajo y Economía Social, siendo por tanto el organismo responsable de administrar los recursos procedentes de este fondo.

Por otro lado, el citado artículo establece la designación de una Autoridad de Auditoría, funcionalmente independiente de la Autoridad de Gestión y de la Autoridad de Certificación, que deberá garantizar que se audite el correcto funcionamiento del sistema de gestión y control del programa operativo y una muestra apropiada de las operaciones sobre la base del gasto declarado. Estas funciones recaen sobre la Intervención General de la Administración del Estado y, por delegación de este organismo, en la IGSS en el ámbito al que pertenece el ISM.

Asimismo, se dispone en este mismo artículo que el Estado miembro o la autoridad de gestión podrán confiar la gestión de parte de un programa operativo a un Organismo Intermedio. Con fecha 2 de marzo de 2016 se remitió a la UAFSE la solicitud de designación como Organismo Intermedio del ISM, formalizándose el Acuerdo de atribución de funciones el 22 de junio de 2017, con efectos de 17 de diciembre de 2015.

La tardanza en la designación como Organismo Intermedio del ISM y, en consecuencia, en su entrada en el POEFE 2014-2020 y recibir la financiación correspondiente, se debió a las siguientes razones:

1. En la programación inicial de la UAFSE no se incluyó al ISM, ya que la Comisión Europea consideró para este período la exclusión de Organismos Intermedios con bajo peso financiero. Finalmente, dada su participación en Programas Operativos anteriores, la naturaleza de la actividad realizada y el incremento en el importe cofinanciado en el Programa Operativo anterior, se admitió su inclusión.
2. La designación de la UAFSE como Autoridad de Gestión y Autoridad de Certificación no se produjo hasta mayo del 2016, fecha a partir de la cual comenzaron a resolverse las solicitudes de designación de los Organismos Intermedios que estaban pendientes, entre ellas la del ISM.

De este modo, el ISM participa como Organismo Intermedio y como beneficiario del POEFE 2014-2020 para los cursos incluidos en cada Plan de Formación así como para la Asistencia técnica, con la que se pretende alcanzar unos sistemas de gestión y control de calidad que permitan conseguir los objetivos del Programa.

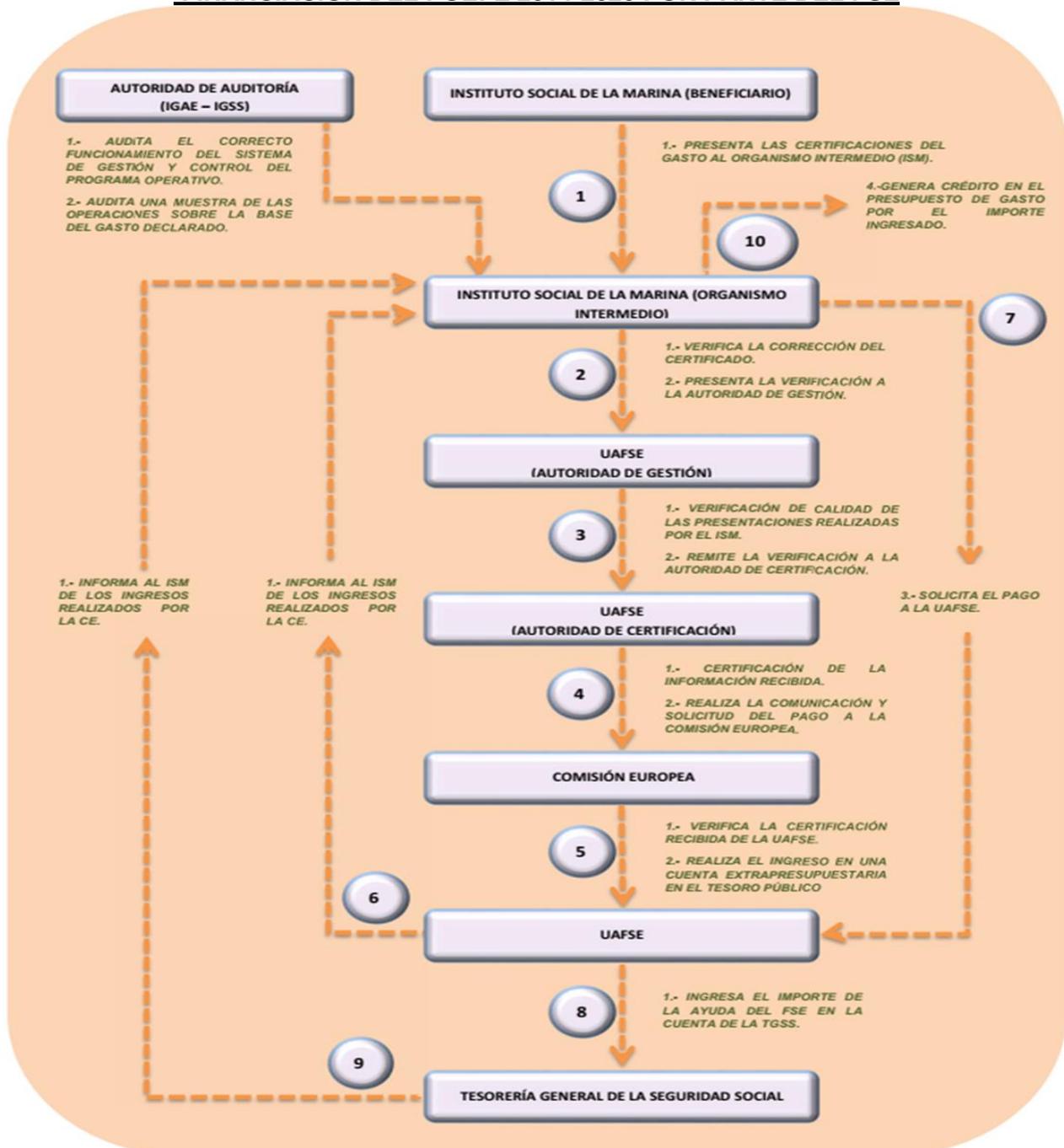
Asimismo, los cursos que integran la actividad formativa del ISM se cofinanciarán en el marco del POEFE 2014-2020 en función de la localidad en la que estén ubicadas las DDPP y CNFM que hayan organizado el curso, de conformidad con las tasas de financiación del FSE establecidas por la Comisión Europea para las regiones españolas: un 80 % o un 50 % dependiendo del grado de desarrollo de la región.

No obstante, y como consecuencia de la designación tardía como Organismo Intermedio del ISM, las operaciones objeto de cofinanciación por el FSE en el marco del POEFE 2014-2020 fueron los cursos incluidos en los Planes de Formación a partir del ejercicio 2016, así como su Asistencia Técnica, ya que la primera solicitud de financiación no se envió hasta el 5 de octubre de 2016. En consecuencia, no se financiaron los cursos del Plan de Formación correspondientes al ejercicio 2015. Los gastos del Plan de Formación de 2014 se incluyeron en el anterior Programa.

Una vez finalizada la ejecución del Plan de Formación comienza el periodo de realización de certificaciones del gasto, cuyo plazo de presentación sigue la regla $n+3$ ⁶⁴, que se desarrolla según los pasos detallados en el siguiente gráfico:

⁶⁴ La regla $n+3$ supone un requisito financiero en el que cada anualidad de cada Programa debe quedar certificada y declarada ante la Comisión Europea, en las tres anualidades siguientes a dicha anualidad. Así el artículo 65 del Reglamento (UE) N° 1303/2013, en relación con la subvencionalidad del gasto, establece que el beneficiario deberá haber incurrido en él y abonarlo entre 1 de enero de 2014 y 31 de diciembre de 2023.

GRÁFICO Nº 3
FINANCIACIÓN DEL POEFE 2014-2020 POR PARTE DEL FSE



El proceso de certificación comienza con la elaboración por parte del Servicio de Programas Formativos de las solicitudes de reembolso, y una vez efectuadas las verificaciones oportunas, el ISM agrupa los gastos correspondientes a la ejecución del Plan de Formación, susceptibles de cofinanciación, en la denominada “*Presentación de Operaciones y Proyectos*”, que remite a la Autoridad de Gestión a través de la aplicación informática FSE 14-20.

Una vez recibida esta documentación, corresponde a la Autoridad de Gestión iniciar un proceso de verificación de calidad, tal y como determina el artículo 125 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013, que se realiza a través de la empresa de la Persona jurídica 10.

Una vez efectuadas las correspondientes comprobaciones por la Autoridad de Gestión, se da traslado de las mismas, junto con las certificaciones del gasto presentadas, a la Autoridad de

Certificación, que una vez analizada dicha documentación, realiza la comunicación y solicitud de pago a la Comisión Europea.

La Comisión Europea, en el plazo máximo de dos meses y tras efectuar sus correspondientes verificaciones, efectúa el reembolso de las certificaciones presentadas en la cuenta del Tesoro Público abierta a nombre de la TGSS, comunicando a la UAFSE el ingreso efectuado. La UAFSE a su vez comunica este ingreso al ISM, informando de la posibilidad de solicitar los pagos cuando este Organismo Intermedio lo considere conveniente.

De esta forma, los pagos efectuados por la Comisión Europea, e ingresados en la cuenta corriente de la TGSS en concepto de reembolso de las certificaciones de gasto solicitadas por el ISM durante 2018 y recuperadas a través de la generación de crédito en su presupuesto de gastos, ascendieron a 1.400.000 euros, tal y como se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 18
PAGOS REALIZADOS POR LA COMISION EUROPEA POR GASTOS DE FORMACIÓN
PROFESIONAL COFINANCIADOS POR EL FSE
EJERCICIO 2018
(Euros)

CONCEPTO	FECHA SOLICITUD	FECHA REEMBOLSO	IMPORTE
PAGO PARCIAL CERTIFICADO Nº7	08/04/2018	18/04/2018	700.000,00
PAGO PARCIAL CERTIFICADO Nº7 Y Nº8	16/08/2018	17/09/2018	300.000,00
PAGO PARCIAL CERTIFICADO Nº8	16/08/2018	16/11/2018	400.000,00
TOTAL			1.400.000,00

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

Es necesario precisar que estos ingresos provienen de reembolsos de gastos correspondientes al anterior período Programa Operativo Plurirregional “Adaptabilidad y Empleo” del período 2007-2013 (POP 2007-2013).

II.4.2. Certificación y justificación del gasto de formación profesional

II.4.2.1. SITUACIÓN Y PAGOS DEL POP 2007-2013

Antes del análisis detallado de la certificación del gasto de formación profesional del POEFE 2014-2020, es necesario efectuar un breve inciso sobre la participación del ISM en el anterior período, que ofrezca con mayor precisión una visión de la situación en el ejercicio 2018 del ISM, a efectos de cofinanciación del gasto, máxime cuando durante el citado ejercicio los reembolsos que se produjeron provienen de este Programa, quedando a finales del mismo ingresos pendientes de realizar.

La participación en el POP 2007-2013 por parte del ISM se inició el 1 de enero de 2008, por lo que la ejecución financiera que se llevó a cabo no abarcó todo el período cofinanciable, dado que no se financió la formación del programa de 2007.

Inicialmente, al ISM se le concedió un gasto cofinanciable de 9.847.874 euros, correspondiente al importe total del gasto susceptible de financiación por la Comisión Europea, y una ayuda del FSE de 7.372.957,00 euros que se obtiene de aplicar los porcentajes por regiones del FSE (50 % y 80 % dependiendo de la calificación de la región) al importe del gasto total subvencionable obtenido.

No obstante, a finales del ejercicio 2013, según información facilitada por el ISM, ya se había alcanzado el 110,02 % en la ejecución y certificación del gasto cofinanciable inicialmente asignado, aun cuando faltaban por certificar gastos realizados en la formación profesional marítima y sanitaria, incluso de los ejercicios 2010, 2011, 2012 y 2013.

Ante esta situación, y para mitigar el riesgo de un posible descompromiso de gasto la UAFSE comunicó el 5 de septiembre de 2014 la posibilidad de incrementar su asignación inicial de gasto cofinanciable, siempre y cuando se cumplieran una serie de plazos para presentar las certificaciones de gasto.

De esta forma, el gasto cofinanciable finalmente concedido ascendió a 23.132.847 euros y la ayuda FSE alcanzó un importe de 17.646.282 euros, cifras que suponen un incremento de 13.284.973 euros (un 134,90 %) y de 10.273.325 euros (un 139,34 %), sobre las inicialmente concedidas.

Como consecuencia de este incremento, el ISM certificó el gasto pendiente de los ejercicios 2010 y 2011 y la totalidad del gasto correspondiente a los ejercicios 2012, 2013 y 2014, poniendo de manifiesto que si se hubiese asignado un gasto cofinanciable y una ayuda FSE superior a los indicados se podría haber incluido el ejercicio 2015 en el período 2007-2013, ya que en este período estaba vigente la regla n+2.

Sin embargo, el importe total del gasto cofinanciable presentado por el ISM en este período a través de once certificaciones fue superior al gasto cofinanciable finalmente concedido y alcanzó la cifra de 24.360.435,27 euros, lo que supone una estimación de la posible ayuda FSE a percibir de 18.547.667,09 euros⁶⁵. A finales del ejercicio 2018 el importe reembolsado alcanzó la cifra de 12.199.362,20 euros⁶⁶, siendo la cifra de ingresos por reembolso durante el ejercicio 2018 correspondientes al período 2007-2013 de 1.400.000 euros.

II.4.2.2. SITUACIÓN Y PAGOS DEL POEFE 2014-2020. COSTE ESTÁNDAR SIMPLIFICADO

Durante el POEFE 2014-2020, la Comisión Europea recomendó a través de la UAFSE la certificación de gastos correspondientes a este período mediante la opción de costes simplificados, a fin de facilitar el procedimiento de posterior revisión y justificación del gasto certificado.

En este sentido, la UAFSE emitió en 2016 un *“Informe sobre costes simplificados para ISM”*, elaborado por la asistencia técnica de la Autoridad de Gestión, en el que se sintetizaba la información obtenida en el ISM sobre la tipología de gastos y características concretas de las

⁶⁵ El importe del gasto certificado y la ayuda FSE presentada por el ISM superó el importe máximo concedido por la Comisión Europea, 23.132.847 euros y 17.646.282 euros respectivamente, ya que siguiendo un criterio de prudencia, el Organismo prefiere certificar más gasto del inicialmente concedido para asegurarse el máximo de la ayuda concedida, ante la existencia de riesgo de descertificación que minore el importe de la citada ayuda por debajo de la concedida. En todo caso, el importe reembolsable nunca podrá ser superior al concedido por la Comisión.

⁶⁶ El pago de la última solicitud de reembolso del ejercicio por importe de 500.000 euros, tramitada el 16 de noviembre de 2018, se efectúa el 3 de marzo de 2019.

distintas ayudas que gestionaba. Así, por tipo de operación, se estableció la selección de costes simplificados más idónea.

Con la ayuda de este informe, de entre las distintas opciones de costes simplificados existentes, el ISM optó por la aplicación del baremo estándar de coste unitario, abandonando la certificación por coste real utilizada en períodos anteriores.

Para la aplicación de este método, se efectúan una serie de cálculos basados en datos estadísticos e históricos que finalmente se detallan en un documento en el que se especifican los pasos a seguir para la obtención del coste unitario por alumno y por tipo de curso aplicable para la certificación del gasto de cada ejercicio. Sin embargo, es necesario precisar que este documento no está aprobado por la Dirección del ISM.

Del mismo modo, el citado método, a pesar de estar aplicándose en las certificaciones ya presentadas, no cuenta con la validez de la Autoridad de Auditoría (IGSS), ya que no ha sido sometido a revisión por parte de este Organismo ni emitido informe favorable que asevere su adecuado cálculo⁶⁷.

De esta forma, el ISM define en su “Documento resumen de cálculo inicial del baremo” el método utilizado como:

“...el promedio del coste alumno por tipo de curso de los gastos cofinanciables consignados con tipo de pago 36 en el ISM en el periodo 2013-2016 menos un coeficiente reductor (el 65 % de la desviación típica o estándar del coste alumno:

$$\text{Coste alumno} = \text{Promedio Coste alumno} - \text{Desv.tip.} * 65 \%$$

De forma que el gasto que finalmente se impute y certifique será el resultado de multiplicar ese coste alumno por el número de los alumnos que finalizan el tipo de curso de que se trate, y no hayan sido excluidos en las verificaciones o por controles internos del ISM”.

Así, el procedimiento de cálculo efectuado por el ISM puede resumirse de la siguiente manera:

1. El cálculo parte de los gastos reales cofinanciables registrados en los documentos contables con tipo de pago 36⁶⁸ y extraídos de la aplicación FORMAR, referidos al período 2013-2016, y agrupados en las siguientes categorías: costes directos de personal y derivados de EEGG y EEMPP (que constituyen el grueso de los gastos), otros costes directos y costes generales o indirectos.
2. Agrupados los gastos por cada curso, se calcula el coste por alumno y el gasto por beneficiario que finaliza, realizando una corrección consistente en detraer el 5 %⁶⁹ de los gastos ocasionados en los CNFM.

En el Anexo 6 se detallan los gastos considerados excluidos como consecuencia de los distintos informes de auditoría y que corresponden fundamentalmente a gastos de suministros, de lencería y material de mantenimiento para los que no se considera acreditada su vinculación con los cursos.

⁶⁷ No obstante, el ISM informa que durante el ejercicio 2020, la IGSS ha iniciado un procedimiento de auditoría sobre las operaciones cofinanciadas en el POEFE 2014-2020 y sobre el cálculo del baremo como nuevo sistema de certificación.

⁶⁸ Tipo de pago 36: calificación dada contablemente a los pagos derivados de los gastos considerados como cofinanciables por el FSE.

⁶⁹ Este porcentaje corresponde al redondeo al alza del 4,77 % de la categoría de costes correspondientes a los gastos excluidos como cofinanciables por auditorías o verificaciones finales del POP 2007-2013 o decididos por el propio ISM basándose en el principio de prudencia financiera sobre los CNFM.

3. Una vez agrupados los costes con estas especificaciones, se analizan las diferencias de los mismos entre las DDPP y los CNFM, concluyendo que se deben fundamentalmente al mayor peso de los costes indirectos y de los denominados “*otros costes directos*” como consecuencia de la especialización en la formación en los CNFM y a la mayor eficiencia del ratio por alumno que acaba el curso en las DDPP, que hacen que el coste por alumno sea menor en estos casos.

Con los datos anteriores, se calcula el promedio de coste por alumno y se trata de corregir la variabilidad entre el tipo de curso y los distintos lugares de impartición, mediante el estudio de dos escenarios con ajustes aleatorios del 50 % y del 65 % de la desviación típica⁷⁰, con los que se pretende que los gastos se acerquen todo lo posible al gasto real pero siguiendo un criterio de prudencia, optándose finalmente por la desviación típica del 65 %, sin ninguna justificación adicional.

Con el proceso anterior se obtiene un importe por curso y alumno (baremo) que se mantiene invariable para el resto de los ejercicios que conforman el período de cofinanciación, salvo modificaciones derivadas de la introducción de nuevos cursos o eliminación de los existentes y ajustes resultantes de aplicar la tasa de inflación del año cuando supere el 3 %.

Así para el ejercicio 2016 (primer año certificado por este método), el porcentaje de cobertura del gasto certificado por el sistema de baremo sobre el gasto real ha sido del 86,26 %.

Del análisis de los cálculos efectuados para la obtención del baremo, es necesario destacar las siguientes deficiencias:

1. Los cálculos realizados para reducir la variabilidad en el importe del baremo sólo han contemplado los resultados en dos escenarios, restando de forma aleatoria el 50 % y el 65 % de la desviación típica, por lo que un ajuste distinto podría dar lugar a resultados más cercanos al gasto cofinanciable real.

En este sentido, la forma en que se agrupan los costes por cursos entre las distintas DDPP y los CNFM, hace que no se deba utilizar la desviación típica como medida de corrección de la media aritmética, pues al haber cursos en los que casi todos los gastos son muy altos o muy bajos, la desviación típica descartaría los valores más alejados con respecto a la media. Si uno de los lados (por encima o por debajo de la media) de la distribución de gastos es más importante o más grande, como sucede en estos cursos, utilizar sin más la desviación típica para la normalización de los datos, desvirtúa esa importancia. Todo eso implicaría alejarse del gasto real y un posible perjuicio para el ISM si los gastos descartados son mayoritariamente superiores a la media⁷¹.

2. En relación con los gastos excluidos en el cálculo del coste estándar, el ISM no consideró el importe de la corrección realizada por la UAFSE en el certificado del gasto del ejercicio 2016,

⁷⁰ La desviación típica es una medida que se utiliza para cuantificar la variación o la dispersión de un conjunto de datos numéricos con respecto al valor central. En este supuesto, como esta medida es elevada implica que los datos están alejados de la media aritmética.

⁷¹ El ISM indica en sus alegaciones que se utilizó la desviación típica como factor de corrección porque los valores eran muy dispersos, y que se estimó más adecuado plantear una corrección del 65 % de la desviación típica y no del 50 % porque con este porcentaje en numerosos centros de formación se llegaba a una financiación por encima del coste real. No obstante, esta alegación no puede aceptarse ya que, si bien es correcto intentar reducir la variabilidad de los datos a la hora de aplicar un modelo de baremo de cálculo de gastos, es equivocado, dada la alta asimetría de los datos, utilizar para dicha corrección la desviación típica, independientemente de que se utilice al 50 %, al 65 % o en cualquier otra proporción. La desviación típica solo debería utilizarse cuando los datos son simétricos y la distribución se asemeja a una Normal, lo cual no es el caso de los datos que representan los gastos en formación del ISM que, como la propia entidad reconoce, están muy dispersos. A mayor abundamiento, tal y como se indica al final de este subepígrafe, el propio ISM efectuó una corrección en el cálculo del baremo estándar de coste unitario para la certificación del ejercicio 2017, en consonancia con lo propuesto por este Tribunal.

como consecuencia del exceso de subcontratación de empresas que impartieron formación mediante EEGG, tanto en las DDPP como en los CNFM, importe que en ningún caso debe considerarse como cofinanciable y que alcanzó la cifra de 581.174,00 euros⁷².

3. Si bien el baremo por coste estándar simplificado es una de las opciones contempladas por la normativa comunitaria a la hora de certificar el gasto y ha sido recomendada por la Comisión Europea, su cálculo y posterior aplicación en el ISM determina que el gasto certificado no llegue al 100 % del gasto real cofinanciable de cada ejercicio, con un porcentaje de cobertura de menos del 90 %.

En consecuencia, existe el riesgo de que no se certifique gasto por la totalidad del importe concedido al final del POEFE 2014-2020, de 20.000.000 euros, y por tanto existe la posibilidad de que en el Programa siguiente la Comisión Europea disminuya la cantidad concedida.

4. Asimismo existen muchos gastos que no se han incluido dentro del cálculo del baremo por coste estándar simplificado, de forma que podría incrementarse el importe obtenido por curso y alumno y de este modo, obtener un porcentaje de gasto cofinanciado más ajustado al gasto real cofinanciable. En concreto:

- a) Importes correspondientes a la formación en línea (u online), parte teórica de los cursos S05 "*Formación sanitaria específica inicial*" y S06 "*Formación sanitaria específica avanzada*". Estos gastos no se consideran como tipo de pago 36 y, por tanto, no se incluyen en la base del cálculo realizado. En el ejercicio 2018, el importe de estos cursos ascendió a un total de 38.783 euros.
- b) Tampoco se califica como tipo de pago 36, y por tanto como cofinanciable, el gasto correspondiente al alojamiento, manutención y transporte de alumnos que asisten a cursos denominados "*ajenos*" en cada DP (cursos realizados en DDPP distintas a la asignada por su domicilio), vinculado directamente a la formación.

No obstante, debido a las limitaciones existentes en la aplicación FORMAR, no es posible obtener el detalle de los gastos (obligaciones reconocidas) correspondientes a este concepto, puesto que el sistema únicamente permite conocer el importe de los créditos retenidos destinados a gastos de transporte, alojamiento y manutención de cursos de formación profesional marítima y de cursos sanitarios realizados fuera de la DP de origen. En el ejercicio 2018, este importe ascendió a un total de 374.405,25 euros.

- c) A mayor abundamiento, a pesar de la normativa existente sobre los gastos subvencionables, no existe homogeneidad ni instrucciones comunes aplicables entre las distintas DDPP y los CNFM en la consideración del gasto cofinanciable.

De esta forma, los CNFM, dedicados en exclusividad a la formación, cuyos gastos de formación deberían ser financiables en su totalidad dado que su única actividad es impartir formación marítima, no consideran como cofinanciables un porcentaje importante de los mismos, mientras que la consideración de uno u otro gasto como cofinanciable varían entre las distintas DDPP.

⁷² El ISM alega que no pudo considerar la corrección del exceso de subcontratación porque el cálculo del baremo estándar de coste unitario se hizo antes de las verificaciones de calidad de la UAFSE por las que se requirió hacer la citada corrección. No obstante, esta alegación no puede ser aceptada ya que la determinación del límite máximo de subcontratación en un 50 % viene establecida en la Disposición adicional vigésima quinta del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en vigor, por tanto, con anterioridad a la realización de la verificación de calidad de la UAFSE, por lo que los gastos considerados como cofinanciables en ningún caso debieron incluir importes que excedieran de dicho límite. Y en cualquier caso, el ISM podría haber efectuado una corrección a posteriori del importe del baremo, como de hecho realizó posteriormente ajustando otros criterios para la certificación del gasto del ejercicio 2017.

Esta situación se detalla en el Anexo 7, en el que se especifican los distintos gastos vinculados a la formación en los CNFM y en las DDPP integrantes de la muestra, señalando cuáles son considerados cofinanciables.

Así, puede contemplarse cómo existe una gran cantidad de conceptos de gastos tales como gastos generales, de mantenimiento de equipos, costes de docentes (personal propio ISM) o de alojamiento, transporte y manutención de alumnos, que por su naturaleza están vinculados a la formación, fundamentalmente en los CNFM cuya actividad es íntegramente formativa, y que no se consideran como cofinanciables.

No obstante, no es posible cuantificar el importe a incluir como cofinanciable, ya que los CNFM no disponían en el ejercicio 2018 de un centro de gasto específico e independiente con presupuesto propio que permitiera la identificación de los gastos que corresponden a su actividad, tal y como ya exigía el artículo 7 de la Orden PRE/3264/2008, de 6 de noviembre, por la que se regulan los centros nacionales de formación dependientes del Instituto Social de la Marina⁷³.

- d) Ni la Instrucción técnica 3.4/9 del POEFE 2014-2020 ni el Modelo de descripción de funciones y procedimientos del ISM facilitados por el organismo, los cuales sirven de base para la consideración del gasto cofinanciable en el POEFE 2014-2020, están aprobados por el ISM⁷⁴.

Por otra parte, para la certificación del gasto del ejercicio 2017, presentada el 28 de febrero de 2020, el ISM informa de la realización de una serie de cambios en el método de cálculo del baremo.

Concretamente, se utiliza el porcentaje real de gasto excluido (4,77 %), se incorpora la corrección del exceso de subcontratación de empresas que imparten formación a través del modelo de EEGG o EEMPP y se elimina la corrección del 65 % de la desviación típica, considerando únicamente la media de los cursos independientemente de su forma de distribución, lo que está más en sintonía con lo señalado por este Tribunal.

II.4.2.3. CERTIFICACIÓN DEL GASTO POEFE 2014-2020

Durante el período vigente que comprende el POEFE 2014-2020, la Comisión Europea ha concedido al ISM una financiación a través de ayuda del FSE por importe de 20.000.000 euros, cuyo reparto por anualidades y tipos de regiones se detalla en el siguiente cuadro:

⁷³ La Resolución de 5 de noviembre de 2019, de la Dirección del ISM, por la que se desarrolla la Orden PRE/3264/2008, regula la consideración de los CNFM como centros de gastos independientes. A la fecha de envío de este Informe para el trámite de alegaciones estos CNFM siguen sin disponer de un centro de gasto específico.

⁷⁴ A pesar de que el ISM señala en sus alegaciones que tanto la Instrucción Técnica 3.4/9 del POEFE 2014-2020 como el Modelo de descripción de funciones y procedimientos del ISM han sido firmados por la Subdirección General de Acción Social Marítima, los documentos facilitados a este Tribunal carecen de fecha y rúbrica que les otorgue validez, por lo que no es posible aceptar la alegación.

CUADRO Nº 19
PLAN DE FINANCIACIÓN POEFE 2014-2020
EJERCICIOS 2014 A 2020
(Euros)

EJERCICIOS	Regiones menos desarrolladas	Regiones en transición	Regiones más desarrolladas	TOTAL
2014	0,00	0,00	0,00	0,00
2015	522.696,00	2.929.046,00	495.287,00	3.947.029,00
2016	329.387,00	2.144.467,00	724.708,00	3.198.562,00
2017	336.263,00	2.190.378,00	745.132,00	3.271.773,00
2018	343.275,00	2.237.207,00	434.834,00	3.015.316,00
2019	350.429,00	2.284.974,00	558.458,00	3.193.861,00
2020	357.725,00	2.333.691,00	682.043,00	3.373.459,00
TOTAL	2.239.775,00	14.119.763,00	3.640.462,00	20.000.000,00

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

Del importe concedido, se detrae una cuantía destinada a conformar la reserva de rendimiento, regulada en el artículo 22 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013, que constituye entre el 5 % y el 7 % del importe destinado a cada una de las prioridades dentro del programa (a excepción de la asistencia técnica). El importe de esta reserva se hará efectivo cuando estas prioridades hayan alcanzado sus hitos sobre las evaluaciones incluidas en los informes de evolución que los Estados miembros deben presentar en los ejercicios 2017 y 2019 a la Comisión Europea, tal y como establece el artículo 21 del citado Reglamento Comunitario.

Para el POEFE 2014-2020, la reserva de rendimiento del ISM se eleva a un total de 1.219.857,87 euros, un 6,10 % del importe de la financiación concedida.

Por otro lado, tal y como establece el artículo 81 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013, la Comisión Europea, una vez aprobada la decisión por la que se adopte el Programa, abona una serie de importes en concepto de prefinanciación inicial para el total del período de programación y unas prefinanciaciones anuales para cada uno de los ejercicios que conforman dicho período. El importe de la prefinanciación corresponde a la aplicación de porcentajes sobre el importe de la ayuda concedida, y se abonará por tramos correspondientes a las distintas anualidades que conforman el período del POEFE.

En el caso del ISM, el importe de la prefinanciación percibida a 31 de diciembre de 2019 asciende a 1.150.283,71 euros.

Como consecuencia de la designación tardía como Organismo Intermedio del ISM, el primer ejercicio que el ISM certificó corresponde a los Planes de Formación de 2016, así como su Asistencia Técnica, ya que la primera solicitud de financiación no se envió hasta el 5 de octubre de 2016.

Este hecho determinó que se excluyeran las operaciones del ejercicio 2015, ya que las mismas habían concluido materialmente y se habían ejecutado íntegramente antes de la presentación de la solicitud de financiación.

Por otro lado, tampoco fue objeto de cofinanciación en el período 2014-2020 el ejercicio 2014, dado que fue objeto de cofinanciación, a petición de la UAFSE, en el POP 2007-2013.

De esta forma, se han tramitado las siguientes certificaciones correspondientes al actual POEFE:

1. La primera certificación, correspondiente al ejercicio 2016, se tramitó a través de la aplicación informática FSE 14-20 el 2 de noviembre de 2018. No obstante, como consecuencia de las irregularidades detectadas en las verificaciones administrativas realizadas por al UAFSE, se efectuó una corrección por importe de 583.075,00 euros, de manera que la certificación definitiva de 2016 se presentó el 26 de diciembre de 2018.

CUADRO Nº 20
CERTIFICACIÓN EJERCICIO 2016 POEFE 2014-2020
(Euros)

CONCEPTO	Fecha presentación certificación	Gasto FSE cofinanciable	Ayuda FSE
CERTIFICACIÓN 1ª: 3203-204-1	02/11/2018	3.337.598,00	2.463.703,00
CORRECCIONES VERIFICACIONES ADMINISTRATIVAS	Corrección alumnos no elegibles	-1.901,00	
	Corrección exceso de subcontratación TRAGSATEC	-581.174,00	
CERTIFICACIÓN 2ª: 3203-204-2	26/12/2018	2.754.523,00	2.036.461,10

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

2. Con fecha 28 de febrero de 2020 se tramitó el certificado correspondiente al ejercicio 2017, con unos importes de gasto cofinanciable y de ayuda FSE que ascienden a 4.198.166,27 euros y 3.061.652,13 euros respectivamente.

Tal y como se especifica en el subepígrafe II.4.2.2, el ISM corrigió el baremo utilizado en esta certificación: utilizó el porcentaje real de gasto excluido de un 4,77 %, incorporó la corrección del exceso de subcontratación de empresas que imparten formación a través del modelo de la EG y eliminó la corrección del 65 % de la desviación típica para obtener un importe más favorable a efectos de cofinanciación.

En consecuencia, el importe tanto de gasto cofinanciable como de ayuda fue mayor en este ejercicio, acercándose al importe de la financiación concedida por la Comisión Europea.

3. En referencia al ejercicio 2018, no se ha efectuado presentación del certificado de gasto de este ejercicio. El ISM detalla en el Informe anual de ejecución del POEFE 2018 una previsión del posible gasto cofinanciable y de la ayuda FSE de 3.201.696 euros y 2.336.877 euros respectivamente. No obstante, esta previsión está realizada con el importe del baremo inicial sin las correcciones posteriores con las que se certifica el gasto del ejercicio 2017.

Tal y como puede observarse, de los importes certificados y presentados, existe un porcentaje de ayuda FSE que se sitúa por debajo del importe de financiación concedida por la Comisión Europea, alcanzando sólo un 63,67 % del importe concedido en 2016.

Por tanto, si bien la modificación del cálculo del baremo ha incrementado el porcentaje de cofinanciación acercándolo al importe concedido, la ausencia de certificación del ejercicio 2015 y el bajo porcentaje presentado en el 2016, evidencian la imposibilidad de alcanzar la totalidad del importe de ayuda concedido al final del POEFE 2014-2020, incluso con la consideración de la regla n+3 en la certificación del gasto, de forma que existe por un lado, ineficacia en el aprovechamiento de la financiación recibida y, por otro lado, el riesgo de un posible descompromiso de gasto en el siguiente POEFE.

II.5. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SESIÓN DE 24 DE OCTUBRE DE 2006

II.5.1. Consideraciones generales

El *Informe de Fiscalización de la gestión y de la contratación derivadas de las prestaciones sociales y sanitarias de los trabajadores integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, durante el ejercicio 2004*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 24 de octubre de 2006, establecía una serie de recomendaciones dirigidas, además de al Gobierno y a la Tesorería General de la Seguridad Social, al ISM.

A lo largo de los catorce años comprendidos entre el ejercicio 2004, ámbito temporal de fiscalización del citado Informe aprobado, y el ejercicio 2018, han existido múltiples modificaciones de la normativa en materia de formación profesional marítima y sanitaria, incluso de las funciones que viene desempeñando el ISM.

En el presente subapartado se analiza el grado de cumplimiento tanto de aquellas recomendaciones efectuadas por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, como de las formuladas en el citado Informe de Fiscalización, que hacían referencia al ámbito objetivo de fiscalización del presente Informe, es decir, a la formación profesional marítima y sanitaria impartida por el ISM.

II.5.2. Cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por la Comisión Mixta Congreso-Senado

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en sesión de 16 de diciembre de 2018, en relación con el *Informe de Fiscalización de la gestión y de la contratación derivadas de las prestaciones sociales y sanitarias de los trabajadores integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, durante el ejercicio 2004*, acordó instar al Gobierno lo siguiente:

- “6. A que el Instituto Social de la Marina se abstenga de efectuar cursos de formación, ayudas sociales y reconocimientos médicos a personas y colectivos no integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar”.

Por lo que se refiere a los cursos de formación profesional marítima y sanitaria la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, que entró en vigor el 1 de noviembre de 2015, dispone en su artículo 41.2 que “*Podrán ser beneficiarias de la formación profesional marítima y sanitaria del Instituto Social de la Marina todas aquellas personas que puedan estar interesadas en dicha formación para permanecer o acceder a ocupaciones del sector marítimo-pesquero, debiendo acreditar,*

en el momento de presentación de su solicitud, los requisitos que se establezcan en la normativa vigente en cada momento”.

En este mismo sentido, se pronuncia el Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo, por el que se regula el procedimiento de acceso y el régimen de prestación de la formación profesional marítima y sanitaria del ISM, cuyo artículo 4, relativo a los beneficiarios de la formación impartida por el ISM, señala que *“1. Podrán ser beneficiarios de la formación impartida por el ISM los trabajadores de nacionalidad española o nacionales de un estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo que residan en España y los extranjeros que cuenten con permiso de trabajo y residencia en vigor, que estén afiliados y en situación de alta o asimilada al alta, incluidos los trabajadores fijos discontinuos, en el Régimen Especial de la Seguridad de los Trabajadores del Mar en el momento de la presentación de la solicitud.*

2. Serán también considerados beneficiarios los solicitantes de admisión a un curso del ISM, no incluidos en el apartado anterior, que en el momento de presentar la solicitud sean demandantes de una ocupación en el sector marítimo pesquero”.

Así, antes de la entrada en vigor de la Ley 47/2015, el concepto de beneficiario de la formación impartida por el ISM quedaba restringido a aquellos trabajadores que pertenecieran al REM. Sin embargo, a partir de su entrada en vigor, el concepto de beneficiario se amplió también a aquellas personas que, aun cuando no estuvieran afiliados a dicho Régimen, sí fueran demandantes de una ocupación en el sector marítimo pesquero.

Por tanto, a partir del 1 de noviembre de 2015, tras la modificación normativa mencionada anteriormente, en lo que se refiere a los cursos de formación profesional marítima y sanitaria, la recomendación de la Comisión Mixta no es aplicable.

- *“7. A que estudie la conveniencia de avanzar en el traspaso de las competencias de ...formación profesional y educativa que todavía ejerce el Instituto Social de la Marina”.*

En el Anexo 8 se enumeran los Reales Decretos de traspaso a las Comunidades Autónomas de las funciones y servicios en materia de formación profesional ocupacional encomendados al ISM.

De acuerdo con el citado Anexo y con lo indicado en el *Informe de Fiscalización de la gestión y de la contratación derivadas de las prestaciones sociales y sanitarias de los trabajadores integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, durante el ejercicio 2004*, las únicas Comunidades Autónomas que no tenían transferidas las funciones y servicios en materia de formación profesional ocupacional en la fecha de aprobación por el Pleno del dicho Informe, el 24 de octubre de 2006, eran las Comunidades Autónomas de Canarias, Cantabria, Illes Balears, Región de Murcia y País Vasco.

Como se desprende del citado Anexo 8, a fecha actual, se han traspasado las funciones y servicios del ISM en materia de formación profesional ocupacional a las Comunidades Autónomas de Cantabria, Illes Balears, Región de Murcia y País Vasco, mediante los correspondientes Reales Decretos, pero no se ha efectuado el traspaso de competencias en materia de formación profesional y educativa en lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Canarias, si bien corresponde a dicha Comunidad Autónoma el diseño curricular de la formación que imparte IFPMP de Las Palmas y la determinación de los requisitos necesarios para el acceso a la formación en este Centro.

En consecuencia, la recomendación de la Comisión Mixta efectuada al Gobierno, en lo que se refiere al traspaso de competencias en materia de formación profesional ocupacional, ha sido cumplida parcialmente.

II.5.3. Cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas

II.5.3.1. RECOMENDACIONES EFECTUADAS AL GOBIERNO

El Informe del Tribunal de Cuentas aprobado por su Pleno en sesión de 24 de octubre de 2006 recomendaba al Gobierno, en materia de formación profesional, lo siguiente:

- *“2. A fecha actual, sólo la Comunidad Valenciana, la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y la Comunidad Autónoma de Galicia tienen traspasadas las competencias de las funciones y servicios de la Seguridad Social encomendados al Instituto Social de la Marina en materia de asistencia sanitaria y servicios sociales, empleo, formación profesional ocupacional y materia educativa.*

Por ello, con el fin de homogeneizar en todo el territorio nacional la gestión de las prestaciones sanitarias y sociales con la que ya vienen realizando las Comunidades Autónomas por los traspasos de funciones y servicios de los extintos INSALUD e INEM, del IMSERSO y del Ministerio de Educación y Cultura, este Tribunal de Cuentas considera que el Gobierno de la Nación y los Gobiernos de cada una de las demás Comunidades Autónomas afectadas, deberían estudiar la conveniencia de avanzar en el traspaso de estas competencias”.

El análisis del grado de cumplimiento de esta recomendación se ha realizado en el epígrafe anterior, considerándose que ha sido cumplida parcialmente.

II.5.3.2. RECOMENDACIONES EFECTUADAS AL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA

El citado Informe de Fiscalización recomendaba al ISM, en materia de formación profesional, además de lo ya expuesto en el epígrafe anterior, lo siguiente:

- *“1. El Instituto Social de la Marina debe dejar de efectuar reconocimientos médicos, impartir cursos de formación y conceder ayudas sociales a colectivos distintos de los integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar o, en su caso, promover la modificación del Real Decreto 1414/1981, de 3 de julio, por el que se reestructura el Instituto Social de la Marina, para que contemple estas posibilidades”.*

- a) La conclusión número 2 del Subapartado 3.1 del citado Informe de Fiscalización hacía referencia a que el ISM había realizado indebidamente reconocimientos médicos a alumnos asistentes a los cursos de formación impartidos por dicha Entidad Gestora, incumpliendo de esta forma lo dispuesto en el Real Decreto 1414/1981, de 3 de julio, por el que se reestructura el Instituto Social de la Marina, donde solo se recoge la necesidad de practicar estos reconocimientos médicos a los trabajadores del mar y como requisito previo para su embarque.

Sin embargo, en el ejercicio 2018 ya no se efectúan reconocimientos médicos para recibir los cursos de formación profesional marítima y sanitaria impartidos por el ISM, ya que los alumnos deben aportar un certificado médico que garantice su estado de salud, por lo que esta recomendación ha sido cumplida por el ISM.

- b) Respecto a la recomendación de no impartir cursos de formación a personas no integradas en el REM, en la actualidad no es aplicable, como ya se ha detallado en el epígrafe anterior.
- *“6. El Instituto Social de la Marina debería potenciar la implantación de nuevas aplicaciones informáticas en las áreas de gestión de prestaciones sanitarias, económicas y sociales y, en su caso, modificar las existentes, corrigiendo sus deficiencias, con el fin de mejorar la gestión de estas prestaciones. Esto permitiría ofrecer a la Dirección General del Instituto Social de la*

Marina la información completa y detallada necesaria para la toma de decisiones y facilitar el cruce e intercambio de información con otros Organismos públicos”.

Así, en el citado Informe, el Tribunal constató la insuficiencia de las aplicaciones informáticas existentes en diversas áreas del ISM, relativas a la gestión de las prestaciones.

En el ámbito específico de los cursos de formación profesional, el Informe señalaba que la aplicación FORMAR presentaba numerosas limitaciones, principalmente derivadas de la imposibilidad de explotar adecuadamente la información que contenía y de la ausencia de controles adecuados para detectar o impedir la grabación de datos incoherentes.

Asimismo, la aplicación informática permitía seleccionar de forma manual a los alumnos, así como seleccionar alumnos que no tenían registrada en la aplicación la correspondiente solicitud, lo que supuso un importante defecto de control interno, al no garantizar la adecuada selección de los alumnos asistentes a los cursos de formación.

Por otra parte, la información relativa a los expertos docentes contratados por el ISM no se encontraba centralizada, al no disponer de una base de datos o aplicación informática que aglutinase esta información, impidiendo con ello posibles revisiones del procedimiento de contratación efectuado por sus DDPP, así como la valoración de su idoneidad.

En la actualidad, la aplicación FORMAR es la misma que ya se venía utilizando en la fecha de aprobación del Informe precitado, y aun cuando desde entonces se han venido realizando mejoras en la aplicación utilizada dentro del área de gestión de formación profesional marítima y sanitaria, lo cierto es que la aplicación FORMAR es una aplicación antigua, que presenta señales de obsolescencia, como la imposibilidad de adjuntar documentación escaneada, y que no se han subsanado algunas de las deficiencias señaladas en dicho informe.

En concreto, las DDPP siguen pudiendo efectuar la selección de solicitudes de alumnos de forma manual. Asimismo, las solicitudes se siguen registrando manualmente, si bien no es posible asignar un curso a un alumno que no tenga registrada en el sistema su correspondiente solicitud.

En cuanto a la deficiencia relativa a la falta de centralización de la información correspondiente a los expertos docentes contratados por el ISM, carece de aplicación en la actualidad, al haber finalizado el sistema de docencia mediante expertos docentes a partir del ejercicio 2015.

Al margen de lo anterior, el ISM implantó en el ejercicio 2018 dos servicios encaminados a facilitar la información a los posibles beneficiarios respecto a su formación marítima y sanitaria. En concreto:

1. *Caducidad Certificado de Formación Sanitaria Específica.* Este servicio informa al ciudadano cuándo va a caducar el Certificado de Formación Sanitaria Específica que es obligatorio para poder navegar y se debe renovar cada dos años.
2. *Solicitudes Activas Cursos Formación Profesional Marítima y Sanitaria del Instituto Social de la Marina.* Este servicio informa de las solicitudes que tiene activas un ciudadano. El ISM organiza cursos de formación para el sector marítimo pesquero. Cada interesado sólo puede tener cinco solicitudes activas a cursos de formación, de forma que si quiere acceder a un curso y tiene cinco solicitudes activas, debe renunciar a una de ellas.

En consecuencia, por todo lo anterior, este Tribunal considera que, si bien el ISM ha efectuado actuaciones para el cumplimiento de la recomendación mencionada, la misma no ha sido cumplida al seguir presentando la aplicación informática limitaciones en su funcionamiento⁷⁵.

II.6. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1, hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres. En particular, mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural.

El ámbito de aplicación de la citada Ley Orgánica 3/2007 se encuentra recogido en su artículo 2, al señalar que *“Las obligaciones establecidas en esta Ley serán de aplicación a toda persona, física o jurídica, que se encuentre o actúe en territorio español, cualquiera que fuese su nacionalidad, domicilio o residencia”*.

A 31 de diciembre de 2018, la proporción de hombres y mujeres afiliados activos al REM fue de un 83,70 % de hombres (51.088) y un 16,30 % de mujeres (9.946). Por sectores, destaca la Acuicultura Marina, con un 43,92 % de mujeres y un 56,08 % de hombres. En el polo opuesto está la Pesca Marina, en el que las mujeres afiliadas representan únicamente el 5,52 % del sector, y los hombres el 94,48 %.

Considerando las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, en relación con la formación profesional marítima y sanitaria se puede indicar lo siguiente⁷⁶:

1. En relación con las solicitudes de cursos de formación en el año 2018, el número de hombres que solicitaron cursos fue de 28.855 (un 85,40 % del total), y el número de solicitudes correspondientes a mujeres fue de 4.935 (14,60 %), porcentaje inferior a su representatividad en el colectivo de afiliados activos al REM.
2. Por otra parte, en relación con las asistencias a los cursos de formación profesional marítima y sanitaria aprobados por el ISM, en el año 2018 se produjeron 12.248 asistencias⁷⁷, de las cuales 1.548 correspondieron a mujeres (12,64 %), mientras que 10.700 fueron de hombres (87,36 %).

Comparando estas cifras con la proporción de hombres y mujeres afiliados activos al REM, se observa que la proporción de mujeres a las que el ISM concedió cursos (12,64 %) y que asistieron a los mismos es inferior a su peso específico dentro del sector (16,30 %), y además

⁷⁵ El ISM vuelve a reiterar en sus alegaciones que está finalizando el desarrollo de la nueva aplicación denominada FOM2, que sustituirá a las dos aplicaciones utilizadas hasta ahora (FORMAR y FORMAR_PROS@), la cual permitirá corregir las deficiencias detectadas y una mayor funcionalidad.

⁷⁶ El ISM señala en sus alegaciones que en la selección de asistentes a cursos se aplican los mismos criterios de selección establecidos en la normativa aplicable, sin discriminación de género de ningún tipo. A este respecto, solo cabe indicar que el análisis de los datos realizado no pretende poner de manifiesto ningún tipo de incumplimiento, sino solo determinar si la participación de las mujeres en la formación impartida por el ISM es proporcional al número de afiliadas al REM.

⁷⁷ Este dato no coincide con el indicado anteriormente respecto de los alumnos asistentes a los cursos (10.854 alumnos) dado que muchos de los alumnos han realizado varios cursos.

llama la atención que a las mujeres se les concedieron cursos en proporción inferior a las solicitudes presentadas (14,60 %)⁷⁸.

3. Por otra parte, parece conveniente destacar, en relación con los docentes que impartieron cursos en el año 2018, que el 71,82 % (1.032 fueron hombres), mientras que las mujeres representaron el 28,18 % (405 mujeres), lo que implica un porcentaje superior a lo que representaba el colectivo de mujeres afiliadas activas al REM en el citado ejercicio.

II.7. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece en su artículo 2 su ámbito subjetivo de aplicación, disponiendo expresamente en el apartado 1.b) que será de aplicación a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y, por tanto, al ISM.

El artículo 5 señala que las entidades enumeradas en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados.

Así, hay que señalar que el ISM no cuenta con página web propia, sino que existe una parte de la página web de la Seguridad Social (www.seg-social.es) dedicada a esta entidad gestora.

Las incidencias más significativas relacionadas con las previsiones contenidas en la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en relación con la formación profesional marítima y sanitaria son las siguientes:

- a) El artículo 6 de la Ley señala que los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la misma publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, a la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.

A este respecto, el ISM sí publica información en materia de formación profesional relativa a sus funciones, a la normativa que le es de aplicación, así como a su estructura organizativa. Sin embargo, no consta que esta Entidad haya publicado un organigrama que identifique a sus responsables, ni su perfil y trayectoria profesional, que gestionan la formación profesional marítima y sanitaria.

- b) Por otra parte, el artículo 8 establece la obligación de hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:
 - Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato.

⁷⁸ Conviene señalar que existen cursos que no registraron la asistencia de ninguna mujer como el C74 "Actualización de formación avanzada para operaciones de carga en petroleros", con 14 hombres, el C86 "Formación avanzada para operaciones de carga de petroleros", con 13 hombres, M24 "Metrología y básico de torno paralelo", con 24 hombres y el curso T28 "Frigorista naval", con 34 asistentes hombres. El curso que más proporción de mujeres registró fue el C52 "Compensador de Aguja náutica", con un 68,18 % de hombres y un 31,82 % de mujeres.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

Tanto en la Plataforma de Contratación del Sector Público como en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado existe información sobre la contratación del ISM. No obstante, la parte de la página web de la Seguridad Social dedicada al ISM no tiene referenciados los contratos de formación profesional marítima y sanitaria que ha suscrito, así como tampoco existe un enlace a la plataforma de contratación del Estado donde se indique esta información. No constan tampoco los contratos menores, ni existe información sobre los datos estadísticos del porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

- La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.

En relación con ello hay que indicar que no figuran en la página web de la Seguridad Social las EEGG y EEMPP formalizadas con la empresa TRAGSATEC ni el Acuerdo Marco o los contratos derivados del mismo suscritos con la Persona jurídica 1. No obstante, sí existe información en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado.

- Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución, y las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.

Los presupuestos, así como el estado de ejecución de los mismos, y las cuentas anuales sí figuran publicados en la página web de la Seguridad Social, pero no así los informes de auditoría de cuentas emitidos.

III. CONCLUSIONES

III.1. CONCLUSIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES ANUALES DE FORMACIÓN

1. El porcentaje de las 33.790 solicitudes de alumnos que fueron atendidas para acceder a cursos de formación profesional marítimo y sanitaria ofertados por el Instituto Social de la Marina (ISM) en el ejercicio 2018 fue de un 18,22 %, porcentaje escaso teniendo en cuenta que estar en posesión de los títulos de formación profesional es un requisito obligado para poder embarcarse, obtener un puesto de trabajo y consecuentemente afiliarse al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (REM) (epígrafe II.1.1).
2. No obstante la escasa cobertura en materia formativa por parte del ISM, la eficacia de los cursos realizados para que el colectivo de alumnos que no figuraban de alta en este Régimen Especial a 1 de enero de 2018 pudieran insertarse en el mercado laboral fue aceptable, al alcanzar un 23,13 % en el ejercicio 2018. Es decir, 797 de alumnos que no estaban afiliados al citado Régimen y que asistieron al menos a un curso de formación profesional marítima o

sanitaria impartidos por el ISM durante el ejercicio 2018, consiguieron el acceso a un puesto de trabajo tras la asistencia a dicho curso, manteniéndolo a final del ejercicio 2018 (epígrafe II.1.1).

3. Aunque la evolución de la situación de la formación profesional durante el ejercicio 2018 con respecto al promedio del período 2012-2018 no ha sido tan desfavorable, concretamente en el ejercicio fiscalizado, si se comparan los datos con los del ejercicio anterior, la evolución ha sido negativa puesto que el número de cursos impartidos descendió un 14,13 %, el número de cursos cancelados aumentó un 30 % y el número de alumnos que finalizaron los cursos impartidos fue inferior en un 11,72 % (epígrafe II.1.1).
4. Además de los medios propios utilizados para la impartición de la formación profesional marítima y sanitaria (115 personas en 2018), se han utilizado también distintos sistemas para la impartición de formación con medios externos. En el período 2012 a 2018, dichos sistemas evolucionaron desde la utilización en exclusiva, en 2012, de un sistema de convocatoria de expertos docentes, el cual comenzó a simultanearse a partir de 2013 junto con la formalización de Encomiendas de Gestión (EEGG), sistema que a partir de 2015 y hasta 2018 se utilizó en exclusiva (Encargos a medios propios personificados –EEMPP- cuando entró en vigor la Ley 9/2017), siempre con la empresa Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC), y que a partir de 2019 ha sido sustituido progresivamente por la formalización de Acuerdos Marco (epígrafe II.1.1).
5. En el ejercicio 2018 fueron cancelados un total de 130 cursos en el ISM, lo que representó el 15,42 % del total de cursos previstos, situación que pone de manifiesto una deficiente gestión, dada la elevada demanda de los mismos y su relación directa con la inserción en el mercado laboral. En el 81,54 % de los cursos cancelados la causa de cancelación fue imputable a TRAGSATEC⁷⁹.

A pesar de este significativo porcentaje de cancelaciones, en las EEGG y en los EEMPP formalizados con la citada empresa el ISM solamente previó la obligación por parte de la misma de abonar el reembolso de los gastos que pudieran reclamar los alumnos, sin contemplar la compensación por otro tipo de perjuicios económicos, de manera que en futuras ocasiones se desincentivaran estas cancelaciones por causas imputables al medio propio (epígrafe II.1.2).

III.2. CONCLUSIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

6. Las aplicaciones informáticas utilizadas para la gestión de la formación profesional por parte del ISM, denominadas FORMAR y FORMAR-PROS@, presentaban múltiples deficiencias, que ocasionaron defectos e ineficiencias en la gestión de los cursos. En concreto, la información presupuestaria que las DDPP introducen en la aplicación FORMAR no se vuelca en la aplicación FORMAR-PROS@, lo que implica una menor fiabilidad del sistema, existiendo asimismo diferencias entre la información de FORMAR-PROS@ y la que figuraba en el Sistema de Información Contable de la Seguridad Social que ascendió a 113.490,98 euros⁸⁰.

⁷⁹ El ISM manifiesta no estar de acuerdo con esta afirmación, ya que defiende que está buscando alternativas para impartir todos los cursos incluidos en los planes anuales de formación, alternativas entre las que figuran diversas consultas a la DGMM al objeto de solventar los problemas que se presentan para encontrar docentes que acrediten los requisitos que se exigen. Sin embargo, esta alegación no contradice el contenido de este informe puesto que, independientemente de las medidas mencionadas por el ISM, el hecho cierto es que el 81,54 % de las cancelaciones se debieron a causas imputables a TRAGSATEC.

⁸⁰ El ISM señala en sus alegaciones que durante el año 2020 se han interrelacionado las distintas aplicaciones SICOSS, PAGODA-ISM y FORMAR, mediante una adaptación de la aplicación PAGODA-ISM, por lo que ya se dispondría de un

Por otra parte, FORMAR no permite anexar documentación ni cumplimentar la documentación necesaria para cada curso, a pesar de que la totalidad de los datos figuran dentro de la aplicación, detectándose la pérdida de datos históricos al efectuarse modificaciones en la información. Por último, no existe un registro centralizado de expedientes de reembolso de gastos de alojamiento y manutención de alumnos, lo cual hubiera permitido una adecuada homogeneidad en la gestión, así como su conocimiento inmediato por parte de los Servicios Centrales de la Entidad (epígrafe II.2.1).

7. Durante el ámbito temporal de la fiscalización (ejercicio 2018) el ISM formalizó dos EEGG y cinco EEMPP con TRAGSATEC para el servicio de apoyo en la gestión para la realización e inspección de los cursos de formación profesional, con un importe abonado de 2.879.621,30 euros.

Del análisis de la gestión de los cursos impartidos a través de TRAGSATEC en el ejercicio 2018 se puede concluir lo siguiente (epígrafe II.2.2):

- a) Aunque según el desglose de la facturación remitida por TRAGSATEC al ISM, el 38,59 % (1.111.304,24 euros) del total facturado correspondería a subcontratación, dicho porcentaje fue mayor. Ello se debe a que, en la factura emitida por TRAGSATEC en relación con las dos EEGG, este concepto incluía únicamente el material y equipamiento necesarios para la realización de los cursos, mientras que el resto de conceptos subcontratados figuraban en el concepto correspondiente a su naturaleza económica, junto con otros gastos que no fueron subcontratados. No obstante, esta actuación se modificó cuando se empezaron a formalizar EEMPP, puesto que a partir de ese momento la totalidad de gastos que fueron subcontratados se incluyeron en el concepto específico de subcontratación.

No obstante, la cifra y porcentaje indicados en el párrafo anterior, de la facturación emitida por las empresas subcontratistas a TRAGSATEC se deduce que el coste real de las prestaciones subcontratadas por TRAGSATEC en 2018 ascendió a 1.233.413,29 euros (42,83 % del importe total facturado por TRAGSATEC al ISM).

- b) Por otra parte, el ISM no pudo conocer el coste efectivo facturado por estas empresas subcontratistas durante las dos EEGG suscritas en los primeros meses de 2018, al no disponer de las facturas emitidas por las mismas, por un importe total de 440.163,00 euros, lo que supuso un defecto en el control que impidió dar adecuado cumplimiento a lo dispuesto en la Disposición adicional vigésimo quinta del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que, en relación con las tarifas del grupo TRAGSA, establece que se calcularán de manera que representen los costes reales de realización, y su aplicación a las unidades producidas servirá de justificante de la inversión o de los servicios realizados.

Además, una parte importante de las facturas emitidas por las empresas subcontratistas a TRAGSATEC no ofrecían toda la información necesaria para la identificación del curso al que se imputaba el gasto o las diferentes partidas o conceptos de gasto facturados, y por otra parte, la facturación emitida por TRAGSATEC al ISM no identificaba de manera clara e inequívoca los importes correspondientes a conceptos subcontratados. Estas incidencias han dificultado de manera significativa el control a realizar por el ISM impidiendo verificar el cumplimiento del límite máximo de subcontratación previsto en la normativa y dificultando acreditar la relación entre las facturas de las empresas subcontratadas por TRAGSATEC y las facturas correspondientes emitidas por esta empresa al ISM.

- c) Como consecuencia de un error en el pago de un curso y de que TRAGSATEC subcontrató con terceras empresas la prestación de servicios por importe de 440.163,00 euros, mientras que facturó al ISM un importe de 593.830,31 euros, más la actualización de precios simples (2,21 %), los costes indirectos (5 %) y los costes generales (7 %), superando así el límite del coste real de los servicios subcontratados, el importe abonado en exceso por el ISM en concepto de subcontratación en las dos EEGG ascendió a 177.409,13 euros.
- d) TRAGSATEC facturó al ISM en concepto de gastos de inspección de 45 cursos, impartidos por ella misma, un importe de 45.251,62 euros en el ejercicio 2018 y 43.028,55 euros en 2019, lo cual supone una evidente ausencia de segregación de funciones entre la materialización de los cursos y su control.

Asimismo, TRAGSATEC facturó al ISM, de forma diferenciada, dos conceptos distintos en el ámbito de la inspección (inspección de cursos e inspección de puertos), no existiendo en los expedientes documentación justificativa de los cálculos efectuados para realizar esta distinción.

8. Hasta el ejercicio 2013, en que el ISM formalizó la primera EG con TRAGSATEC, el citado Instituto gestionaba los cursos de formación impartidos con medios externos mediante la contratación de expertos docentes. De la comparación, en los Centros Nacionales de Formación Marítima (CNFM) y en las Direcciones Provinciales (DDPP) integrantes de la muestra, de los costes de este sistema, actualizado según la evolución del índice de precios de consumo, y el importe pagado a TRAGSATEC en el ejercicio 2018, se puede destacar lo siguiente (epígrafe II.2.2):

- a) En términos absolutos, el coste de la formación impartida por el ISM mediante la contratación de expertos docentes, actualizado al 31 de diciembre de 2018, ascendió a 1.244.422,26 euros (incluye tanto las retribuciones a expertos docentes como los importes abonados a terceras empresas por la contratación de medios materiales y equipamiento específico), mientras que el coste de esta formación impartida a través de la empresa TRAGSATEC en el ejercicio 2018 fue de 1.415.302,00 euros, es decir, un 13,73 % superior.
- b) El coste medio por curso fue superior con el sistema de EEGG en todos los CNFM y DDPP integrantes de la muestra, con incrementos comprendidos entre el 154,99 % en el CNFM de Isla Cristina y el 8,57 % de la Dirección Provincial (DP) de Las Palmas.
- c) En todos los CNFM y las DDPP integrantes de la muestra, excepto en la DP de Las Palmas, el coste medio por alumno fue superior con el sistema de EEGG, con un incremento comprendido entre el 149,36 % de la DP de Huelva y el 16,58 % de la DP de Madrid.

Además de lo anterior, es de destacar, en 2018, el alto porcentaje de cancelación de los cursos por causas imputables a TRAGSATEC, lo que provocó que el ISM decidiera la finalización de la impartición de cursos mediante este sistema en los CNFM.

9. Con fecha 15 de enero de 2019, el ISM formalizó un Acuerdo Marco con la Persona jurídica 1, para la impartición de cursos de formación profesional en los dos CNFM, con una vigencia de dos años. De su análisis cabe concluir lo siguiente (epígrafe II.2.3):

- a) El importe facturado por la Persona jurídica 1 en el ejercicio 2019, de 808.307,69 euros, supondría un incremento del 40,47 % respecto al coste estimado que se hubiera producido si hubiera seguido implantado el sistema de contratación de expertos docentes a 31 de diciembre de 2019, y del 9,86 % respecto al coste que hubiera supuesto la utilización de la

figura del EMPP para la impartición de la formación en los dos CNFM. Por tanto, cada vez que el ISM ha cambiado de sistema de impartición de los cursos, en términos homogéneos, se ha producido un incremento del coste.

- b) En la Memoria Justificativa del Acuerdo Marco se afirmaba que los CNFM no disponían de recursos humanos suficientes para la impartición de su oferta formativa. Sin embargo, a partir del 1 de agosto de 2015, en el CNFM de Bamio, y del 1 de agosto de 2019, en el CNFM de Isla Cristina, tras sendas sentencias judiciales, los CNFM fueron obligados a incorporar en su plantilla, como personal indefinido, a diez y a seis expertos docentes, respectivamente, debido a su contratación temporal ininterrumpida desde el ejercicio 1990, en el caso del docente más antiguo de Bamio, y desde 1998 en el caso de Isla Cristina.

Hasta la firma del Acuerdo Marco, y desde su fecha de incorporación, el CNFM de Bamio había asignado a estos docentes el máximo número de horas de docencia posibles (un 25,83 % y un 30,15 % de las horas totales en 2017 y 2018, respectivamente). Sin embargo, a partir de la firma del Acuerdo Marco, estos docentes pasaron a impartir horas de docencia, de manera residual, únicamente cuando la empresa adjudicataria del Acuerdo Marco no contaba con ningún docente para la impartición del curso (6,75 % en el ejercicio 2019).

En consecuencia, el ISM incumplió los principios de buena gestión, debido a que existieron recursos humanos (los docentes propios del CNFM de Bamio) que fueron infrautilizados, y asimismo incumplió la obligación de ejecución de la sentencia que obligaba a la realización de funciones de docencia por parte del personal incorporado.

- c) La Persona jurídica 1 facturó en 32 cursos el importe reflejado en los presupuestos máximos aprobados para el ejercicio 2019, en lugar de facturar por las horas efectivamente impartidas por los docentes, lo que supuso un pago en exceso de 12.372,96 euros, en el cual está incluido el porcentaje del 22 %, correspondiente a gastos de gestión y otros costes asociados al personal.

10. Uno de los problemas que presentó el sistema de contratación de expertos docentes, empleado por el ISM antes de las EEGG suscritas con TRAGSATEC, fue que la concatenación, de forma continuada en el tiempo, de contratos temporales para obra o servicio determinado se consideró por sentencia judicial un fraude de ley, al ser la formación una de las funciones ordinarias del ISM, dando lugar a que los CNFM tuvieran que contratar como personal indefinido a 16 expertos docentes.

Esta situación podría haberse evitado si se hubiera creado una bolsa de trabajo con trabajadores con contrato fijo-discontinuo, evitando así posibles demandas judiciales, y reduciendo los gastos de gestión de las convocatorias anuales existentes con el sistema antiguo.

De acuerdo con las estimaciones realizadas durante la fiscalización, el gasto que supondría la implantación del sistema de bolsa de trabajo de expertos docentes con contrato fijo-discontinuo en los dos CNFM del ISM, teniendo en cuenta a los docentes ya incorporados mediante sentencia judicial, sería inferior en una cuantía muy apreciable al coste derivado del Acuerdo Marco suscrito en 2019 (se estima la reducción en un promedio del 50,36 % en ambos CNFM), y también muy inferior al coste derivado del sistema vigente en dichos centros hasta el año 2018 (EEMPP formalizados con TRAGSATEC, el nuevo sistema supondría, de promedio, una reducción del 45,03 %) (epígrafe II.2.4).

III.3. CONCLUSIONES SOBRE LOS CONTROLES IMPLANTADOS EN LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

11. Las verificaciones de cumplimientos normativos y procedimentales sobre los cursos de formación profesional marítima y sanitaria, son llevadas a cabo mediante distintos sistemas de control interno y externo en los que coincide el destinatario de la inspección, el alcance y la mayor parte de los objetivos a conseguir, fundamentalmente garantizar el funcionamiento de la formación de acuerdo con la normativa aplicable y los principios de buena gestión, hecho que aunque supone la existencia de numerosos recursos orientados a un mismo resultado, no obstante, al no existir comunicación ni colaboración entre ellos respecto a los resultados obtenidos, podría suponer una ineficiente utilización de los recursos públicos dedicados al control de la formación (epígrafe II.3.1).
12. Existen numerosas deficiencias relacionadas con la adecuada cualificación profesional y experiencia docente del profesorado, puestas de manifiesto tanto por el propio personal del ISM en sus inspecciones, como por las inspecciones realizadas por la Dirección General de la Marina Mercante (DGMM), llegando incluso a causar la cancelación de cursos, con los perjuicios que este hecho suscita. En todas las ocasiones, este profesorado fue aportado por empresas externas a través de EEGG, EEMPP o mediante Acuerdo Marco (epígrafe II.3.2, epígrafe II.3.4 y epígrafe II.3.5).
13. No existe una adecuada segregación de funciones en las tareas de control, ya que en numerosas ocasiones las inspecciones *in situ* se realizan por personal de las DDPP y CNFM que participan en los propios cursos, o bien se realizan por personal del medio propio personificado al cual se ha encomendado la ejecución de la acción formativa (inspecciones efectuadas por personal de TRAGSATEC sobre cursos impartidos por su empresa).

Estos hechos podrían restar eficacia a las labores de inspección, y de hecho llama la atención la ausencia de incidencias en las verificaciones *in situ* realizadas por el CNFM de Isla Cristina en el ejercicio 2019 o la inexistencia de incidencias relevantes en las inspecciones realizadas por personal de TRAGSATEC, cuando por el contrario las verificaciones de la DGMM ponen de manifiesto la existencia de numerosas deficiencias, que han llevado incluso a plantear la cancelación de cursos (epígrafe II.3.4, epígrafe II.3.5 y epígrafe II.3.6).

14. Se ha detectado la inexistencia de planes de seguimiento y verificación de la subsanación de las incidencias detectadas en inspecciones, hecho que obviamente afecta a la calidad de la inspección y a su eficacia, no permitiendo su contribución a la mejora de la gestión de los cursos de formación, por falta de mecanismos que obliguen a corregir y verificar las deficiencias encontradas.

Asimismo, en relación con las inspecciones a centros privados homologados por el ISM para la impartición de formación sanitaria, no existe regulación de un procedimiento sancionador que establezca una tipificación en las infracciones en función de la naturaleza y gravedad de las mismas, de forma que se puedan establecer acciones de mejora antes de que se produzca la retirada o la suspensión de la homologación vigente (epígrafe II.3.9).

15. En relación con el control del inventario vinculado exclusivamente a la formación profesional marítima en los CNFM, se ha evidenciado la ausencia de procedimientos de actualización y control periódico para que el inventario refleje la situación real de los elementos que lo conforman, de forma que se garantice la integridad del mismo y que esta actividad se ajusta convenientemente a lo establecido en el artículo 5 del Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social (epígrafe II.3.10).

III.4. CONCLUSIONES SOBRE LAS ACTUACIONES DE CERTIFICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL ANTE LA UNIDAD ADMINISTRADORA DEL FONDO SOCIAL EUROPEO

16. El Acuerdo de atribución de funciones como Organismo Intermedio del ISM y como beneficiario del Programa Operativo Empleo, Formación y Educación del período 2014-2020 (POEFE 2014-2020) no se formalizó hasta el 22 de junio de 2017, con fecha de efectos diciembre de 2015, quedando por tanto fuera de la financiación recibida los cursos del ejercicio 2015, ya que los pertenecientes al ejercicio 2014 se habían incluido en el período anterior (epígrafe II.4.1).
17. Para el período correspondiente al POEFE 2014-2020 el ISM abandona la certificación por gasto real y, siguiendo recomendaciones de la Comisión Europea, opta por la aplicación del baremo estándar de coste unitario. Del análisis de su cálculo se detectan las siguientes deficiencias (epígrafe II.4.2):
- a) El uso de la desviación típica como factor de corrección del cálculo realizado no ofrece resultados adecuados al ser las distribuciones de costes muy asimétricas, lo que descarta las distancias superiores e inferiores a la media, y por tanto, eliminaría aquellos cursos cuyo coste es más elevado y los que mayor gasto real representan.
 - b) El cálculo no excluye el importe de la corrección realizada por la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (FSE) sobre el gasto certificado en el ejercicio 2016 por importe de 581.174,00 euros, correspondiente al exceso de subcontratación de la empresa TRAGSATEC que impartió formación mediante EEGG y que en ningún caso debió considerarse como cofinanciable por el FSE.
 - c) El importe del baremo no contempla la existencia de numerosos gastos que deben incluirse en su cálculo de forma que se obtenga un gasto cofinanciado más ajustado al gasto real y más cercano al importe de la financiación concedida, tales como: formación en línea (u online) en su parte teórica, gastos de alojamiento, manutención y transporte de alumnos a cursos en DDPP distintas a la que pertenecen y gastos pertenecientes a los CNFM en los que la totalidad de los mismos se encuentran directa y exclusivamente vinculados a la actividad formativa.
 - d) Ni la Instrucción Técnica 3.4/9 del POEFE 2014-2020 ni el Modelo de Descripción de funciones y procedimientos del ISM, que son utilizados como base para la consideración del gasto cofinanciable, están aprobados por la Dirección del ISM.
 - e) A 31 de diciembre de 2019, el método de cálculo del baremo tampoco había sido aprobado por la Dirección del ISM ni había sido sometido a revisión por la Autoridad de Auditoría, de forma que se han emitido certificaciones de gasto sin que se haya validado por la correspondiente autoridad competente.
18. En relación con las certificaciones de gasto correspondientes al POEFE 2014-2020, se han tramitado las de los ejercicios 2016 y 2017, por importes de ayuda del FSE que ascendieron a 2.036.461,10 euros y 3.061.652,13 euros respectivamente. Ambas cifras se sitúan muy por debajo de los importes para los citados ejercicios que conforman el plan de financiación concedida por la Comisión Europea, 3.198.562,00 euros para el 2016 y 3.271.773,00 euros para el 2017, alcanzando el certificado del 2016 únicamente un 63,67 % de la citada financiación (epígrafe II.4.2).
19. La tardía inclusión del ISM como beneficiario en el POEFE 2014-2020, así como la modificación del método de certificación a través del baremo y no por coste real, atestiguan la imposibilidad de alcanzar la totalidad del importe de ayuda concedida al final del citado

período, incluso con la consideración de la regla n+3, lo cual evidencia la ineficacia en el aprovechamiento de la financiación recibida del FSE e incrementan el riesgo de un posible descompromiso del gasto en el siguiente período por parte de la Comisión Europea (epígrafe II.4.2).

III.5. CONCLUSIONES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SESIÓN DE 24 DE OCTUBRE DE 2006

20. El Pleno del Tribunal aprobó, en sesión de 24 de octubre de 2006, el *Informe de Fiscalización de la gestión y de la contratación derivadas de las prestaciones sociales y sanitarias de los trabajadores integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, durante el ejercicio 2004*.

Asimismo, y en relación con el mencionado Informe, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas instó al Gobierno la adopción de ciertas medidas, sobre cuyo cumplimiento hay que señalar lo siguiente (epígrafe II.5.2):

- a) Respecto a la recomendación relativa a la no impartición de cursos a trabajadores no afiliados al REM, a partir del 1 de noviembre de 2015, tras la entrada en vigor de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, dicha recomendación no es aplicable, al ampliarse la condición de beneficiario de los cursos no solo a los trabajadores afiliados al REM, sino también a personas que, aun no estando afiliadas, fueran demandantes de empleo en el sector.
- b) Respecto a la recomendación relativa al estudio de la conveniencia de traspaso de competencias de la formación profesional a aquellas Comunidades Autónomas en las que a fecha 24 de octubre de 2006 todavía no se había efectuado, a fecha actual solo queda pendiente el traspaso a la Comunidad Autónoma de Canarias, por lo que esta recomendación ha sido cumplida parcialmente.

21. En cuanto a las recomendaciones efectuadas en el precitado Informe al Gobierno y al ISM, se aprecia lo siguiente (epígrafe II.5.3):

- a) La recomendación al Gobierno relativa al traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas ha sido cumplida parcialmente, como ya se ha señalado en la conclusión anterior.
- b) La recomendación efectuada al ISM de no efectuar reconocimientos médicos a alumnos asistentes a los cursos de formación ha sido cumplida.

Por otra parte, la recomendación efectuada al ISM de no impartir cursos a personas no afiliadas al REM, como consecuencia de la modificación de la normativa, no es aplicable en la actualidad, como ya se ha señalado en el punto anterior.

- c) Respecto a la recomendación efectuada al ISM relativa a la necesidad de corrección de las deficiencias detectadas en las aplicaciones informáticas utilizadas para la gestión de los cursos de formación, así como a la conveniencia de implantación de nuevas aplicaciones, si bien se adoptaron determinadas medidas por parte del citado Instituto en este sentido, la mayoría de las deficiencias señaladas en el anterior Informe no se han corregido, por lo que esta recomendación no ha sido cumplida.

III.6. CONCLUSIONES SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

22. El porcentaje de mujeres a las que el ISM concedió cursos de formación profesional marítima y sanitaria en el ejercicio 2018 fue de tan solo un 12,64 %, porcentaje inferior al ratio de mujeres afiliadas al REM, que fue del 16,30 %, y también inferior al porcentaje de solicitudes de este colectivo (14,60 %).

Esta situación contrasta con el hecho de que las mujeres docentes contratadas por las empresas que impartieron formación profesional marítima y sanitaria representaron un 28,18 % del total de docentes, es decir, más del doble del porcentaje de mujeres a las que el ISM concedió cursos como alumnas.

III.7. CONCLUSIONES SOBRE LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

23. El ISM no ha publicado un organigrama que identifique a los responsables que gestionan la formación profesional marítima y sanitaria. Por otra parte, la parte de la página web de la Seguridad Social dedicada al ISM no tiene referenciados los contratos de formación profesional marítima y sanitaria que ha suscrito la Entidad, ni información estadística al respecto, y tampoco constan las EEGG y EEMPP formalizados con la empresa TRAGSATEC ni el Acuerdo Marco o los contratos derivados del mismo suscritos a estos efectos.

IV. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta los resultados de la fiscalización y las conclusiones señaladas anteriormente, cabe formular las siguientes recomendaciones, dirigidas todas ellas al Instituto Social de la Marina:

- 1ª. En aquellos supuestos en los que la empresa Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. ha subcontratado las acciones formativas encomendadas y, por aplicación de las tarifas vigentes, el importe abonado por la Entidad Gestora ha excedido de los costes reales de realización de la actividad encomendada, debería realizar alguna actuación dirigida a obtener una compensación por el importe abonado en exceso (177.409,13 euros).

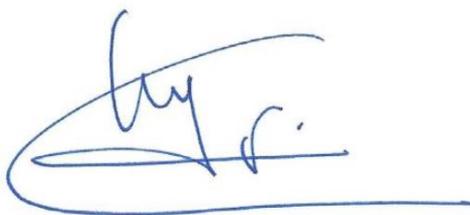
Asimismo debería solicitar a la Persona jurídica 1 la devolución del importe de 12.372,96 euros, abonado en exceso por haber facturado los servicios prestados por el presupuesto máximo y no por las horas efectivamente impartidas.

- 2ª. Para la impartición de formación en los Centros Nacionales de Formación Marítima, debería analizar la conveniencia de crear de una bolsa de trabajadores con contrato fijo-discontinuo, regulado en el artículo 16 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- 3ª. Debería implantar nuevas aplicaciones informáticas de gestión, o modificar las ya existentes, para corregir las deficiencias derivadas de su obsolescencia, lo cual permitiría que la información obtenida de las mismas fuera fiable, precisa y homogénea entre sí.
- 4ª. Debería establecer sistemas de verificación y control que acrediten la adecuada cualificación profesional y experiencia docente del profesorado que imparte los cursos de formación profesional marítima que son contratados a través de Encargos a medios propios personificados o Acuerdos Marco.

- 5ª. Debería establecer una adecuada segregación de funciones de las personas encargadas de realizar las verificaciones de los cursos de formación profesional marítima a través de los distintos sistemas de control interno y mejorar la coordinación y la colaboración entre las distintas entidades que efectúan los controles.
- 6ª. Debería establecer acciones de mejora continua y seguimiento de deficiencias detectadas en los controles, así como articular un procedimiento sancionador que establezca una tipificación en las infracciones en función de la naturaleza y gravedad de las mismas.
- 7ª. Debería revisar el método de cálculo del baremo por coste estándar así como homogeneizar la consideración de gasto cofinanciable por parte de las Direcciones Provinciales y los Centros Nacionales de Formación Marítima, de forma que se incremente el gasto certificado cada ejercicio y se aumente el porcentaje de cobertura sobre el gasto real para aproximarlos a la totalidad del importe concedido por la Comisión Europea.

Madrid, 29 de abril de 2021

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'M' followed by 'J. de la Fuente y de la Calle'.

María José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO Nº 1	EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE AFILIADOS AL RÉGIMEN ESPECIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE TRABAJADORES DEL MAR 31 DE DICIEMBRE DE 2014 A 2018	97
ANEXO Nº 2	EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CURSOS Y ALUMNOS EJERCICIOS 2012 A 2019.....	98
ANEXO Nº 3	CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL MARÍTIMA Y SANITARIA IMPARTIDOS POR EL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA (EJERCICIO 2018).....	99
ANEXO Nº 4	TIPOS DE CONTROL SOBRE LA ACTIVIDAD FORMATIVA DEL ISM	100
ANEXO Nº 5	HOMOLOGACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA MARINA MERCANTE AL ISM.....	101
ANEXO Nº 6	CÁLCULO DEL BAREMO, CONCEPTOS DE GASTOS EXCLUIDOS DE COFINANCIACIÓN FSE	102
ANEXO Nº 7	DETALLE DE GASTOS COFINANCIABLES CORRESPONDIENTES A DIRECCIONES PROVINCIALES SELECCIONADAS Y CNFM (POEFE 2014-2020).....	103
ANEXO Nº 8	TRASPASO DE LAS FUNCIONES Y SERVICIOS EN MATERIA DE FORMACIÓN PROFESIONAL OCUPACIONAL DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	107

Anexo nº 1**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE AFILIADOS AL RÉGIMEN ESPECIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE TRABAJADORES DEL MAR**
31 de diciembre de 2014 a 2018

AÑO	AFILIADOS ACTIVOS AL REM	DESEMPLEO	CONVENIO ESPECIAL	OTRAS SITUACIONES	TOTAL
2014	55.805	10.600	2.440	25	68.870
2015	56.036	10.018	2.467	38	68.559
2016	58.774	10.852	2.395	42	72.063
2017	59.572	9.409	2.375	23	71.379
2018	61.034	8.863	2.280	11	72.188

Fuente: Plan de formación profesional marítima y sanitaria. Instituto Social de la Marina 2018 e información de TGSS.

Anexo nº 2

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CURSOS Y ALUMNOS
Ejercicios 2012 a 2019

AÑO	Cursos impartidos	Cursos cancelados	Alumnos que finalizaron	Evolución nº impartidos respecto al año anterior	Evolución nº cancelados respecto al año anterior	Evolución nº alumnos respecto al año anterior	Evolución impartidos respecto a la media en período 2012-2018	Evolución cancelados respecto a la media en período 2012-2018	Evolución asistentes respecto a la media en período 2012-2018
2012	774	173	10.915						
2013	714	96	10.013	-7,75 %	-44,51 %	-8,26 %	-4,03 %	-28,62 %	-4,31 %
2014	774	84	10.732	8,40 %	-12,50 %	7,18 %	2,65 %	-28,61 %	1,69 %
2015	833	115	12.229	7,62 %	36,90 %	13,95 %	7,66 %	-1,71 %	11,45 %
2016	891	30	13.137	6,96 %	-73,91 %	7,42 %	11,77 %	-69,88 %	15,18 %
2017	835	100	12.377	-6,29 %	233,33 %	1,83 %	3,92 %	0,33 %	14,00 %
2018	717	130	10.927	-14,13 %	30,00 %	-18,32 %	-9,37 %	25,00 %	-5,95 %
2019	736	144	10.144	2,65 %	10,77 %	-7,17 %			

Anexo nº 3

**CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL MARÍTIMA Y SANITARIA IMPARTIDOS POR EL
INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA
(Ejercicio 2018)**

DIRECCIONES PROVINCIALES Y CNFM	IMPORTE DEL GASTO IMPUTADO AL CURSO	% GASTO	NÚMERO DE CURSOS	% CURSOS
BAMIO	1.725.881,09	36,08	142	19,92
ISLA CRISTINA	774.825,24	16,20	62	8,70
SANTA CRUZ DE TENERIFE	198.444,62	4,15	49	6,87
BARCELONA	196.530,33	4,11	39	5,47
ILLES BALEARS	156.877,98	3,28	36	5,05
ALICANTE	150.700,49	3,15	27	3,79
LAS PALMAS	147.978,76	3,09	32	4,49
MURCIA	147.700,58	3,09	19	2,66
MALAGA	140.268,06	2,93	19	2,66
MADRID	138.005,39	2,89	23	3,23
VALENCIA	130.112,49	2,72	25	3,51
GIJON	108.714,67	2,27	24	3,37
CADIZ	100.250,17	2,10	21	2,95
VIGO	99.551,28	2,08	25	3,51
HUELVA	88.899,80	1,86	24	3,37
VILLAGARCIA DE AROSA	87.045,23	1,82	39	5,47
A CORUÑA	81.409,98	1,70	28	3,93
CASTELLON	55.743,76	1,17	11	1,54
CANTABRIA	50.600,59	1,06	12	1,68
TARRAGONA	46.909,29	0,98	12	1,68
MELILLA	44.358,80	0,93	8	1,12
CEUTA	37.267,92	0,78	9	1,26
ALMERIA	28.807,15	0,60	7	0,98
SEVILLA	27.295,44	0,57	6	0,84
BIZKAIA	16.101,23	0,34	6	0,84
LUGO	2.635,89	0,05	8	1,11
TOTAL	4.782.916,23	100,00	713	100,00

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con datos obtenidos de la base de datos de cursos de formación entregada por el ISM.

Anexo nº 4**TIPOS DE CONTROL SOBRE LA ACTIVIDAD FORMATIVA DEL ISM**

MEDIOS	OBJETO	RESPONSABLE	NORMATIVA
Inspección de servicios	Control de las acciones formativas cofinanciadas por el FSE.	Inspector/a de Servicios	Real Decreto 450/2012 Circular 3/2012 del ISM Circular 4/2012 del ISM
Auditorías internas del sistema de Calidad	Verificación del cumplimiento de los requisitos de la norma ISO 9001.	Auditor/a Interno del Sistema de Gestión de la Calidad (normalmente el responsable del sistema de Calidad de un Centro de Gestión)	ISO 9001:2008 y 2015
Auditoría externa de Persona jurídica 2	Verificación del cumplimiento de los requisitos de la norma ISO 9001.	Auditor/a externo de Persona jurídica 2/ Persona jurídica 3	ISO 9001:2008 y 2015
Verificación in-situ de cursos	Verificación del proceso de impartición de cursos.	Persona designada por la DDPP/CNFM	IT.3.4/6 de la SGASM
Inspección de la DGMM	Cumplimiento de los requisitos docentes de los cursos.	Inspector/a de Capitanía Marítima	Orden FOM/2198/2002
Inspección de TRAGSATEC	Verificación del cumplimiento de los requerimientos docentes de los cursos impartidos mediante encargo a medios propios personificados.	Persona designada por TRAGSATEC	IT.3.4/10 de la SGASM
IGSS	Control financiero permanente.	Auditor/a de la IGSS	Ley 47/2003, General Presupuestaria Plan Anual Control Financiero
Verificaciones administrativas y físicas Fondo Social Europeo	Control de las acciones formativas cofinanciadas por el FSE dentro del POEFE 2014-2020.	Unidad de Verificaciones del ISM Autoridad de Gestión de la UAFSE Autoridad de Auditoría (IGSS)	Reglamento (UE) 1303/2013
Control del ISM sobre centros homologados en formación sanitaria	Control de los centros homologados para la impartición de formación sanitaria y de la actividad formativa sanitaria impartida.	Persona designada por la DDPP/CNFM	Orden PRE/846/2004 Resolución de 24 de abril de 2013 Instrucciones de 5 de octubre de 2015 del ISM

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas.

Anexo nº 5**HOMOLOGACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA MARINA MERCANTE AL ISM**

	CURSOS HOMOLOGADOS	DDPP / CNFM
INICIALES	Actualización de Buques de Pasaje	Bizkaia, Cartagena y Madrid
	Actualización/Revalidación de Formación Básica en Seguridad	Málaga
	Actualización en Buques de Pasaje	Málaga, Tarragona y Villagarcía de Arosa
	Actualización de Operador Restringido del Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Marítima	CNFM Bamio
PRÓRROGAS	Actualización de Botes de Rescate Rápidos, Actualización de Avanzados de Buques Gaseiros, Actualización de Avanzados de Buques Petroleros, Actualización de Avanzados de Buques Químicos, Actualización de Formación Básica para Operaciones de Carga en Buque Petroleros y Químicos, Actualización de Formación Básica para Operaciones de Carga para el Transporte de Gas Licuado, Actualización de Operador Restringido del Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Marítima, Actualización de Supervivencia y Botes de Rescate (no rápidos) y Compensación de Aguja Náutica	CNFM Bamio
	Actualización de Buques de Pasaje	Almería, Illes Balears y CNFM Bamio
	Actualización/Revalidación de Formación Básica en Seguridad	Almería, Illes Balears, Bizkaia, Madrid, Sevilla, Tarragona, Villagarcía de Arosa y CNFM Bamio
	Avanzado en Lucha Contra Incendios	Las Palmas y Valencia
	Botes de Rescate Rápidos"	Las Palmas y CNFM Bamio
	Buques de Pasaje	Almería, Illes Balears, Barcelona, Bizkaia, Castellón, Ceuta, Gijón, Gipuzkoa, Las Palmas, Madrid, Málaga, Villagarcía de Arosa y CNFM Bamio
	Embarcaciones de Supervivencia y Botes de Rescate No Rápido	Huelva, Las Palmas y CNFM Bamio
	Formación Avanzada para Operaciones de Carga en Buques Tanque para el Transporte de Gas Licuado	Las Palmas y CNFM Bamio
	Formación Avanzada para Operaciones de Carga en Petroleros	Las Palmas y CNFM Bamio
	Formación Avanzada para Operaciones de Carga en Químicos	Las Palmas y CNFM Bamio
	Formación Básica en Protección Marítima	A Coruña, Alicante, Barcelona, Bizkaia, Ceuta, Gijón, Gipuzkoa, Las Palmas, Lugo, Madrid, Málaga, Sevilla, Tenerife, Valencia, Villagarcía de Arosa y CNFM Bamio
	Formación Básica en Seguridad	Almería, Illes Balears, Barcelona, Bizkaia, Ceuta, Gipuzkoa, Las Palmas, Madrid, Málaga, Sevilla, Tarragona, Villagarcía de Arosa y CNFM Bamio
	Formación Básica para Operaciones de Carga en Buques Tanque para el Transporte de Gas Licuado	Las Palmas y CNFM Bamio
	Formación Básica para Operaciones de Carga en Petroleros y Químicos	Las Palmas y CNFM Bamio
	Marinero de Puente de la Marina Mercante	Tarragona, Tenerife y CNFM Bamio
	Oficial de Protección del Buque	A Coruña y Bizkaia
	Radar de Punteo Automático (ARPA)	Las Palmas y CNFM Bamio

Fuente: Informe anual del Instituto Social de la Marina 2018.

Anexo nº 6**CÁLCULO DEL BAREMO, CONCEPTOS DE GASTOS EXCLUIDOS DE COFINANCIACIÓN FSE**

ENTIDAD PROPONENTE	FECHA INFORME	INFORME	CONCEPTO DE GASTO EXCLUIDO
IGSS	14/08/2013	Informe de auditoría de operaciones del CNFM de Isla Cristina. Curso 10321: Avanzado en lucha contra incendios (2009)	Suministro de energía eléctrica y agua y prestación de servicios diversos debido a incumplimientos en materia de contratación pública.
IGSS	14/08/2013	Informe de auditoría de operaciones del CNFM de Isla Cristina. Curso 10337: Botes de Rescate Rápidos (2009)	Suministro de energía eléctrica y agua, debido a incumplimientos en materia de contratación pública.
IGSS	15/09/2015	Informe de auditoría de operaciones del CNFM de Bamio. Curso 14678: B81 Embarcaciones de supervivencia y botes de Botes de Rescate no Rápidos (2013)	Lencería y material de mantenimiento por estar asociados al Centro en sí y no a los cursos celebrados en el CNFM.
IGSS	15/09/2015	Informe de auditoría de operaciones del CNFM de Bamio. Curso 14914: C52 Compensador de agujas náuticas (2013)	Lencería y material de mantenimiento por estar asociados al Centro en sí y no a los cursos celebrados en el CNFM.
IGSS	18/01/2017	Informe de auditoría de operaciones del CNFM de Bamio. Curso 15845: T31 Patrón portuario (2014)	Lencería y material de mantenimiento por estar asociados al Centro en sí y no a los cursos celebrados en el CNFM.
			Lencería y material de mantenimiento por estar asociados al Centro en sí y no a los cursos celebrados en el CNFM.
IGSS	18/01/2017	Informe de auditoría de operaciones del CNFM de Bamio. Curso 15895: C91 Formación básica para operaciones de carga en petroleros y quimiqueros (2014)	Gastos de material de mantenimiento por no quedar acreditada su vinculación indirecta e inequívoca con la actividad formativa.
Tribunal de Cuentas Europeo	28/04/2017	Informe de auditoría de operaciones del CNFM de Bamio. Curso 15758: S08 Formación sanitaria específica avanzada (2014)	Gastos de material de mantenimiento por no quedar acreditada su vinculación indirecta e inequívoca con la actividad formativa.

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de información facilitada por el ISM.

Anexo nº 7-1/4**DETALLE DE GASTOS COFINANCIABLES CORRESPONDIENTES A DIRECCIONES
PROVINCIALES SELECCIONADAS Y CNFM
(POEFE 2014-2020)**

CATEGORÍA GASTOS	CONCEPTO DE GASTO GENÉRICO	CONCEPTO DE GASTO DENOM.	DP MAD	DP HU	DP TF	DP LP	DP VIL	CNFM IC	CNFM BAM	
1.- DP MADRID (DP MAD)	4.- DP LAS PALMAS (DP LP)	7.- CNFM BAMIÓ (CNFM BAM)								
2.- DP HUELVA (DP HU)	5.- DP VILAGARCÍA (DP VIL)									
3.- DP TENERIFE (DP TF)	6.- CNFM ISLA CRISTINA (CNFM IC)									
Serán gastos cofinanciables los que se produzcan en un centro de formación, ya sea una DDPP, un Centro Nacional de Formación Marítima o en la Subdirección General de Acción Social Marítima (SSCC).										
COSTES DIRECTOS DE PERSONAL Y ENCOMIENDAS DE GESTIÓN	COSTES PERSONAL. Retribuciones salariales + cotizaciones a la SS de docentes (también de funcionarios docentes del ISM y personal laboral que realicen funciones formativas dirigidas a beneficiarios de la formación impartida por la Entidad). No serán objeto de cofinanciación , sin embargo, los conceptos retribuidos que tengan un devengo superior al mensual y, en particular, la acción social, la productividad semestral por cumplimiento de objetivos y las pagas extraordinarias. El gasto imputable al FSE se calculará aplicando el % que corresponda, sobre los conceptos señalados, en proporción a las horas docentes impartidas en un mes.	COTIZACIÓN EXP. DOCENTES CONTR CURSO F. SANITARIA	N	N	N	N	S	N	N	
		COTIZACIÓN EXP. DOCENTES CONTR CURSO F.P.	N	N	N	N	N	N	N	
		COTIZACIÓN PERSONAL ISM CURSO F. SANITARIA	N	N	N	N	N	N	N	N
		HONORARIOS PERSONAL ADMON. DOCENTES	N	N	N	N	N	N	N	N
		NÓMINA EXPERTO DOCENTE CONTR CURSO F. SANITARIA	N	N	N	N	S	N	N	N
		NÓMINA EXPERTO DOCENTE CONTR CURSO F.P.	N	N	N	N	N	N	N	N
TRAGSATEC-ENCOMIENDA DE GESTIÓN	NÓMINA PERSONAL EVENTUAL ISM. CURSOS F. SANITARIA	N	N	N	N	N	N	N	N	
	NÓMINA PERSONAL FLUO ISM. CURSOS F. SANITARIA	N	N	N	N	S	N	N	N	
IMPUESTOS Y CONTRATACIONES	CÁNONES, TASAS, CONVENIOS, CONTRATACIONES	CÁNONES, TASAS, IMPUESTOS, CONVENIOS DE COLABORACIÓN, CONTRATACIÓN DE EMPRESAS EXTERNAS.	N	N	N	N	S	N	N	
OTROS COSTES DIRECTOS	ALQUILERES	ALQUILERES O ARRENDAMIENTOS FINANCIEROS Y DEMÁS SUPERFICIES UTILIZADAS EXCLUSIVAMENTE PARA EL DESARROLLO DE LA FORMACIÓN.	N	N	N	N	S	N	N	
		ALOJAMIENTO Y-O MANUT. ALUMNOS CURSOS FP	S	S	N	S	S	N	S	
	ALOJAMIENTO, MANUTENCIÓN Y TTE. ALUMNOS	ALOJAMIENTO Y-O MANUTENCIÓN ALUMNOS CURSOS F.S.	S	S	N	S	S	N	S	
		MANUTENCIÓN Y-O ALOJAMIENTO ALUMNOS CURSO FP	S	S	N	S	S	N	S	
MANUALES Y LIBROS	MANUTENCIÓN Y-O ALOJAMIENTO ALUMNOS CURSOS FS	MANUTENCIÓN Y-O ALOJAMIENTO ALUMNOS CURSOS FS	S	S	N	S	S	N	S	
		MANUTENCIÓN-ALOJAMIENTO CURSOS FP	S	S	N	S	S	S	S	
		MANUTENCIÓN-ALOJAMIENTO CURSOS FS	S	S	N	S	S	N	S	
		REINTEGRO GASTOS ALUMNOS CURSOS F. SANITARIA	S	N	S	S	S	N	N	
		REINTEGRO GASTOS ALUMNOS CURSOS F.PROFESIONAL	S	N	S	S	N	N	N	
		TRANSP. ALUMNOS CURSOS F.PROF.(FUERA DDPP)	N	N	N	S	S	N	N	
		TRANSP. ALUMNOS CURSOS F.PROF.(MISMA DDPP)	S	N	N	S	N	S	S	
		TRANSP. ALUMNOS CURSOS F.SANI.(FUERA DDPP)	N	N	N	S	S	N	N	
		TRANSP. ALUMNOS CURSOS F.SANI.(MISMA DDPP)	S	N	N	S	N	N	S	
		TRANSP. ALUMNOS Y MATERIAL.(MISMA DDPP)/CNFM	S	N	N	S	S	N	S	
		DIVERSO MATERIAL DE LIBRERÍA	S	S	N	S	N	N	N	
		ADQUISICIÓN DE LIBROS	S	S	S	S	S	S	N	
		MANUALES CURSOS F. SANITARIA	S	S	S	S	S	S	S	
		MANUALES CURSOS F.P.	S	S	S	S	S	S	S	
MATERIAL FUNGIBLE	ALCOHOL	ALCOHOL	S	S	N	S	S	N	N	
		ALGODÓN	S	S	N	S	S	N	N	
		APLICADOR DE VENDA DE GASA	S	S	N	S	S	N	N	
		BOLÍGRAFOS	S	S	N	S	S	S	S	
		CÁNULAS	S	S	N	S	S	N	N	
		CUADERNOS	S	S	N	S	S	S	S	
		ENCUADERNACIONES	S	S	N	S	S	S	N	

Anexo nº 7-2/4

CATEGORÍA GASTOS	CONCEPTO DE GASTO GENÉRICO	CONCEPTO DE GASTO DENOM.	DP MAD	DP HU	DP TF	DP LP	DP VIL
		FOTOCOPIAS	S	N	S	S	N
		JUEGO SE#ALIZACIÓN EMERGENCIA	S	N	S	S	S
		MATERIAL DE OFICINA PARA CURSOS SANITARIOS	S	N	N	S	N
		MATERIAL FUNGIBLE CONTRA INCENDIOS	S	N	N	N	N
		MATERIAL FUNGIBLE CURSOS F. PROFESIONAL	S	S	S	S	S
		MATERIAL FUNGIBLE NO SANITARIO CURSOS F. SANITARIA	S	S	N	S	S
		MATERIAL FUNGIBLE SANITARIO	S	S	S	S	N
		MATERIAL FUNGIBLE SUPERVIVENCIA	S	N	N	N	S
		VENDAS	S	S	N	S	N
	MATERIAL, TRANSPORTE Y SERVICIOS CURSOS (EMBARCACIONES, DE SEGURIDAD, CONTRA INCENDIOS....)	ALQUILER EMBARCACION	N	N	N	N	N
		ALQUILER VESTUARIO	N	N	N	N	N
		ANÁLISIS PISCINA	N	N	N	N	N
		BALSAS reposición	N	N	N	N	N
		BALSAS-REPARACION	N	N	N	N	N
		BOTES REVISION	N	N	N	N	S
		BOTIQUIN ALUMNOS CURSOS	N	S	N	S	S
		BOTIQUINES (MATERIAL SANITARIO)	N	S	N	S	N
		CANON ESTACIÓN DE BOTES	N	N	N	N	N
		CARTAS NÁUTICAS	N	N	N	N	N
		COMBUSTIBLE EMBARCACIONES	N	N	N	N	N
		COMBUSTIBLE PRÁCTICAS CI	N	N	N	N	N
		CONEXION SATELITE CURSOS SMSSM 2229	N	N	N	N	N
		CONVENIO COLABORACION BOMBEROS	N	N	N	N	N
		ESPUMÓGENO	N	N	N	N	N
		ESTANCIA EMBARCACIONES CNFM I.CRISTINA	N	N	N	N	N
		ESTANCIA EMBARCACIONES PUERTO CNFM ISLA CRISTINA	N	N	N	N	N
		EXTINTORES	N	N	N	N	N
		FACTURA FORMACIÓN EMPRESA EXTERNA F. SANITARIA	N	N	S	S	S
		FACTURA FORMACION EMPRESA EXTERNA F.P.	N	S	S	S	N
		GASES LICUADOS SOLDADURA-FRIO-CALDERERIA	N	N	N	N	N
		INSPECCIÓN DE BOTES Y PESCANTES	N	N	N	N	N
		INSTALACIONES PARQUE DE BOMBEROS	N	N	N	N	N
		LIMPIEZA PARQUE BOMBEROS CNFM ISLA CRISTINA	N	N	N	N	N
		REPARACIÓN BOTE SALVAVIDAS	N	N	N	N	N
		REPARACION EMBARCACIONES	N	N	N	N	N
		REPARACIONES TRAJES DE SUPERVIVENCIA	N	N	N	N	N
		REVISIÓN INSTALACIÓN DEL GAS ISLA CRISTINA	N	N	N	N	N
		SISTEMA DE CAPTURA Y FILTRACIÓN nueva adquisición	N	N	N	N	S
		SISTEMA EMISOR-RECEPTOR DE FONÍA nueva adquisición	N	N	S	N	N
		TRAJE DE BOMBERO HOMOLOGADO nueva adquisición	N	N	N	N	S
		TRANSPORTE MATERIAL CURSOS F. P- MISMA DP 2266.1	N	N	S/N	S	S
	TRANSPORTE MATERIAL CURSOS F. SANITARIA - MISMA DP	N	N	N	S	S	
	TRANSPORTE MATERIAL CURSOS F. SANITARIA - MISMA DP 2266.1	N	N	S/N	S	N	

Anexo nº 7-3/4

CATEGORÍA GASTOS	CONCEPTO DE GASTO GENÉRICO	CONCEPTO DE GASTO DENOM.	DP MAD	DP HU	DP TF	DP LP	DP VIL	CNFM IC	CNFM BAM
		UTILIZACIÓN EMBARCACIÓN PRÁCTICAS	N	N	N	N	N	N	S
		VARADA BOTADURA Y GUARDERÍA DE EMBARCACIONES	N	N	N	N	N	S	S
		VESTUARIO PRÁCTICAS CURSOS	N	N	N	N	N	S	N
	AMORTIZACIONES: Dado que uno de los requisitos que han de cumplir los gastos de amortización para ser subvencionados por el FSE es que se correspondan con el periodo de subvención de la operación, no se incluirán gastos de amortización por bienes o equipamientos adquiridos antes del 01 de enero de 2008.	AMORTIZACIÓN DE EQUIPOS DIDÁCTICOS Y PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS ASÍ COMO EL ALQUILER O ARRENDAMIENTO FINANCIERO DE LOS MISMOS, SIEMPRE QUE ESTÉN DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON LA IMPARTICIÓN DE LOS CURSOS DE FORMACIÓN.	N	N	N	N	N	S	N
PUBLICIDAD		ACTUALIZACIÓN VIDEO DIVULGATIVO	N	N	N	N	N	N	N
		FOLLETOS PLAN DE FORMACIÓN SSCC ANUAL	N	N	N	S	N	N	N
		INSERCIÓN PUBLICITARIA EN REVISTA OFICIAL	N	N	N	S	N	N	N
		PUBLICIDAD DE LOS PLANES ANUALES DE FORMACIÓN O DE SU COFINANCIACIÓN POR EL FSE.	N	N	N	S	N	N	N
SEGUROS Y SERVICIOS (ALUMNOS Y MATERIAL)		POLIZA SEGURO ACCIDENTES ALUMNOS ASISTENTES A LOS CURSOS DE FORMACIÓN	N	N	N	S	N	N	N
		SEGURO EMBARCACIÓN CNFM BAMIO	N	N	N	N	N	N	S
		SEGURO EMBARCACIÓN CNFM ISLA CRISTINA	N	N	N	N	N	S	N
		SEGURO RESPONSABILIDAD CIVIL ALUMNOS	N	N	N	N	N	S	N
		SERVICIO DE ASESORIA CNFM	N	N	N	N	S	N	N
SIMULADORES Y MANT. EQUIPOS		SERVICIO UTILIZACIÓN PISCINA	N	N	N	N	N	N	N
		MANT Y REV EQUIPOS DE ESPIRACION AUTONOMA Y BOTELLAS (ERAS)	N	N	N	N	N	N	S
		MANTENIMIENTO CENTRAL INCENDIOS	N	N	N	N	N	S	N
		MANTENIMIENTO DE EQUIPOS	N	N	N	N	N	N	S
		MANTENIMIENTO EQUIPO CONTRA INCENDIOS	N	N	N	N	N	N	N
		MANTENIMIENTO EQUIPO OXÍGENO	N	N	N	N	N	N	N
		MANTENIMIENTO SIMULADORES Y OTROS EQUIPOS	N	N	N	N	N	S	S
COSTES GENERALES		SIMULADORES NUEVO O AMPLIACIÓN	N	N	N	N	N	S	N
		ALQUILER DE ENVASES DE GASES COMPRIMIDOS	N	N	N	N	N	N	S
		ELECTRICIDAD (RECIBO)	N	N	N	N	N	N	S
		GASOLINA CNFM BAMIO	N	N	N	N	N	N	S
		MATERIAL PAPELERÍA	N	S	N	S	N	S	N
		RECARGAS EXTINTORES 2266.1	N	N	N	N	N	S	S
		SEGURIDAD (VIGILANCIA)	N	N	N	N	N	N	S
		SERVICIO DE LIMPIEZA CNFM.	N	N	N	N	N	S	S
		LUZ	N	N	N	N	N	N	S
		AGUA	N	N	N	N	N	N	N
COSTES GENERALES/INDIRECTOS		LIMPIEZA	N	N	N	N	N	N	N
		VIGILANCIA	N	N	N	N	N	N	N
		LENCERÍA	N	N	N	N	N	N	N
		MATERIAL SANITARIO	N	N	N	N	N	N	N
		COMUNICACIONES	N	N	N	N	N	N	N
		TRIBUTOS	N	N	N	N	N	N	N
		ANUNCIOS BOE	N	N	N	N	N	N	N
		INFORMES Y DICTÁMENES Y OTRAS ACTUACIONES PROFESIONALES	N	N	N	N	N	N	N
		LIMPIEZA Y ASEO Y MANTENIMIENTO DE INSTALACIONES Y EQUIPOS	N	N	N	N	N	N	N
		CUANDO LOS COSTES DE FORMACIÓN NO AFECTEN EXCLUSIVAMENTE A UN SOLO CURSO sino que, por el contrario, tengan que ser objeto de reparto entre varios o todos los cursos, será necesario asignar aquellos a prorrata. Por ello, los gastos a cofinanciar se clasificarán en 4 grupos estableciéndose los sistemas de reparto que igualmente se indican:	GASTOS QUE AFECTEN A UN ÚNICO CURSO	S	S	N	N	N	N
		GASTOS QUE AFECTAN A VARIOS CURSOS IMPARTIDOS POR UN CENTRO DE FORMACIÓN.	N	N	N	N	N	N	N
		GASTOS QUE AFECTAN A TODOS LOS CURSOS IMPARTIDOS EN UN CF A LO LARGO DE UN AÑO NATURAL.	N	N	N	N	N	N	N
		GASTOS QUE AFECTAN A TODOS LOS CURSOS IMPARTIDOS EN TODOS LOS CF (SOLO SE PRODUCEN EN SSCC).	N	N	N	N	N	N	N

Anexo nº 7-4/4

CATEGORÍA GASTOS	CONCEPTO DE GASTO GENÉRICO	CONCEPTO DE GASTO DENOM.	DP MAD	DP HU	DP TF	DP LP	DP VIL	CNFM IC	CNFM BAM
OTROS	OTROS	ADITIVO GASOIL ISLA CRISTINA	N	N	N	N	N	N	N
		AGUA (RECIBO)	N	N	N	N	N	N	N
		DESRRATIZACIÓN	N	N	N	N	N	N	N
		GASÓLEO CNFM BAMIO	N	N	N	N	N	N	N
		GASÓLEO CNFM ISLA CRISTINA	N	N	N	N	N	N	N
		LAVANDERÍA CNFM BAMIO	N	N	N	N	N	N	N
		LENCERÍA	N	N	N	N	N	N	N
		MANTENIMIENTO AIRE ACONDICIONADO	N	N	N	N	N	N	N
		MANTENIMIENTO ASCENSORES	N	N	N	N	N	N	N
		MANTENIMIENTO CALDERA Y ENERGÍA SOLAR	N	N	N	N	N	N	N
		MANTENIMIENTO FOTOCOPIADORAS	N	N	N	N	N	N	N
		MANTENIMIENTO FUENTES DE AGUA	N	N	N	N	N	N	N
		MANTENIMIENTO PORTALÓN	N	N	N	N	N	N	N
		MATERIAL DE MANTENIMIENTO 2213	N	N	N	N	N	N	N
		MATERIAL DE MANTENIMIENTO 2217	N	N	N	N	N	N	N
		MATERIAL DE MANTENIMIENTO 2219	N	N	N	N	N	N	N
		PAPEL	N	N	N	N	N	N	N
		PROPANO CNFM ISLA CRISTINA	N	N	N	N	N	N	N
		REPARACIONES Y OBRAS 213	N	N	N	N	N	N	N
		RETIRADA CONTENEDOR MATERIAL CORTANTE	N	N	N	N	N	N	N
		RETIRADA RESIDUOS EQUIPOS ELECTRONICOS	N	N	N	N	N	N	N
		SEGURO FURGONETA	N	N	N	N	N	N	N
		SERVICIO DE LAVANDERÍA	N	N	N	N	N	N	N
		SERVICIO DE RECEPCION CNFM	N	N	N	N	N	N	N
		UNIFORMES PERSONAL	N	N	N	N	N	N	N
BALSA REVISIÓN OFICIAL	N	N	N	N	N	S	N		
BENGALAS	N	N	N	N	N	S	N		
SEGUROS DE EMBARCACIONES	N	N	N	N	S	N	N		
SUSCRIPCIÓN REVISTAS NAVALES EN EL CNFM DE BAMIO	N	N	N	N	N	N	N		
COLEGIACIÓN MEDICOS-DUE	N	N	N	N	N	N	N		
SUSCRIPCIÓN ON LINE FISTERRA	N	N	N	N	N	N	N		
JARDINERÍA (MANTEM. RECINTO EXTERIOR)	N	N	N	N	N	N	N		
BOTIQUIN	N	N	N	N	N	N	N		
MANTENIMIENTO DE EQUIPOS. NO REPERCUTIBLE A FSE	N	N	N	N	N	N	N		
BASURAS (IMPUESTO)	N	N	N	N	N	N	N		
ALCANTARILLADO (IMPUESTO)	N	N	N	N	N	N	N		
PROPANO CNFM	N	N	N	N	N	N	N		

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de información facilitada por el ISM.

Anexo nº 8**TRASPASO DE LAS FUNCIONES Y SERVICIOS EN MATERIA DE FORMACIÓN PROFESIONAL OCUPACIONAL DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	REALES DECRETOS
ANDALUCÍA	Real Decreto 957/2005, de 29 de julio, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de las funciones y servicios en materia educativa, de empleo y formación profesional ocupacional encomendados al Instituto Social de la Marina
ARAGÓN	El ISM no tenía centros de formación profesional ocupacional en esta Comunidad Autónoma.
ASTURIAS	Real Decreto 1360/2005, de 18 de noviembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias de las funciones y servicios en materia educativa, de empleo y formación profesional ocupacional encomendados al Instituto Social de la Marina.
CANARIAS	Pendiente de traspaso.
CANTABRIA	Real Decreto 1586/2006, de 22 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Cantabria de las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de educación, empleo y formación profesional encomendados al Instituto Social de la Marina.
CASTILLA Y LEÓN	El ISM no tenía centros de formación profesional ocupacional en esta Comunidad Autónoma.
CASTILLA-LA MANCHA	El ISM no tenía centros de formación profesional ocupacional en esta Comunidad Autónoma.
CATALUÑA	Real Decreto 2227/1998, de 16 de octubre, sobre traspaso a la Generalitat de Cataluña de los funcionarios y servicios en materia de asistencia y servicios sociales, empleo y formación profesional ocupacional de los trabajadores, encomendadas al Instituto Social de la Marina.
EXTREMADURA	El ISM no tenía centros de formación profesional ocupacional en esta Comunidad Autónoma.
GALICIA	Real Decreto 553/2006, de 5 de mayo, de traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de las funciones y servicios en materia educativa, de empleo y formación profesional ocupacional encomendados al Instituto Social de la Marina.
ILLES BALEARS	Real Decreto 1732/2007, de 21 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears de las funciones y servicios en materia educativa, de empleo y formación profesional ocupacional encomendadas al Instituto Social de la Marina.
MADRID	El ISM no tenía centros de formación profesional ocupacional en esta Comunidad Autónoma.
MURCIA	Real Decreto 1084/2008, de 30 de junio, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia educativa, empleo y formación profesional dirigida a desempleados, encomendados al Instituto Social de la Marina.
PAÍS VASCO	Real Decreto 1442/2010 de 5 de noviembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las Funciones y Servicios del Instituto Social de la Marina en materia educativa, de empleo, y de formación para el Empleo
COMUNIDAD VALENCIANA	Real Decreto 846/1999, de 21 de mayo, sobre traspaso a la Comunidad Valenciana de las funciones y servicios en materia educativa, de asistencia y servicios sociales, empleo y formación profesional ocupacional de los trabajadores del mar, encomendadas al Instituto Social de la Marina.

Fuente: Boletín Oficial del Estado.

ALEGACIONES FORMULADAS

RELACIÓN DE ALEGANTES

1. DIRECTOR DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA
2. DIRECTOR DE LA EMPRESA TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS AGRARIOS, S.A., S.M.E., M.P.

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL DIRECTOR DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA



ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA SOBRE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA, EJERCICIO 2018.

Recibido el Anteproyecto de Informe de fiscalización operativa sobre la Formación Profesional del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2018, del Tribunal de Cuentas, se formulan las siguientes alegaciones sobre cada una de las conclusiones recogidas en el mismo.

Previamente a la formulación de alegaciones, se señala que en el punto “1.4 Marco normativo”, del Anteproyecto de Informe, no se han recogido las siguientes resoluciones:

- Resolución de 5 de noviembre de 2019, de la Dirección del Instituto Social de la Marina, por la que se desarrolla la Orden PRE/3264/2008, por la que se regulan los centros nacionales de formación dependientes del Instituto Social de la Marina.
- Resolución de 3 de diciembre de 2019, del Instituto Social de la Marina, sobre delegación de competencias.

I. Conclusiones sobre los planes anuales de formación:

1. Recoge el Tribunal de Cuentas en su Anteproyecto de informe que en 2018 el volumen de solicitudes de cursos de formación profesional marítima y sanitaria atendidas por el Instituto Social de la Marina fue escaso (cifrándolo en un 18,22%), deduciéndose de lo señalado que un nivel de atención tan bajo no favorece el objetivo de alcanzar un puesto de trabajo encuadrado en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (REM), puesto que el disponer de los títulos de formación profesional es un requisito obligado para poder embarcarse y afiliarse al citado Régimen.

Al respecto, cabe indicar que el Instituto Social de la Marina es una entidad pública que, entre muchas otras entidades, tanto públicas como privadas, imparte la formación profesional marítima y sanitaria exigida al sector marítimo pesquero en el



Convenio STCW (Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar) una vez obtenida, en las mismas condiciones que el resto de entidades, la preceptiva homologación de la Dirección General de la Marina Mercante del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

El Instituto Social de la Marina no tiene la exclusividad sobre la formación profesional marítima y sanitaria de los trabajadores del mar ni es el único responsable de la misma, pues en ninguna norma aplicable a la materia se atribuye esta competencia al Instituto Social de la Marina en términos de obligación y exclusividad. El apartado primero del artículo 41 de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, establece expresamente que el Instituto Social de la Marina "(...) a fin de atender las demandas y necesidades formativas de los beneficiarios del sector marítimo-pesquero, aprobará planes anuales de formación, que podrán ampliarse o modificarse en cada ejercicio" y por otro lado, el artículo 3.1.g) del Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del Instituto Social de la Marina, modificado por el Real Decreto 450/2012, de 5 de marzo, contempla "(...)La formación profesional marítima y sanitaria y la promoción profesional de los trabajadores del mar en activo, mediante la impartición de cursos de las correspondientes especialidades, atendiendo a las necesidades formativas que demande el sector marítimo pesquero, de acuerdo con las directrices emanadas al respecto por la Organización Internacional del Trabajo y en el marco de los convenios y acuerdos de cooperación internacional suscritos por España", sin embargo, ninguna de estas normas se determina la exclusividad del Instituto en la impartición de esta formación.

Por tanto, en relación con la afirmación recogida en la página 20 del Anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas, que señala que "*(...)parte de los solicitantes estarían obligados a acudir al sector privado, por la necesidad de obtener los títulos obligatorios para ejercer o poder seguir ejerciendo su puesto de trabajo, evidencia que se ha comprobado en los trabajos de fiscalización*" (...), ha de señalarse que no es responsabilidad ni competencia del Instituto Social de la Marina dar formación a todos los solicitantes de la misma porque, a pesar de hacer los mayores esfuerzos e inversiones posibles para llegar al mayor número de demandantes de formación, no se dispone de recursos ilimitados.



El Instituto Social de la Marina, en definitiva, es una Entidad más, entre otras, que imparte formación profesional marítima y sanitaria, pero no la única. No obstante, conviene señalar que hay funciones que sólo puede hacer el Instituto Social de la Marina, estas sí en exclusiva, tales como los reconocimientos médicos para el embarque marítimo, revisión de botiquines, etc. en las que tiene que emplear gran parte de los recursos de los que dispone.

Además de lo anterior, también debe tenerse en cuenta que las entidades privadas no están sujetas a las limitaciones normativas de contratación que sí tienen las Administraciones Públicas, en este caso el Instituto Social de la Marina, pudiendo ofertar una mayor amplitud y variabilidad de horarios de lo que puede hacer el Instituto Social de la Marina por disponibilidad de apertura de instalaciones e, incluso, de horarios del personal al servicio de la Administración.

Las personas interesadas en la formación del sector marítimo pesquero pueden elegir dónde formarse en función de las opciones que haya, dentro o fuera del Instituto Social de la Marina, ya sean entidades públicas o privadas.

Anualmente el Instituto Social de la Marina elabora y aprueba un Plan anual de formación profesional marítima y sanitaria, para el año siguiente, en el que se plasma todas las necesidades detectadas en función de las solicitudes presentadas por los propios beneficiarios de dicha formación, a través de las reuniones mantenidas y de los contactos continuos con los agentes del sector en las distintas direcciones provinciales y en sus comisiones ejecutivas y en el Consejo General. De hecho, antes de su aprobación se somete a la revisión y aportación de sugerencias por los agentes del sector en la Comisión Ejecutiva Central sin que, en general, se hagan alegaciones al mismo ni se aporten necesidades concretas y cuantificadas. Por supuesto, también se tiene en cuenta la normativa vigente y las necesidades futuras.

No obstante lo anterior, el Instituto Social de la Marina podría atender un número de solicitudes muy superior al actual si desde el Organismo competente para determinar la forma de impartir los cursos exigidos en el Convenio STCW se permitiese la modalidad *on-line* de formación (conformada por una parte teórica *on-line* y una parte práctica presencial), tal y como viene solicitando este Instituto desde septiembre de 2011. Poder impartir de forma *on-line* la formación no afectaría ni al contenido, ni a la



calidad en el desarrollo de los cursos, ni a la evaluación de la competencia de los alumnos asistentes a ellos.

El objetivo que ha llevado al Instituto Social de la Marina a plantear esta cuestión ante la Dirección General de la Marina Mercante (en adelante, DGMM) es impulsar las nuevas tecnologías en el ámbito de la formación profesional marítima y sanitaria de los trabajadores del mar, evitando desplazamientos innecesarios de nuestros beneficiarios a los centros de formación, adecuando la formación a la disponibilidad de los propios alumnos, racionalizando la gestión y el gasto público e incrementando la oferta formativa, tomando como ejemplo la implementación que puso en marcha el Instituto en la obtención de los *Certificados de Formación Sanitaria Específica Inicial y Avanzada*, a fin de que los beneficiarios optasen por la modalidad semipresencial con unos buenos resultados y un incremento notable de la demanda de esta modalidad tal y como se muestra en la siguiente tabla.

2014-2019: ALUMNOS INSCRITOS EN MODALIDAD ON LINE FORMACIÓN SANITARIA ESPECÍFICA (ISM)						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FORMACIÓN SANITARIA ESPECÍFICA INICIAL	569	956	1.431	1.271	988	1.270
FORMACIÓN SANITARIA ESPECÍFICA AVANZADA	464	532	610	466	451	582
TOTAL	1.033	1.488	2.041	1.737	1.439	1.852
<i>Fuente: sistema de datos estadísticos del ISM</i>						

2. En cuanto a las solicitudes de cursos, siendo cierto que el volumen que se presenta anualmente es elevado, solo aquéllos solicitantes a los que se les resuelve favorablemente su solicitud pasando a ser beneficiarios de la formación, -una vez acreditados los requisitos exigidos por el Instituto Social de la Marina, tanto en lo que se refiere a la condición de beneficiario como de acceso al tipo de curso que se solicita, (artículos 4 y 5 del vigente Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo, por el que se regula el procedimiento de acceso y el régimen de prestación de la formación profesional marítima y sanitaria del Instituto Social de la Marina)-, son susceptibles de ser preseleccionados y de que se les oferte una plaza de asistencia a una edición concreta de un tipo de curso. Ahora bien, una vez preseleccionados, son ellos los que confirman o no tal asistencia, por lo que, necesariamente, para que un solicitante reciba la formación



del Instituto Social de la Marina, y se convierta en alumno, tienen que darse las siguientes situaciones:

- a) Que se presente una solicitud para uno de los cursos incluidos en el catálogo de cursos del Instituto Social de la Marina.
- b) Que la solicitud se resuelva favorablemente.
- c) Que, en aplicación de los criterios de selección establecidos y la disponibilidad de plazas existentes para el ámbito de gestión (dirección provincial) al que, por razón de domicilio, pertenezca el beneficiario, bien en cursos organizados por la respectiva dirección provincial, por otra distinta o por un centro nacional de formación (en adelante CNF), pueda ofertarse una plaza en una edición concreta del tipo de curso solicitado.
- d) Que el beneficiario confirme su asistencia al curso.
- e) Que una vez confirmada su asistencia, inicie el curso y lo finalice con una calificación de apto.

Sólo si el alumno obtiene una calificación de apto puede obtener su diploma y, para determinados cursos, solicitar la emisión del certificado que expide el Organismo competente que, para los cursos del Convenio STCW, es la DGMM.

En lo que respecta a los datos que se reflejan en el Anteproyecto de informe hay que puntualizar lo siguiente:

Con respecto al “Cuadro nº 4” que se encuentra en la página 20: las solicitudes presentadas en 2018 no fueron 33.790 (dato en el que se incluyen solicitudes presentadas en 2017 y que se explica por el período de vigencia de una solicitud que, antes del Real Decreto 292/2108, de 18 de mayo, era de un año y, a partir de su entrada en vigor, de dos años) sino 33.172.

Además en esos datos (tanto 33.790 como 33.172) se incluyen, por ejemplo, solicitudes que fueron archivadas por no atender el requerimiento de subsanación, anuladas, desistidas o denegadas, por lo cual no eran susceptibles de ser resueltas favorablemente.

Por tanto, de las 33.172 solicitudes recibidas realmente en 2018 -aunque algunas corresponden al mismo tipo de curso, en concreto del “Certificado de formación básica en seguridad”, duplicándose por la forma de impartirlo en módulos teniendo cada módulo



“su propia solicitud”-, 25.186 son de cursos de formación profesional y 7.986 de cursos de formación sanitaria.

De esas 33.172 solicitudes presentadas en 2018, fueron resueltas favorablemente -de enero a diciembre de 2018, debiendo destacar que las solicitudes que se resuelven en los último meses de cada año tienen “menos posibilidades” de tener una oferta de plaza en cursos del mismo ejercicio - 29.130 (21.919 de formación profesional y 7.211 de formación sanitaria).

En 2018 el número de alumnos que iniciaron cursos y los finalizaron, por sexo y total, son los que se reflejan en la siguiente tabla:

2018: ALUMNOS QUE INICIAN Y FINALIZAN CURSOS (ISM)						
	ALUMNOS QUE INICIAN CURSOS			ALUMNOS QUE FINALIZAN CURSOS		
	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
FORMACIÓN SANITARIA	373	3.580	3.953	364	3.516	3.880
FORMACIÓN PROFESIONAL	1.040	6.166	7.206	1.013	6.034	7.047
TOTAL	1.413	9.746	11.159	1.377	9.550	10.927

Fuente: sistema de datos estadísticos del ISM

Por tanto, los datos que se reflejan en el Anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas deberían modificarse teniendo en cuenta las matizaciones indicadas, aun partiendo de la misma fuente, a excepción de los relativos a los alumnos formados en 2018 (y, por tanto, solicitudes atendidas entendiendo por tales las que se convierten en alumnos) que sólo pueden extraerse de los datos estadísticos del Instituto Social de la Marina que, a su vez, los toma de la aplicación FORMAR que es la que tiene los datos finales de cursos y alumnos.

FORMAR_PROS@ sólo tiene datos de solicitudes que, una vez resueltas favorablemente, pasan a FORMAR, aplicación con la que se gestionan los cursos, la selección de alumnos, la finalización académica de cursos y su parte económica.



2018: SOLICITUDES CURSOS PRESENTADAS/RESUELTAS FAVORABLEMENTE/ALUMNOS (ISM)					
	SOLICITUDES PRESENTADAS	SOLICITUDES RESUELTAS FAVORABLEMENTE	% SOLIC. RESUELTAS FAVORABLEMENTE SOBRE PRESENTADAS	ALUMNOS INICIAN CURSOS	% ALUMN. INICIAN SOBRE SOL. RESUELTAS FAVORABLEMENTE
FORMACIÓN SANITARIA	7.986	7.211	90%	3.953	55%
FORMACIÓN PROFESIONAL	25.186	21.919	87%	7.206	33%
TOTAL	33.172	29.130	88%	11.159	38%

Fuente: FORMAR_PROS@ y sistema de datos estadísticos del ISM

Queda acreditado, por tanto, que el porcentaje de solicitudes resueltas favorablemente respecto a las presentadas -en términos globales- y de atención de solicitudes, entendida como se ha explicado, es muy superior al reflejado por el Tribunal de Cuentas en el Anteproyecto de informe.

El porcentaje de solicitudes resueltas favorablemente que “se convierten” en alumnos que inician cursos, se sitúa anualmente en torno a un 34% debiendo destacar que este porcentaje depende, en gran medida, de los propios beneficiarios, puesto que el Instituto Social de la Marina pone a su disposición el mayor número posible de plazas cada año pero, a pesar de las confirmaciones de asistencia (y tras ofertar plaza a una ratio aproximada de 3/4 alumnos por plaza según la información que transmiten las direcciones provinciales), finalmente quedan plazas vacantes porque un número importante de alumnos no se presentan y no inician la acción formativa, sin que haya posibilidad de que sean ocupadas por otros beneficiarios.

Precisamente esta situación (plazas vacantes que podían haber sido ocupadas por otros beneficiarios por causa imputable a éstos), propició un cambio normativo en la formación profesional marítima y sanitaria plasmado en la Resolución del Instituto Social de la Marina, de 5 de junio de 2013, por la que se desarrolla y aplica la Orden TAS/167/2008, de 24 de enero, por la que se regula la formación profesional marítima y sanitaria del Instituto Social de la Marina (actualmente derogada por el Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo), en cuyo resuelve duodécimo se introdujo la aplicación de efectos por incumplimientos de los beneficiarios que, entre otras cosas, tras confirmar asistencia dejen su plaza vacante, bien por causas justificadas o no justificadas.



Esta regulación se ha mantenido en el artículo 16 del Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo, por el que se regula el procedimiento de acceso y el régimen de prestación de la formación profesional marítima y sanitaria del Instituto Social de la Marina.

3. Se ha detectado algún error en los siguientes datos reflejados en el anteproyecto de informe:

- En el “Cuadro nº 1” de la página 16: los alumnos que finalizaron cursos en CNF en 2018 fueron un total de 2.357 y no de 2.430 (correctamente reflejado en el “Cuadro nº 2” de la página 17).
- En la página 17: el porcentaje de alumnos que finalizan cursos en los CNF es de un 14,43% en el CNF de Bamio y de un 14,13% en el CNF de Isla Cristina (total alumnos que finalizan cursos 10.927; 1.577 en el CNF de Bamio y 780 en el CNF de Isla Cristina).
- En el Anexo 3 y en la diferencia de cuatro cursos y de 73 alumnos entre los datos consignados en el Plan de Formación del Instituto Social de la Marina del año 2018 y los datos obtenidos por el Tribunal de Cuentas al analizar la información facilitada por la Entidad. En realidad los cursos impartidos en 2018 fueron 717 y no 713 como consta en dicho Anexo, correspondiendo la diferencia a los datos de Madrid que en realidad impartió 27 cursos y no 23.

Este error se traslada al “Cuadro nº 6”.

Esta información es la que consta en la base de datos de cursos que se entregó al Tribunal Constitucional y que se incluye a continuación: fichero “Excel 2018_TC_2020-07-13”.

2018:CURSOS FINALIZADOS ISM		
DDPP	CURSOS FINALIZADOS (DATOS ISM)	CURSOS FINALIZADOS (DATOS TC)
BAMIO	142	142
ISLA CRISTINA	62	62
TENERIFE	49	49
BARCELONA	39	39
VILAGARCÍA DE AROUSA	39	39
ILLES BALEARS	36	36
LAS PALMAS	32	32
A CORUÑA	28	28
ALICANTE	27	27
MADRID	27	23
VALENCIA	25	25
VIGO	25	25
GUJÓN	24	24
HUELVA	24	24
CÁDIZ	21	21
CARTAGENA	19	19
MÁLAGA	19	19
CANTABRIA	12	12
TARRAGONA	12	12
CASTELLÓN	11	11
CEUTA	9	9
LUGO	8	8
MELILLA	8	8
ALMERÍA	7	7
SEVILLA	6	6
BIZKAIA	6	6
TOTAL	717	713

4. En el análisis de la evolución de cursos, recogida en el apartado II.I.I.I –página 20 del Informe-, el Tribunal de Cuentas destaca que es negativa en la comparación de 2018 con 2017, aunque no lo es si se toma en cuenta un período más amplio, en concreto de 2012 a 2018.

Al respecto cabe señalar que:

- En este período se han introducido nuevos tipos de cursos, por ejemplo, los cursos de actualización -obligatorios desde la entrada en vigor de las enmiendas de Manila al Convenio STCW- que comenzaron a impartirse en 2016 y que son: “Formación básica en seguridad”, “Avanzado en lucha contra incendios”, “Botes de rescate rápidos” o “Embarcaciones de supervivencia y botes de rescate no rápidos”.
- Se ha implementado la modalidad de formación *on-line* en la “Formación sanitaria específica inicial y avanzada”, con una parte de teoría *on-line* (un curso anual) y una parte de prácticas presencial que se hace al finalizar la parte teórica (puede impartirse con un mínimo de 4 alumnos) por lo que esto también ha influido en el incremento de cursos durante los años 2014, 2015, 2016 y 2017, dado que se ha elevado el número de cursos de prácticas con una duración muy inferior al curso enteramente presencial y que hayan disminuido los cursos presenciales (especialmente a partir de 2016) como puede observarse en la siguiente tabla.

CURSOS FORMACIÓN SANITARIA ESPECÍFICA PRESENCIAL-PRÁCTICAS (2014-2019)																				
TIPO DE CURSO	CURSO	MODALIDAD	2014			2015			2016			2017			2018			2019		
			Cursos Finalizados	Alumnos que Iniciaron	Alumnos que Finalizaron	Cursos Finalizados	Alumnos que Iniciaron	Alumnos que Finalizaron	Cursos Finalizados	Alumnos que Iniciaron	Alumnos que Finalizaron	Cursos Finalizados	Alumnos que Iniciaron	Alumnos que Finalizaron	Cursos Finalizados	Alumnos que Iniciaron	Alumnos que Finalizaron	Cursos Finalizados	Alumnos que Iniciaron	Alumnos que Finalizaron
35	Formación sanitaria específica inicial	Prácticas	48	484	473	58	551	525	58	1.209	1.202	34	1.290	1.279	6	303	310	82	1.175	1.152
		Presencial	51	838	832	62	954	940	58	823	823	41	606	602	31	557	553	30	430	420
36	Formación sanitaria específica avanzada	Prácticas	27	304	302	34	463	457	37	533	525	32	593	475	31	420	422	30	467	466
		Presencial	31	583	580	23	543	540	15	224	220	9	156	156	7	108	108	11	157	156
TOTAL			166	2.209	2.267	187	2.501	2.571	200	2.988	2.971	126	2.535	2.483	145	2.025	1.993	153	2.240	2.205

Fuente: sistema de datos estadísticos del ISM

- Período de validez de los certificados de formación sanitaria específica que, de acuerdo con lo que establece el Real Decreto 258/1999, de 12 de febrero, por el que se establecen las condiciones mínimas sobre la protección de la salud y la asistencia médica de los trabajadores del mar, en trasposición de la Directiva 92/29/CEE del Consejo, de 31 de marzo de 1992 (DOCC 30.04.92), habrá de ser actualizada cada 5 años por quienes tengan la responsabilidad



de la gestión del botiquín reglamentario a bordo, es decir, por los capitanes, así como, por los trabajadores en los que éstos deleguen el uso y mantenimiento del botiquín, especialmente designados por su competencia.

El hecho de que haya que renovar, cada cierto número de años, un certificado de formación hace que también se incremente más el número de cursos que se imparten en unos ejercicios respecto a otros.

- La comparación del incremento o disminución de alumnos de un año respecto a otro debe hacerse no sobre los que finalizan los cursos sino sobre los que los inician (los abandonos de cursos son impredecibles pero las plazas disponibles han sido ocupadas y, por tanto, la gestión ha sido realizada por parte del Instituto Social de la Marina), debiendo tenerse en cuenta además que hay bajas por no presentación al inicio del curso, después de que el alumno confirmase asistencia, lo que lleva a que el Instituto Social de la Marina no pueda cubrir un número significativo de plazas a pesar de que las medidas adoptadas.

2012-2019: CURSOS - ALUMNOS NO PRESENTADOS AL INICIO DEL CURSO (ISM)							
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
569	377	288	626	939	896	873	809

- A la hora de valorar la eficacia de la formación del Instituto Social de la Marina, también hay que tener en cuenta el incremento de la ratio de alumnos/curso que se ha producido de 2012 a 2019, como puede verse en la tabla siguiente, que obedece a algunas medidas adoptadas por el Instituto Social de la Marina, entre ellas la modificación normativa sobre aplicación de efectos por incumplimientos indicada o la inclusión de la cobertura de plazas en los objetivos semestrales de la entidad:



2012-2019: CURSOS - ALUMNOS (ISM)								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Número de Cursos Aprobados	947	810	859	948	921	935	847	880
Número de Cursos Cancelados	173	96	84	115	30	100	130	144
Cursos Finalizados	774	714	775	833	891	835	717	736
Alumnos que Iniciaron Cursos Finalizados	11.567	10.761	11.556	12.571	13.565	12.839	11.159	11.171
Alumnos que Finalizan Cursos	11.451	10.591	11.456	12.400	13.378	12.598	10.927	10.938
RATIO CURSOS/ALUMNOS INICIAN	14,94	15,07	14,91	15,09	15,22	15,38	15,56	15,18
RATIO CURSOS/ALUMNOS FINALIZAN	14,79	14,83	14,78	14,89	15,01	15,09	15,24	14,86

- El hecho de que en un año se finalicen más cursos que en el anterior (por ejemplo en 2019 respecto a 2018), por las consideraciones que se han hecho y la respuesta del colectivo a quien van dirigidos los cursos, no asegura por sí solo un incremento en el número de alumnos.

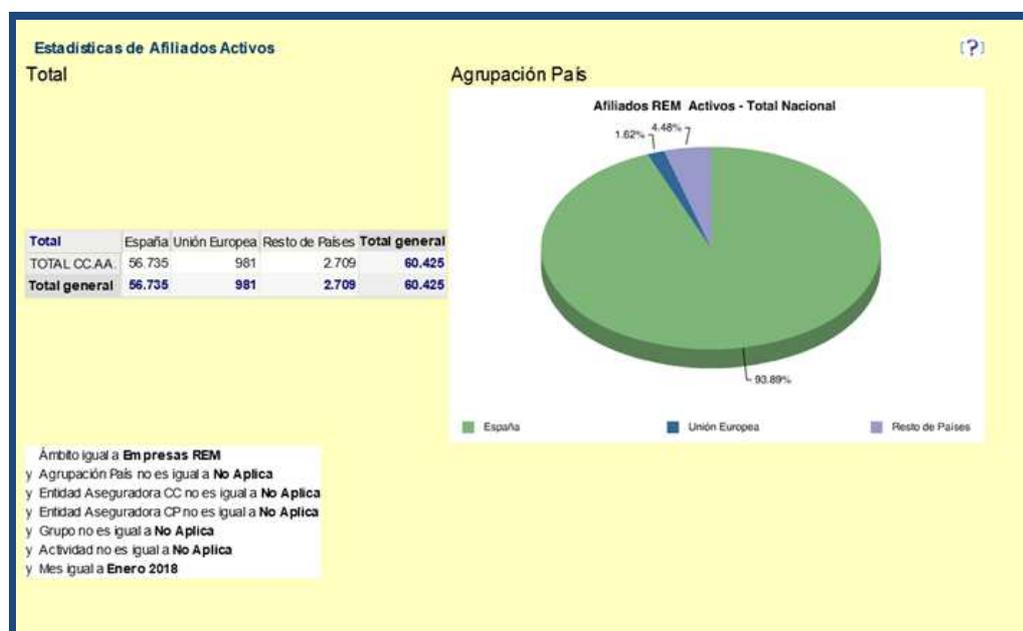
En 2019 se han hecho 19 cursos más que en 2018 (736 frente a 717) pero el número de alumnos que los han iniciado y que los han finalizado son prácticamente iguales:

- 2018: 11.159 alumnos inician cursos y 10.927 los finalizan.
- 2019: 11.171 alumnos inician cursos y 10.938 los finalizan.
- Lo que el Instituto Social de la Marina sí hace, dentro de los recursos limitados de que se dispone, es buscar continuamente mejoras y alternativas para atender las demandas formativas del sector durante el mayor período lectivo posible dentro de cada año y que, al mismo tiempo, los recursos se empleen de manera eficaz y eficiente buscando el compromiso del sector. Para ello, entre otras medidas, se incluyó en el Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo, la disposición adicional primera, en la que se prevé que las entidades del sector (empresas del sector, asociados de cofradías de pescadores, cooperativas de armadores y corporaciones con implantación en el sector marítimo pesquero) puedan solicitar directamente cursos específicos, dirigidos a sus trabajadores y a sus asociados, con el compromiso de que todas las plazas disponibles deben estar cubiertas.

Para hacer posible esta previsión, a finales del mes de noviembre de 2020 se ha incorporado un nuevo servicio en la Sede Electrónica de la Seguridad Social, en concreto el “3.48. Solicitud de un curso de formación profesional marítima y sanitaria por una entidad del sector marítimo pesquero (REM)”, mediante la Resolución de 5 de noviembre de 2020, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, por la que se modifican los procedimientos administrativos susceptibles de tramitación a través del registro electrónico de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

5. Destaca también el Tribunal de Cuentas, en el apartado II.1.1.1 de su Anteproyecto de informe, que solo el 5,25% de los afiliados activos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (REM) a 1 de enero de 2018 (59.572 personas) recibieron uno o más cursos de formación profesional marítima o sanitaria impartidos por el Instituto Social de la Marina a lo largo del ejercicio 2018.

De acuerdo con la información de gestión del Instituto Social de la Marina, a 1 de enero de 2018 había un total de 60.425 afiliados activos en el REM según se muestra en la siguiente imagen:



En todo caso, aun tomando como número de afiliados activos el dato que refleja el Tribunal de Cuentas en su anteproyecto de informe (59.572 personas) y teniendo en cuenta que, como se puede ver en la tabla siguiente (sistema de datos estadísticos del Instituto Social de la Marina), el número de alumnos que inician la formación en 2018 fue



de 11.159 que, en personas únicas, se convierte en 7.807 (lo que significa que algún alumno hizo más de un curso en el ejercicio de referencia), el porcentaje de personas beneficiarias de la formación del Instituto Social de la Marina que iniciaron un curso no sería de un 5,25% sino de un 13,11%.

ALUMNOS Y ALUMNOS ÚNICOS QUE INICIAN LA FORMACIÓN: 2015-2019 (ISM)						
AÑO	Profesional		Sanitaria		Número de Alumnos inician cursos	Alumnos únicos
	Número de Alumnos	Alumnos únicos	Número de Alumnos	Alumnos únicos		
2015	6.635	4.709	5.936	5.888	12.571	9.039
2016	7.296	4.984	6.269	6.232	13.565	9.581
2017	7.850	5.435	4.989	4.943	12.839	8.768
2018	7.206	5.337	3.953	3.920	11.159	7.807
2019	6.735	5.186	4.436	4.387	11.171	8.118
TOTAL	35.722	17.904	25.583	24.599	61.305	32.420

De cualquier forma, a los cursos del Instituto Social de la Marina pueden asistir los beneficiarios de la formación profesional marítima y sanitaria que, como queda recogido en el artículo 38 de la Ley 47/2015, de 21 de octubre,:

“Serán beneficiarias de las prestaciones y servicios específicos que se regulan en el presente título, en el ámbito del Instituto Social de la Marina, las personas que desarrollen su actividad en el sector marítimo-pesquero, estando encuadradas en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, así como aquellas que no estando encuadradas en dicho Régimen Especial pretendan desarrollar una actividad laboral en el sector marítimo-pesquero”.

En el mismo sentido el artículo 4 del Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo, establece que:

“1. Podrán ser beneficiarios de la formación impartida por el Instituto Social de la Marina los trabajadores de nacionalidad española o nacionales de un estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo que residan en España y los extranjeros que cuenten con permiso de trabajo y residencia en vigor, que estén afiliados y en situación de alta o asimilada al alta, incluidos los trabajadores fijos discontinuos, en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar en el momento de la presentación de la solicitud.



2. *Serán también considerados beneficiarios los solicitantes de admisión a un curso del Instituto Social de la Marina, no incluidos en el apartado anterior, que en el momento de presentar la solicitud sean demandantes de una ocupación del sector marítimo pesquero”.*

En todo caso, el Instituto Social de la Marina aplica la normativa vigente al seleccionar a los asistentes a los cursos siendo la aplicación FORMAR la que, salvo excepciones -pero siguiéndose en todo caso el orden de selección establecido-, hace automáticamente la preselección, de acuerdo con las siguientes normas:

- De 1 de enero a 30 de junio de 2018: Resuelve noveno, Procedimiento para la selección de los asistentes a los cursos, de la Resolución de 5 de junio de 2013, del Instituto Social de la Marina, por la que se desarrolla y aplica la Orden TAS/167/2008, de 24 de enero, por la que se regula la formación profesional marítima y sanitaria del Instituto Social de la Marina.
- De 1 de julio de 2018 en adelante: artículo 12 del Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo, por el que se regula el procedimiento de acceso y el régimen de prestación de la formación profesional marítima y sanitaria del Instituto Social de la Marina.

6. Además de lo anterior, en el mismo apartado II.1.1.1 de su Anteproyecto de informe, señala el Tribunal de Cuentas la eficacia de la formación que imparte el Instituto Social de la Marina, puesto que 797 alumnos, que no figuraban de alta en el REM a 1 de enero de 2018, pudieron insertarse en el mercado laboral (un 23,13%) lo cual es un objetivo de la formación del Instituto Social de la Marina, como se ha destacado, al incluir como beneficiarios a todas aquellas personas que buscan una salida laboral en el sector marítimo pesquero aunque no formen parte de él.

7. Por otra parte, también en el apartado II.1.1.1 (página 19 del Anteproyecto de informe), respecto a la competencia en la aprobación de los planes anuales de formación del Instituto Social de la Marina, entiende el Tribunal de Cuentas que, según lo recogido en el artículo 41 de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, y en el apartado 1.g) del artículo 3 del Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, corresponde al Instituto Social de la Marina aprobar el Plan de Formación, y, por tanto, la competencia para dicha aprobación está asignada al Director de la entidad.



Aun cuando los planes anuales se venían aprobando por la Subdirección General de Acción Social Marítima, teniendo en cuenta lo indicado por el Tribunal de Cuentas, el Plan Anual de Formación de 2021 ya ha sido aprobado por el Director del Instituto Social de la Marina por lo que esta observación ha sido corregida.

8. En lo que se refiere a la **evolución de los medios utilizados por el Instituto Social de la Marina para la impartición de los cursos de formación profesional marítima y sanitaria**, a los que se refiere el apartado II.1.1.2 del Anteproyecto de informe, hay que puntualizar que hasta 2012 el Instituto Social de la Marina utilizó no sólo la convocatoria de expertos docentes sino también la contratación, por procedimiento abierto, de empresas externas, homologadas por la DGMM y que a partir del 10 de agosto del año 2015 parte de los cursos que se llevaron a cabo en el CNF de Bamio se impartieron con medios propios, una vez que los docentes incorporados por sentencia judicial firmaron el correspondiente contrato laboral indefinido.

Las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) de los centros de formación del Instituto Social de la Marina, no cuentan ni han contado con una dotación de puestos suficiente para la impartición de los cursos de formación que son programados anualmente por la entidad.

Dicha circunstancia se refleja en el cuadro que se acompaña en el que se recoge la dotación total de puestos de personal laboral existentes en los centros de formación de Bamio e Isla Cristina, en 2010 y en la actualidad, para poder comparar la evolución de los mismos:

CNFO	Bamio		Isla Cristina	
	2010	2020	2010	2020
Año				
Experto docente	0	6	0	0
Titulado Superior Actividades Específicas	2	4	6	10
Titulado Medio Actividades Específicas	1	1		1

Ante la carencia de puestos de personal docente, se tuvieron que utilizar las herramientas existentes para la impartición de los cursos. Como puede observarse, a pesar del tiempo transcurrido y de la importancia de la gestión formativa encomendada, los medios personales de los que dispone el Instituto siguen siendo básicamente los mismos.



Efectivamente, como dice el Tribunal de Cuentas, el Instituto Social de la Marina no dispone, ni se prevé que vaya a disponer, de los medios y recursos suficientes para impartir la formación profesional marítima y sanitaria incluida en sus planes anuales de formación, ni en lo que se refiere a docentes cualificados que acrediten los perfiles que exigen la normativa vigente y los estándares de calidad establecidos por el propio Instituto ni en lo que se refiere a equipamientos y medios materiales específicos exigidos por la DGMM para homologaciones; por esta razón ha tenido que recurrir a distintos instrumentos legales de contratación y de encomienda de gestión (EG) y, actualmente, Encargo a Medios Propios Personificados (EMPP), para dotarse de medios con los que llevar a cabo la competencia que tiene atribuida, aunque no en exclusividad.

Análisis las herramientas disponibles para poder superar la carencia de medios de personal docente;

Dado que no es posible la contratación de personal laboral fijo por medios distintos a la cobertura de vacantes a través de la Oferta de Empleo Público, la realidad es que durante los citados ejercicios no hubo aprobación de Oferta de empleo para puestos de la categoría requerida (Titulado Superior de Actividades Específicas), probablemente por la inexistencia de puestos vacantes para dicha categoría y las medidas de austeridad poco proclives a la creación de nuevas vacantes, cuando la tónica impuesta era la amortización de las vacantes que se fueran generando.

Ante la evidencia de que 8 puestos de Titulado Superior, con funciones docentes, para ambos centros no eran personal suficiente para la impartición de los cursos necesarios, se buscaron otras alternativas:

a) Bolsa de trabajadores fijos discontinuos (opción elegida por el Tribunal de Cuentas).

El termino bolsa de trabajadores fijos discontinuos no es del todo preciso, ya que las relaciones de candidatos se establecen para la cobertura de necesidades temporales de personal laboral, mediante contratos de obra o servicio, circunstancias de la producción o de interinidad por sustitución.

Los trabajadores fijos discontinuos no constituyen en sí mismos una bolsa, son trabajadores con contrato fijo, cuya peculiaridad es que no trabajan los doce meses del año, sino durante la campaña para la que hayan sido contratados, y anualmente, al cumplirse la condición contractual pactada, han de ser llamados obligatoriamente para



prestar sus servicios. Por tanto, como cualquier otro puesto de personal laboral fijo, necesitan la creación de puestos de tales características y cobertura de los mismos por OEP, pues como ya se ha indicado el Instituto Social de la Marina no dispone de ningún puesto de Titulado superior de actividades específicas, ni a tiempo completo ni fijo discontinuo.

b) Contratos de servicios.

La única posibilidad real de contratación con la que se podía contar de forma rápida y segura fue la utilización de contratos temporales para la cobertura de las necesidades esenciales y estacionarias que no pueden cubrirse con el personal existente.

Estos contratos se regulan para su autorización por la Instrucción Conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y Presupuestos y para la Función Pública sobre procedimiento de autorización de contratos de personal laboral, nombramiento de funcionarios interinos y de personal estatutario temporal de 17 de noviembre de 2010.

Por ello anualmente se solicitaba, entre los meses de septiembre y octubre, la autorización de un cupo de jornadas anuales para la contratación de personal laboral de distintas categorías profesionales, entre las que figuraban expertos docentes para los cursos de formación ocupacional, así como para personal laboral de convenio, fuera de convenio y personal del Convenio Colectivo de los buques del Instituto Social de la Marina. Ello generó la existencia de un cupo para contratación temporal de expertos docentes, que venía siendo aprobado a lo largo de los meses de marzo o abril.

Dicha autorización, como se ha señalado, aunque se empezase a tramitar en el ejercicio anterior, no se recibía antes de finales del mes de febrero o principios del mes de marzo, momento en el que la Subdirección General de Acción Social Marítima tenía que aprobar las bases individuales para cada CNF y para cada dirección provincial, en función de los cursos que en el respectivo Plan Anual de Formación se hubieran previsto.

Aprobadas las bases, debían remitirse a cada CNF y a cada dirección provincial para que éstas iniciaran la correspondiente convocatoria y el proceso de selección de docentes y, por último, formalizaran los contratos con los expertos docentes seleccionados.



El Instituto Social de la Marina venía utilizando dos instrumentos necesarios y complementarios entre sí:

- La contratación de expertos docentes para impartir cursos para los que el Instituto cuenta con la preceptiva homologación de la DGMM y/o cursos que no precisan de homologación.
- La contratación de empresas externas, homologadas por la DGMM, para impartir aquellos cursos de los que no se dispone de la preceptiva homologación o para llevar a cabo acciones formativas que requieren de un equipamiento especializado del que no dispone el Instituto Social de la Marina. Estas contrataciones se efectuaban a través de un procedimiento abierto para el cual debe existir crédito suficiente cada ejercicio y cuyo trámite tiene una duración de 4 ó 5 meses. Esto implicaba que la impartición de los cursos no podía iniciarse hasta finales de mayo o principios de junio.

Estos dos sistemas complementarios conllevaban dos tramitaciones que se demoraban en el tiempo y que, en la práctica, hacían que la formación no pudiera iniciarse hasta bien entrado cada ejercicio (no antes del mes de mayo) con el consiguiente perjuicio que ello conllevaba tanto para la ejecución de los planes anuales de formación, como para el desarrollo de cada acción formativa en el período más adecuado para sus beneficiarios; sobre todo, teniendo en cuenta que en la mayoría de las provincias la época estival es la de mayor trabajo del sector, resultando muy difícil encontrar beneficiarios que no estuvieran trabajando y pudieran acceder a la formación que se ofertaba en este período.

Es decir, tiempo de formación se estaba reduciendo a 6 meses cada año, en lugar de tener como lectivo prácticamente el año entero.

Además el cupo anual para contrataciones temporales de expertos docentes autorizado anualmente fue disminuyendo paulatinamente. En el año 2015 ni siquiera se autorizó la contratación de expertos docentes, por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; por lo que si no se hubiera contado con la posibilidad de suscribir encomiendas de gestión, la formación profesional marítima y sanitaria del Instituto Social de la Marina se habría paralizado con las imprevisibles consecuencias que ello hubiera tenido en el sector, ya que el Instituto Social de la Marina es el referente del mismo a efectos formativos.



Tal es así, que el sistema de cupos ha quedado en la actualidad reducido a un pequeño remanente de 22 jornadas anuales para todas las necesidades urgentes generadas en el Instituto Social de la Marina, para contrataciones temporales por circunstancias de la producción, con una duración máxima de seis meses y, únicamente, para sanidad marítima y buques sanitarios.

Esta reducción y supresión posterior del cupo anual para contrataciones temporales de expertos docentes fue la causa de que surgiera la necesidad de buscar nuevas alternativas para poder seguir impartiendo los cursos que forman parte de nuestra carta de servicios; primero, con encomiendas de gestión y, posteriormente, con el acuerdo marco con . Utilizándose estas vías, no por una cuestión de coste sino por la imposibilidad de utilizar otras vías inexistentes.

Además de lo anterior, otro gran inconveniente que supuso para el Instituto esta contratación directa de expertos docentes fue que este personal inició acciones legales reclamando su condición de trabajadores fijos. Siendo el resultado de las acciones legales el siguiente:

1º. Centro de Formación de Bamio.

Mediante Sentencia del Juzgado de lo Social nº 2 de Pontevedra de 6 de julio de 2011, se declaraba la condición de personal indefinido de diez trabajadores, con la antigüedad que figura en el fallo de la misma. La sentencia de origen establecía como hechos probados que los demandantes habían prestado servicios para el Instituto Social de la Marina en calidad de expertos docentes, siendo su labor la impartición de cursos en el CNF de Bamio (Vilagarcía de Arousa), mediante sucesivos contratos para obra o servicio por horas, con unas retribuciones de 35,23 €/hora. **En ningún momento se considera la relación contractual como discontinua.**

Dicha sentencia fue recurrida por este Instituto y, por sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 19 de diciembre de 2013, se desestimó el recurso de suplicación, confirmándose la misma en todos sus términos. **En todo momento se consideró al citado personal como personal indefinido a tiempo completo, a pesar de los requerimientos del Servicio Jurídico para que la relación se considerara como indefinida discontinua, pues tal había sido en todo caso la relación laboral con los mismos, ya que los cursos impartidos eran por una duración determinada en cada curso formativo.**



Ante la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia se interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo, que fue inadmitido por Auto de 8 de enero de 2015, por lo que declaró la firmeza de la sentencia recurrida.

Como consecuencia, el Instituto Social de la Marina, con fecha 16 de febrero de 2015, solicitó la creación de 10 puestos de trabajo, en ejecución de sentencia, puestos creados por Resolución de 28 de mayo de 2015 del Subsecretario del entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 7 de Titulado Superior de Actividades Específicas (Grupo 1, Área 3), y 3 de Titulado Medio de Actividades Específicas (Grupo 2, Área 3), en función del nivel de titulación de los demandantes, en consonancia con el resto de puestos existentes en el CNF de Bamio. Los contratos se formalizaron con fecha 1 de agosto de 2015.

Las nuevas relaciones de servicios son anotadas en Registro Central de Personal con efectos de 01-08-2015, así como las resoluciones de reconocimiento de tiempo de servicios a efectos de antigüedad que reconocía la sentencia a cada uno de los demandantes, de oficio y en ejecución de sentencia, y se procedió al abono de los atrasos a cada trabajador.

2º. CNF de Isla Cristina.

Por Sentencia nº 291, de 3 de mayo de 2016, del Juzgado de lo Social número 3 de Huelva, por la que se estima parcialmente la demanda de seis trabajadores y se declara el derecho a los actores a que su relación laboral con el Instituto Social de la Marina sea considerada como de carácter indefinido. **Tampoco se contempla que la relación sea de indefinido discontinuo.**

Dicha sentencia fue confirmada por la Sentencia número 1602/18, de 24 de mayo de 2018, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, y declarada firme mediante Auto de 13 de diciembre de 2018, del Juzgado de lo Social número 3 de Huelva.

Con el fin de cumplir con la sentencia referida, tal y como se había hecho con anterioridad con los trabajadores de Bamio, en virtud de la titulación de cada uno de los interesados y, habida cuenta de la inexistencia de puestos vacantes de la categoría profesional que permita la ejecución en sus términos, se remite la propuesta de creación de cuatro puestos de Titulado Superior de Actividades Específicas y de un puesto de Titulado Medio de Actividades Específicas, así como la desconcentración de un puesto



de Titulado Superior de Actividades Específicas vacante desde el CNFM de Bamio, compensada con la baja de 5 puestos de trabajo de personal funcionario y laboral.

Esta modificación es aprobada por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (en adelante CECIR), en su reunión de 28 de marzo de 2019 y ratificada por Resolución de la Subsecretaría del entonces Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social de 2 de abril de 2019, formalizándose las contrataciones y ejecutándose la Sentencia en sus propios términos.

3º. Incidente de ejecución de Sentencia de Bamio: expertos docentes.

Entendiendo los trabajadores de Bamio que no se había ejecutado completamente la sentencia señalada en el apartado 1º, solicitaron la mediación judicial, y mediante Auto del Juzgado de lo Social nº 2 de Pontevedra, en incidente de ejecución de sentencia, se declara que: *“No ha lugar a tener por ejecutada la sentencia firme dictada en fecha 6 de julio de 2011, y por tanto, requiérase al Instituto Social de la Marina para que reincorpore a los trabajadores a sus verdaderos puestos de trabajo, reconozca su antigüedad, respete sus condiciones de trabajo y sus condiciones laborales y liquide y abone sus retribuciones íntegras desde el 29 de enero de 2009”*.

Mediante Auto del Juzgado de lo Social nº 2 de Pontevedra de 27 de marzo de 2019, nuevamente en ejecución de sentencia, se declara que la jornada de trabajo será de 30 horas semanales. Esta jornada tiene su fundamento en la Orden 29 de junio de 1994 por la que se aprueban las instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de los Institutos de Educación Secundaria, modificada por la Orden de 29 de febrero de 1996, la Orden ECD/3388/2003, de 27 de noviembre, por la que se modifica y amplía la Orden 29 de junio de 1994 por la que se aprueban las instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de los Institutos de Educación Secundaria, y el Real Decreto-ley de 2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Con fecha 25 de julio de 2019, y con la finalidad de cumplir la sentencia de manera íntegra y exhaustiva en los términos dictados por el Juzgado de lo Social nº 2 de Pontevedra (Auto del Juzgado de lo Social nº 2 de Pontevedra de 27-03-2019, en incidente de ejecución de la sentencia firme de 06-07-2019), se remitió expediente de creación de seis puestos de EXPERTO DOCENTE, fuera de convenio, con una jornada laboral de 30 horas semanales, con la propuesta de financiación correspondiente.



Por Resolución de la CECIR de 31 de octubre de 2019, se aprobó la creación de 6 puestos de Expertos Docentes fuera de convenio en ejecución de sentencia, adscritos al CNF de Bamio (D.O.D.P. Villagarcía de Arosa), con las retribuciones del personal fuera de convenio.

El hecho de que no pudiera darse cumplimiento a la atención de la demanda formativa con los medios indicados (contratación de expertos docentes y de empresas externas), hizo imprescindible que se realizaran gestiones y se llevaran a cabo actuaciones encaminadas a disponer de los recursos precisos, y lo más diversos posible, desde el principio de cada año y hasta su finalización, a fin de utilizar los que se adecúen en tiempo y forma al objetivo indicado: aprovechamiento lectivo máximo de cada año natural para ejecutar cada Plan Anual de Formación del Instituto Social de la Marina.

Así mismo, las condiciones de vida y de trabajo en el sector marítimo pesquero suponen un factor adverso para la protección de la salud de los trabajadores del mar, y en especial, la lejanía de los centros asistenciales en tierra ante cualquier enfermedad o accidente que se produzca a bordo. A fin de minimizar estos efectos, los poderes públicos deben articular aquellas medidas que permitan equiparar, en lo posible, la protección de la salud de los trabajadores embarcados con la que gozan los trabajadores en tierra, máxime teniendo en cuenta que no existen profesionales sanitarios en los buques de forma habitual.

El Instituto Social de la Marina, como entidad competente conforme al Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, y la Ley 14/2015, de 21 de octubre, , viene desarrollando a través del programa de sanidad marítima una serie de actuaciones encaminadas a garantizar la protección integral de los trabajadores del mar, actuaciones profundamente imbricadas entre sí, entre las que cabe destacar:

- a) La prestación de asistencia sanitaria a los tripulantes embarcados, mediante la realización de consultas radio-médicas por el centro radio médico, los buques



sanitarios del Instituto Social de la Marina y los centros asistenciales en el extranjero.

- b) La revisión de los botiquines reglamentarios de a bordo, elemento imprescindible para la prestación de la asistencia sanitaria.
- c) La formación sanitaria específica, obligatoria, que deben acreditar los tripulantes encargados de la prestación de la asistencia sanitaria a bordo, con el asesoramiento del facultativo en la consulta radio-médica.
- d) La elaboración de la Guía Sanitaria de a bordo, como elemento de apoyo en la consulta radio-médica.

La acreditación de esta formación sanitaria específica es obligatoria no sólo para la obtención de los correspondientes títulos profesionales marítimos, conforme al Convenio de Formación, Titulación y Guardia de la Gente de Mar, STCW-78/95 de la Organización Marítima Internacional, sino para ejercer las funciones de responsable sanitario a bordo en virtud de los Convenios Internacionales de la OIT (Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 y Convenio sobre el trabajo en la pesca núm. 188, 2007) y de la Directiva 92/29/CEE del Consejo, de 31 de marzo de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para promover una mejor asistencia médica a bordo de los buques, normativa no incluida en el apartado "I.4 Marco normativo" del Anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas.

Esta formación requiere unos estándares de calidad, estipulados en diversas normas internacionales, orientados a la adquisición no sólo de conocimientos, sino también al desarrollo de una serie de habilidades y destrezas por parte de los alumnos. El objetivo de este tipo de formación es capacitar a los asistentes de los cursos en la competencia para la realización de primeros auxilios, conocimiento de la higiene y prevención de riesgos laborales a bordo, gestión de los botiquines reglamentarios de a bordo, recogida y transmisión de datos sanitarios a los facultativos del Centro Radio Médico en las consultas radio-médicas y técnicas elementales de enfermería precisas para llevar a cabo las recomendaciones impartidas por dichos facultativos.



Todos los factores arriba citados conforman la especificidad de este tipo de formación y determinan la idoneidad de los médicos de sanidad marítima para la impartición de estos cursos, motivo por el cual, esta actividad docente se recoge entre las funciones incluidas en sus contratos laborales.

Si bien, ateniendo al principio de que una adecuada gestión de los cursos conllevaría su realización con medios propios, hay que advertir que existen una serie de circunstancias que lo dificultan, tales como:

a) La duración de los cursos de formación sanitaria específica, que oscilan entre las 22 horas y las 40 horas lectivas, dependiendo del tipo de formación, inicial o avanzada, respectivamente.

Dado que la jornada laboral semanal de los médicos de sanidad marítima es de 37,30 horas, la participación como docentes en estos cursos de forma continuada supondría destinar la mitad o la totalidad de su actividad laboral a esta función, impidiéndoles desarrollar el resto de sus actividades laborales, por otra parte indelegables, tales como: la realización de reconocimientos médicos de embarque marítimo, la revisión de los botiquines reglamentarios de a bordo o la inspección de las condiciones higiénico-sanitarias de los buques. Como resultado de estas funciones, se emiten certificaciones preceptivas para el enrole de los trabajadores o para el despacho de los buques, y se hallan sujetas a periodos de vigencia.

b) La adaptación del horario de los cursos al de la jornada laboral o periodos vacacionales de las tripulaciones a las que van dirigidos.

A modo de ejemplo, los cursos destinados a los pescadores de bajura deben efectuarse en aquellas franjas horarias en que retornen a puerto diariamente, tras su faena; o los destinados a los trabajadores en buques de recreo, que deben concentrarse



en sus periodos vacacionales, fines de semana o días festivos. Estas situaciones exceden de la jornada laboral establecida en los contratos del personal sanitario del Instituto Social de la Marina.

c) La obligada priorización de las actividades indelegables relacionadas en el apartado a), que deben efectuarse en determinadas épocas del año. Así, en época de veda y paradas biológicas, que varían según el tipo de pesca, los tripulantes aprovechan esta situación de cese de la actividad laboral para solicitar los servicios ofertados por los centros de sanidad marítima, generando un incremento significativo de solicitudes de reconocimientos médicos de embarque marítimo y de revisión de botiquines a bordo.

d) La elevada demanda de este tipo de cursos.

A fin de atender en la medida de lo posible las necesidades generadas, el Instituto Social de la Marina ha puesto en marcha las siguientes medidas:

a) Impartición de cursos semipresenciales. De forma que la parte teórica se realiza *on-line*, reduciéndose el tiempo que ha de destinarse a la parte presencial y, por tanto, optimizando los recursos humanos precisos para esta formación. La duración de la parte presencial del curso de formación sanitaria específica avanzada se reduce a 16 horas lectivas y la de formación sanitaria específica inicial se reduce a 8 horas lectivas.

Desde la experiencia piloto realizada en 2012, el número de alumnos que han recibido esta formación ha ido incrementándose de forma progresiva hasta alcanzar en el año 2018 la cantidad de 1.332 alumnos; de ellos, 910 en formación sanitaria específica inicial y 422 en formación sanitaria específica avanzada. Este tipo de formación, por una parte, es ampliamente aceptada al permitir que su parte teórica se realice en el centro de trabajo (embarcaciones) o en periodos de descanso o vacacionales, adaptándose a las necesidades del alumno y, por otra parte, permite racionalizar los recursos docentes.



b) Homologación de centros privados para impartir la formación sanitaria específica. A fin de garantizar unos niveles de calidad equiparables a los cursos impartidos por el Instituto Social de la Marina, esta entidad ha establecido una serie de requisitos que deben cumplir los centros privados, en aspectos tales como instalaciones, mobiliario y equipos, medios y material didáctico, organización general, cualificación del personal docente y gestión administrativa.

c) Contratación de personal cualificado, en aquellas épocas de año en que no es posible atender con medios propios la demanda generada.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, el Instituto se planteó la utilización de la encomienda de gestión con TRAGSATEC como medio propio y servicio técnico del Instituto Social de la Marina, así reconocido mediante informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de 28 de octubre de 2011, relativo a la consideración de TRAGSATEC (filial de TRAGSA) como medio propio y servicio técnico del Instituto Social de la Marina.

El Instituto Social de la Marina -siempre con el objetivo de atender la mayor demanda posible de formación- ha utilizado, desde 2013 a 2020, los siguientes medios para la impartición de la formación, por los motivos indicados y por los que se señalarán a continuación:

- Convocatoria de expertos docentes y contratación de empresas externas homologadas por la DGMM (en exclusiva hasta 2012).
- Encomiendas de gestión a TRAGSATEC – EMPP tras la entrada en vigor 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 (LCSP)-, no sólo en las direcciones provinciales sino también en los CNF (inicio en 2013 y desde 2015 hasta



2019); si bien han participado también en los cursos docentes propios, tal y como se ha señalado anteriormente.

- Acuerdo Marco en los CNF (CNF), formalizado el 15 de enero de 2015 con , para la impartición de la formación.
- Acuerdo marco en las direcciones provinciales de Castellón, Madrid, Tarragona y Valencia con la Unión Temporal de Empresas PREVENCIÓN DE INCENDIOS SEGURIDAD APLICADA, S.L., PEDRO PABLO UTÍÉRREZ BUJAN, INFOMATIC S.C.A., ACADEMIA NÁUTICO PROFESIONAL ONCETA S.L.U., METODOLOGÍAS EN PROTECCIÓN Y SEGURIDAD, S.L., UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS LEY 18/1982” (FORMAR UTE), para impartir formación profesional marítima y sanitaria en las direcciones provinciales.

Hay que destacar que en este acuerdo marco, planteado por lotes provinciales, se incluyeron también a las direcciones provinciales de Alicante, Baleares, Barcelona, Las Palmas y Tenerife, sin embargo, para ellas no se presentó oferta alguna por lo que éstos lotes quedaron desiertos, lo que evidencia que conseguir medios y recursos para impartir la formación profesional marítima y sanitaria no es fácil y que no se pueden tener como referencia únicamente criterios economicistas.

En cuanto al cambio de la utilización del instrumento de EMPP a TRAGSATEC a la celebración de un Acuerdo Marco en los CNF, se justifica con las siguientes razones:

a) Los CNF tienen que poder impartir formación a lo largo de todo el año y, de hecho, son los que más actividades formativas llevan a cabo anualmente y los que forman a un mayor número de alumnos. En 2016, se finalizaron 198 de 891 cursos en todo el Instituto Social de la Marina; en 2017, se finalizaron 276 cursos de un total de 835 cursos en todo del Instituto Social de la Marina; en 2018, se finalizaron 204 cursos de un total de 717 y en 2019, se finalizaron 260 cursos de un total de 736. TRAGSATEC, en 2018 especialmente, tuvo dificultades para contar con docentes que acreditasen los perfiles específicos con los requisitos establecidos por el Instituto Social de la Marina. No obstante, no se consideró necesario incluir en las encomiendas de gestión y en los



EMPP formalizados con la citada empresa una penalización por cancelación de cursos, por los siguientes motivos:

- Por entender que había razones objetivas y justificadas que dificultaban la búsqueda de determinados perfiles docentes (especialmente en cursos de CNF que requieren una cualificación más específica): teniendo en cuenta, además, que la mayoría de los docentes compatibilizan su trabajo en el sector marítimo pesquero con la impartición de los cursos y que, dado que en ellos participan varios perfiles, es complicado coordinar su participación en el curso, a veces por unas horas.
- Porque es necesario asegurar jurídicamente que tales penalizaciones pueden imponerse.
- Porque la inclusión de las penalizaciones no puede conllevar que el Instituto Social de la Marina tenga que prescindir de los EMPP al no aceptar TRAGSATEC aquéllas, máxime cuando TRAGSATEC tiene que facturar por costes reales y tarifas, pudiendo ocasionarse pérdidas si se incluyen penalizaciones por cancelación de cursos.
- Porque no hay muchas alternativas para disponer de recursos y medios para impartir cursos, al menos en direcciones provinciales, como evidencia el hecho de que en el acuerdo marco de direcciones provinciales tramitado en 2020, 5 lotes quedaron desiertos.

A pesar de lo anterior, y aunque el Instituto Social de la Marina considera que los instrumentos jurídicos formalizados con TRAGSATEC sí han resultado eficaces, como lo demuestran los datos, se analizará la viabilidad de incluir penalizaciones en los eventuales EMPP que puedan llevarse a cabo.

De hecho las Encomiendas de Gestión y los EMPP han permitido mantener la formación del Instituto Social de la Marina, desde 2013 hasta la fecha y atender las demandas que en esta materia se han ido recibiendo.



El número de cursos cancelados por no ser gestionados por TRAGSATEC no fue significativo hasta 2017:

- 2016: se cancelaron 30 cursos, 5 de ellos por causa imputable a TRAGSATEC (16,67%).
- 2017: se cancelaron 100 cursos, 48 de ellos por causa imputable a TRAGSATEC (48%).
- 2018: se cancelaron 130 cursos, 106 de ellos por causa imputable a TRAGSATEC (81,54%).

CURSOS CANCELADOS ISM 2012-2019 (CAUSAS)			
Año	Causa de cancelación	Núm. de cursos cancelados	% respecto al total de cancelaciones
Total: 2016		30	100,00%
2017	Curso Cancelado Inclusión en otra EG	1	1,00%
	Curso Cancelado no poderse gestionar por TRAGSATEC	39	39,00%
	Curso Cancelado Por Falta De Alumnos	36	36,00%
	Curso Cancelado Por Falta De Profesor	9	9,00%
	Curso Cancelado Por Falta De Solicitudes	13	13,00%
	Curso Cancelado por no disponer de Homologación	2	2,00%
Total: 2017		100	100,00%
2018	Curso Cancelado Inclusión en otra EG	4	3,08%
	Curso Cancelado no poderse gestionar por TRAGSATEC	104	80,00%
	Curso Cancelado pasar de curso de DP a curso CNFM	1	0,77%
	Curso Cancelado Por Falta De Alumnos	6	4,62%
	Curso Cancelado Por Falta De Profesor	2	1,54%
	Curso Cancelado Por Falta De Solicitudes	13	10,00%
Total: 2018		130	100,00%

De cualquier forma, en 2019, en los CNF, con el acuerdo marco, se cancelaron 32 cursos frente a los que tuvieron que cancelarse en 2018 (76) por causa imputable a TRAGSATEC:



- En 2018, en el CNF de Isla Cristina, de un total de 84 cursos aprobados, se cancelaron 22 (26,19%). 21 de ellos por causa imputable a TRAGSATEC (25% sobre el total de los aprobados) y 1 curso por falta de alumnos (1,19%).
- En 2018, en el CNF de Bamio, de un total de 196 cursos aprobados, se cancelaron 54 (27,55%). 52 de ellos por causa imputable a TRAGSATEC (26,53% sobre el total de los aprobados) y 2 cursos que tuvieron que incluirse en otro EMPP con nuevos códigos FORMAR (1,02%).

Por tanto el incremento de las cancelaciones en los cursos de los CNF, que en ejercicios anteriores a 2018 no había tenido tanta trascendencia, fue una de las razones por la que se buscó una alternativa amparada en la contratación por procedimiento abierto con publicidad, concurrencia y competitividad siguiendo, además las recomendaciones de los informes de control financiero de la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS).

b) Con el acuerdo marco también se buscaba disponer de un equipo multidisciplinar de docentes que puedan intervenir en los cursos que se imparten en ambos CNF, y con un horizonte temporal amplio; lo que les permitiría conocer las particularidades de cada uno de ellos y las exigencias de calidad que imprime el Instituto Social de la Marina en sus cursos a través del Sistema de Gestión de Calidad que tiene implementado en su formación y que se concreta, además de en los diseños curriculares de cada acción formativa, en el resto de procedimientos y formatos que lo integran.

Este equipo docente estaría cualificado para manejar el equipamiento específico que se utiliza en cada acción formativa (simuladores, botes de rescate, laboratorios de idiomas, etc.) y, además, daría estabilidad y continuidad a la formación que el Instituto Social de la Marina imparte en los dos CNF sin mantenerse en la incertidumbre de la cancelación permanente de cursos con la repercusión que tiene en el sector y en la imagen de la entidad.

Este acuerdo marco no se planteó por lotes, sino por precios unitarios por tipo de curso y CNF, al ser necesario contemplar la formación que se imparte en ambos CNF de manera integral, coordinada y homogénea, aprovechando al máximo el equipo de docentes que debía conformar la adjudicataria.



El cambio del EMPP a TRAGSATEC al acuerdo marco en algunas direcciones provinciales (previsto en 9 de las que 5 quedaron desiertas) se explica por las siguientes razones:

- a) Lo ya indicado respecto a la contratación directa por el Instituto Social de la Marina y a la contratación de empresas externas homologadas por la DGMM.
- b) Como recoge el Tribunal de Cuentas en su Anteproyecto de informe, la Intervención General de la Seguridad Social, viene considerando insuficiente la justificación de la utilización de la figura jurídica de la encomienda de gestión, desde la entrada en vigor 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, para cubrir las necesidades existentes relativas a la formación profesional de los trabajadores del mar.

Destacamos que la Intervención General de la Seguridad Social no remite al Instituto Social de la Marina a la contratación de expertos docentes para los CNF, tal y como se recoge en el Anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas.

El Instituto Social de la Marina sigue considerando justificada la utilización de la figura jurídica de EMPP, y así se ha contestado al informe de control financiero de 2018 de la Intervención General de la Seguridad Social, porque:

- Tanto TRAGSA como sus filiales son idóneas para ejecutar determinadas contraprestaciones por disponer del personal y de los medios materiales y técnicos adecuados.
- A la hora de utilizar el EMPP, no se están realizando valoraciones expresadas en términos económicos respecto a la "eficiencia" y "economía", no solo debido a la dificultad real de disponer de recursos cuando hacen falta (docentes y empresas externas) y a la ausencia de una metodología precisa para hacer dichas valoraciones, sino también con base en las siguientes consideraciones:
 - Las tarifas son aprobadas por la Administración y representan los costes reales totales, tanto directos como indirectos, lo que excluye cualquier tipo de enriquecimiento ilícito para la encomendaria.



- La reducción de los tiempos para el cumplimiento del objeto del encargo.
 - Las menores necesidades de personal de la propia Administración en el supuesto de encargo a medios propios frente a contrato.
 - No se conoce la existencia de estudios de mercado o de costes comparativos que avalen que el encargo a medios propios sea la alternativa económicamente más ventajosa con respecto a la licitación pública, ni tampoco que no lo sea.
 - Además, aunque los hubiera, tampoco podría garantizarse su objetividad y fiabilidad, salvo que hubieran sido elaborados por entidades u organismos independientes y acreditados.
 - Por otra parte, la realización expresa de estudios de mercado a este respecto implicaría contar con medios propios de los que el Instituto Social de la Marina carece por lo que, de ser considerados preceptivos, obligarían al Instituto a su contratación llevando aparejados unos costes en recursos y tiempo que generalmente serían inasumibles, pudiendo ser tendencioso el resultado, desvirtuando de esta manera el propio argumento comparativo entre encargos a medios propios y licitaciones abiertas.
- c) TRAGSATEC estaba teniendo dificultades para contar con docentes que acreditaran los perfiles específicos que se precisan. Además, contaba con el límite legal que impide superar el 50% de subcontratación que exige la legislación vigente (artículo 32.7.b, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre); lo cual suponía también un problema porque TRAGSATEC, por sí misma, no dispone de las preceptivas homologaciones para impartir determinados cursos y tiene que recurrir, necesariamente, a la subcontratación de empresas externas que sí cuentan con dicha homologación.

Por tanto, se hizo necesario buscar otra alternativa dentro del marco de la Ley de Contratos del Sector Público, a fin de asegurar que las direcciones provinciales pudieran contar, durante un período de tiempo superior al anual -de ahí el planteamiento del acuerdo marco con una duración de un año prorrogable por otro-, con los docentes y empresas homologadas que se precisan para impartir los cursos que en ellas se desarrollan (sin llegar a cancelar acciones formativas por falta de docentes y/o



empresas) y al mismo tiempo permitir una planificación estable, homogénea y coordinada.

En 2021 se tramitará un nuevo acuerdo marco para impartir formación en las direcciones provinciales que considere este Instituto y que serán, en principio, las que quedaron desiertas en el acuerdo marco de 2020 y algunas otras que tengan una demanda importante en cursos de actualización.

En definitiva, por todas las razones expuestas, no se puede mostrar conformidad con las consideraciones realizadas por el Tribunal de Cuentas respecto a lo siguiente:

- En el apartado III.1.5 –página 84 del anteproyecto de informe- se señala que ante el número de cancelaciones producidas en 2018, en concreto 130 cursos “(...) se pone de manifiesto una deficiente gestión, dada la elevada demanda de los mismos y su relación directa con la inserción en el mercado laboral. En el 81,54 % de los cursos cancelados la causa de cancelación fue imputable a TRAGSATEC (...)” Se ha demostrado que el Instituto Social de la Marina está buscando alternativas, precisamente, para impartir todos los cursos incluidos en los planes anuales de formación y los incrementos que se puedan producir a lo largo de cada ejercicio por necesidades sobrevenidas. Además, se están haciendo consultas a la DGMM al objeto de solventar los problemas que se presentan para encontrar docentes que acrediten los requisitos que exige dicha Dirección y que inciden a la hora de tener que cancelar cursos.

A modo de ejemplo se relacionan algunas de las consultas planteadas a la DGMM ante la dificultad de encontrar docentes:

- Alternativa para acreditar la formación en el uso de simuladores con los que pudiera estar equipado el centro de formación, puesto que la DGMM estaba exigiendo un certificado emitido por el proveedor de los mismos y, sin embargo, no estaban impartiendo dicha formación.

Esta consulta se planteó por primera vez en octubre de 2013 y recibimos contestación en marzo de 2016, con alternativa viable que se puso inmediatamente en marcha.

- Alternativa ante la falta de Licenciados en Radioelectrónica naval u Oficiales Radioelectrónicos de la Marina Mercante de Primera o Segunda clase para impartir



cursos de *Certificados de Operador General y Restringido del Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Marítima*.

Esta consulta se planteó por primera vez en junio de 2017, recibiendo contestación en julio de 2017, con alternativa viable, aunque no sencilla, porque estableció, entre otras cosas, la necesidad de acreditar la falta de los licenciados sin indicar nada sobre el método ni la periodicidad de la presentación de la misma. A pesar de ello, la alternativa también se puso inmediatamente en marcha.

En marzo de 2019, ante las dificultades que se estaban teniendo en la admisión de docentes para impartir los cursos de referencia por parte de algunas Capitanías Marítimas (la que afecta al CNF de Bamio, especialmente) se solicitó, y se recibió, confirmación de la DGMM del mantenimiento de esta alternativa mientras no se modificase la norma.

A pesar de lo anterior, sigue habiendo problemas con algunas Capitanías Marítimas, por lo que se ha vuelto a reiterar consulta a la DGMM en el mes de octubre de 2020 sin que se haya obtenido contestación hasta la fecha.

– En abril de 2019 se planteó a la DGMM la dificultad para encontrar docentes que acreditaran los requisitos para impartir los cursos del “Certificado de suficiencia de marinero de puente de la marina mercante” y, en general, que dispongan del certificado de formador de formadores válido para dicho Organismo.

En ambos casos, no se dio ninguna alternativa por lo que las dificultades para encontrar docentes persisten.

Respecto al segundo aspecto (certificado de formador de formadores), en septiembre de 2020, se ha remitido a la DGMM un plan de acción en el que el Instituto Social de la Marina se compromete a que, en la formación marítima que se imparta a partir de 2021 (independientemente del medio utilizado: acuerdo marco en CNF, acuerdo marco en direcciones provinciales, EMPP a TRAGSATEC o docentes propios), se cumplan en su totalidad las instrucciones de los requisitos de los docentes de 20 de febrero de la DGMM para lo cual, entre otras cosas:

- Se ha incluido esta exigencia en la documentación que regirá en un nuevo acuerdo marco para los CNF, para el periodo 2021-2022, que sustituirá al vigente y que en estos momentos está en trámite.
- Se incluirá en los EMPP a TRAGSATEC en 2021.



- Se incluirá en el acuerdo marco para las direcciones provinciales que se tramiten en 2021.

- Se ha adelantado la exigencia indicada tanto a TRAGSATEC como a los adjudicatarios del acuerdo marco de CNF y de direcciones provinciales.

- En estos momentos se está pendiente de que la DGMM confirme el endurecimiento de los requisitos que deben acreditar los docentes que participen en los cursos en relación con su cualificación, anticipadas por la Capitanía Marítima de Huelva el 30 de noviembre de 2020, por lo que es posible que se incrementen las dificultades para que, a través del medio que sea, -EMPP, acuerdo marco en CNF, acuerdo marco en direcciones provinciales o docentes propios- los docentes acrediten los requisitos que se les exigen porque, entre otras cosas, se les pediría tener actualizados los certificados de suficiencia caducados anteriores a las enmiendas de Manila al Convenio STCW o haber tenido vinculación profesional con la formación marítima.

- En la página 25 del Anteproyecto de informe, el Tribunal de Cuentas señala que el Instituto Social de la Marina, en los cambios de sistema de gestión de la formación, no ha realizado tampoco un análisis del coste del mismo o se ha planteado utilizar los medios materiales y humanos de que disponen los CNF.

Sobre este punto se indica que en la determinación del presupuesto máximo para las encomiendas de gestión, EMPP y acuerdos marco, se ha partido de un precio/hora docente -el último aprobado por la CECIR para el personal fuera de convenio-, que es el que se utilizaba en las convocatorias de expertos docentes directas que hacía el Instituto Social de la Marina, actualizado anualmente con la subida prevista para el personal al servicio de la Administración Pública, al que se han añadido costes de gestión y otros, tal y como se detalla en cada expediente.

En el acuerdo marco de direcciones provinciales se ha tomado como modelo el aprobado para otras Administraciones Públicas (Xunta de Galicia en concreto) y, a pesar de ello, 5 lotes quedaron desiertos por lo que entiende este Instituto que el precio no estaba fuera de los valores de mercado ni era muy elevado.

Si, en algunos casos, el recurrir al EMPP o al acuerdo marco resulta económicamente menos ventajoso, es algo que no está demostrado, debiendo comparar, para llegar a esa conclusión, parámetros iguales en todo caso (duración, horas lectivas y complementarias, etc.), pero el criterio economicista, siendo importante,



no es el único que debe regir esta materia (la impartición de la formación profesional marítima y sanitaria a los beneficiarios del Instituto Social de la Marina) puesto que debe primar el que se pueda dar cumplimiento a la competencia que el Instituto Social de la Marina tiene atribuida respecto a la formación y a la promoción profesional de los trabajadores del mar, cosa que no resulta posible si no se dispone de los medios y recursos necesarios para impartir dicha formación, teniendo en cuenta además que los cursos han de celebrarse en los períodos en los que los trabajadores del mar tienen disponibilidad para formarse y lo más cerca posible de sus lugares de residencia, ya que ha de respetarse el principio establecido de acercar lo máximo posible la formación al trabajador del mar.

Como se ha indicado, el “Cuadro núm. 6” contiene algún error en el número de cursos, por lo que se incluye la siguiente tabla con los datos del sistema de datos estadísticos del Instituto Social de la Marina correspondientes a cursos de 2018.



CURSOS ISM 2018				
DP/CNF	CURSOS PROPUESTOS	APROBADOS	CANCELADOS	FINALIZADOS
A CORUÑA	29	29	1	28
ALICANTE	32	32	5	27
ALMERÍA	10	10	3	7
BAMIO	196	196	54	142
BARCELONA	42	42	3	39
BIZKAIA	11	11	5	6
CÁDIZ	27	27	6	21
CANTABRIA	12	12		12
CARTAGENA	22	22	3	19
CASTELLÓN	12	12	1	11
CEUTA	9	9		9
GIJÓN	28	28	4	24
GIPUZKOA	1	1	1	
HUELVA	25	25	1	24
ILLES BALEARS	42	42	6	36
ISLA CRISTINA	84	84	22	62
LAS PALMAS	37	37	5	32
LUGO	9	9	1	8
MADRID	28	28	1	27
MÁLAGA	22	22	3	19
MELILLA	9	9	1	8
SEVILLA	7	7	1	6
TARRAGONA	13	13	1	12
TENERIFE	50	50	1	49
VALENCIA	25	25		25
VIGO	26	26	1	25
VILAGARCÍA DE AROUSA	39	39		39
TOTAL	847	847	130	717



9. En relación con las incidencias que se recogen en la página 25 del Anteproyecto de informe, en relación con el análisis del “Cuadro nº 8”:

Respecto a la falta de desglose en las causas de cancelación de cursos (hasta 2015), con la consiguiente pérdida de información al englobar en el genérico de “otras causas” un importante porcentaje de cancelaciones, se señala que esta deficiencia ya ha sido subsanada, estando actualmente incluidas en la aplicación de gestión 15 causas, que permitirán mejorar el análisis de los datos.

En cuanto a la observación relativa a que en el periodo 2012 a 2017 destacan las cancelaciones por falta de solicitudes o de alumnos, dato que estaría en contradicción con el escaso porcentaje de solicitudes a las que finalmente se les concede un curso (que ya se ha indicado que no es el 18,22 % sino en torno a un 34% anual), como ya se ha apuntado, a pesar del volumen de solicitudes que se reciben la ratio de beneficiarios a los que se les oferta una plaza y confirman asistencia está en torno a 3 ó 4 por plaza y ello sin contar con los beneficiarios que, una vez confirmada asistencia, no se presentan al inicio del curso o incluso, una vez iniciado el curso, lo abandonan.

II. Conclusiones sobre la gestión de los cursos de formación profesional:

1. En el apartado “III.2 Conclusiones sobre la gestión de los cursos de formación profesional” (página 85), del Anteproyecto de informe, el Tribunal de Cuentas señala que en las aplicaciones de gestión de la formación, FORMAR y FORMAR_PROS@, no está interrelacionada la información presupuestaria “(...)por lo que existieron diferencias significativas en los importes registrados en una y otra, existiendo asimismo diferencias entre la información de FORMAR-PROS@ y la que figuraba en el Sistema de Información Contable de la Seguridad Social que ascendió a 113.490,98 euros”.

Como recoge el propio Tribunal de Cuentas, en el epígrafe II.2.1, cada una de las aplicaciones indicadas gestiona determinados subprocesos de formación por lo que al no compartir información presupuestaria no puede haber interrelación entre ellas:

– FORMAR_PROS@: elaboración del Plan Anual de Formación, gestión de solicitudes (captura, trámite y resolución) y emisión de diplomas y actas, una vez finalizado el curso.



– FORMAR: alta de propuestas individuales de cursos, aprobación de las mismas por la Subdirección General de Acción Social Marítima, selección de asistentes a cada curso, modificaciones de cursos, y gestión económica (apuntes de gastos en cada curso fundamentalmente con los datos contables tramitados fuera de la aplicación en los sistemas de que dispone la Seguridad Social, SICOSS y PAGODA-ISM).

No obstante, durante el año 2020 se han interrelacionado las distintas aplicaciones SICOSS, PAGODA-ISM y FORMAR, mediante una adaptación de la aplicación PAGODA-ISM, donde a través de la información de SICOSS, se graban directamente los datos económico-contables en la aplicación FORMAR, con lo que ya se dispone de un control y conocimiento exacto de los gastos de cada curso contenidos en los documentos OK/ADOK formalizados en el SICOSS.

En cuanto a la observación del Tribunal de Cuentas, recogida en la página 28 de su Anteproyecto de informe, de que: *“(..)* las obligaciones reconocidas en 2018 derivadas de la facturación realizada por TRAGSATEC que figuraban en el Sistema de Información Contable ascendían a 2.931.319,99 euros, mientras que el importe que figuraba en FORMAR-PROS@ fue de 3.044.810,97 euros, resultando una diferencia entre ambas fuentes de 113.490,98 euros(..)”, se señala que los datos que hay que tener en cuenta, a estos efectos, son los controlados directamente, a través de las facturas presentadas por TRAGSATEC -tanto propias como de sus proveedores-, y no los que constan en la aplicación FORMAR (no FORMAR_PROS@), porque además de los errores materiales de imputación de gastos que pueden haberse cometido a la hora de hacer llegar el gasto que corresponde a cada curso, hay otros factores que hacen que resulte complicado llegar a determinar el gasto de cada curso por lo siguiente:

- A pesar de las instrucciones remitidas desde la Subdirección General de Acción Social Marítima y desde la División de Administración y Análisis Presupuestario (que se reiterarán), no se emite en todas las direcciones provinciales y CNF Marítima un documento contable con tipo de pago 36 (que lo identifica como gasto co-financiable por el Fondo Social Europeo) único por curso individual y rúbrica presupuestaria específica, en función del tipo de formación a que corresponda la acción formativa, añadiendo en el texto libre del documento contable el tipo de curso y su código FORMAR para asegurar la trazabilidad del gasto para ese único curso.



- La Comisión Europea no considera que el gasto imputado por TRAGSATEC por gastos generales (7%) y costes indirectos (5%) sea co-financiable por el Fondo Social Europeo por lo que no se pueden repercutir en los cursos.

Esos gastos, en FORMAR, se quedan en el saldo de crédito del curso (como si no se hubiera gastado) y, hasta el momento, no se ha podido incluir como tal por falta de desarrollo de la aplicación, lo cual no está permitiendo que se haga un reparto del gasto contenido en un documento contable más de una vez (una vez como tipo de pago 36 y otra como gasto de formación sin cofinanciación por el Fondo Social Europeo).

Está previsto este desarrollo en una nueva aplicación que sustituya a las dos aplicaciones existentes (FORMAR y FORMAR_PROS@) pero, si esta sustitución no se produce a corto plazo, habrá que modificar FORMAR para que en ella se reflejen los gastos imputados a cada curso correctamente y para que pueda disponerse de una información exacta del gasto imputado a cada curso individualmente considerado. En este sentido, con la interrelación establecida entre las aplicaciones SICOSS, PAGODASISM y FORMAR, que se ha realizado en 2020, se ha corregido esta situación con las obligaciones reconocidas para las empresas externas.

Por otra parte, indicar que se está finalizando el desarrollo de la nueva aplicación, FOM2, que sustituirá a las dos aplicaciones citadas FORMAR y FORMAR_PROS@. En enero de 2021 está planificada la realización de una prueba piloto en algunas direcciones provinciales para validar la funcionalidad de la misma. El objetivo es que esta nueva aplicación esté operativa a principio de 2022.

En definitiva el control del gasto de facturación de TRAGSATEC hay que hacerlo también fuera de la aplicación FORMAR, habiéndose pagado, respecto a 2018, los importes que se reflejan a continuación:

– Servicio de apoyo en la gestión para la realización de cursos de formación: 2.878.678,16 €.

Este importe está regularizado tras abonar TRAGSATEC lo cobrado de más (948,44€) en la factura correspondiente al curso B92/19755, celebrado en la Dirección Provincial de Valencia, del 2 al 6 de julio de 2018.

IMPORTES PAGADOS A TRAGSATEC: CURSOS 2018		
DP/CNFM	NOMBRE DP/CNFM	TABLA CONTROL SPF: PAGOS CURSOS
15	A CORUÑA	75.792,84
03	ALICANTE	124.982,77
04	ALMERÍA	29.442,76
07	BALEARES	133.068,96
08	BARCELONA	175.560,54
48	BIZKAIA	15.787,93
11	CÁDIZ	95.979,22
39	CANTABRIA	52.820,63
30	CARTAGENA	83.496,36
12	CASTELLÓN	54.378,95
51	CEUTA	41.623,62
33	GIJÓN	97.115,26
20	GIPUZKOA	0,00
21	HUELVA	100.148,76
35	LAS PALMAS	163.348,30
28	MADRID	145.685,22
29	MÁLAGA	115.969,66
52	MELILLA	66.007,09
41	SEVILLA	29.621,44
43	TARRAGONA	36.625,53
38	TENERIFE	201.169,13
46	VALENCIA	127.290,56
36	VIGO	103.872,15
56	VILLAGARCÍA	78.933,98
97	CNF ISLA CRISTINA	275.058,56
98	CNF BAMIO	454.897,94
TOTAL		2.878.678,16

- Servicio de apoyo en la gestión para la realización de inspecciones: 19.857,05 €.
- Servicio de apoyo en la gestión para la realización de análisis de equipamientos y servicios portuarios y localizaciones: 25.394,57 €.



GASTOS DE INSPECCIONES DE CURSOS Y ANÁLISIS DE EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS PORTUARIOS Y LOCALIZACIONES REALIZADOS POR TRAGSATEC EN 2018: DESGLOSE POR ENCOMIENDA DE GESTIÓN O ENCARGO A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS						
EG/EMPP	PERÍODO	NÚMERO EXPEDIENTE	CREDITOS (RCPU)	IMPORTE FACTURAS INSPECCIONES	IMPORTE FACTURAS ANÁLISIS DE EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS PORTUARIOS Y LOCALIZACIONES	CRÉDITO NO GASTADO
1ª EG	ENERO A 31 DE MARZO	2018 EG 9301	30.825,47	5.090,71	4.773,26	20.961,50
2ª EG	1 A 30 DE ABRIL	2018 EG 9302	10.815,43	2.313,42	1.914,62	6.587,39
1er EMPP	1 A 31 DE MAYO	2018 EG 9303	12.086,15	830,69	2.600,86	8.654,60
2º EMPP	1 DE JUNIO A 31 DE JULIO	2018 EG 9304	21.325,61	3.654,52	4.918,02	12.753,07
3er EMPP	1 DE AGOSTO A 30 DE SEPTIEMBRE	2018 EG 9305	11.782,01	4.260,17	4.430,36	3.091,48
4º EMPP	1 A 31 DE OCTUBRE	2018 EG 9306	6.522,23	2.198,65	2.121,76	2.201,82
5º EMPP	1 DE NOVIEMBRE A 31 DE DICIEMBRE	2018 EG 9307	9.530,03	1.508,89	4.635,69	3.385,45
TOTAL			102.886,93	19.857,05	25.394,57	57.635,31

– **TOTAL: 2.923.929,78€.**

Las diferencias del total pagado a TRAGSATEC respecto a 2018 con lo que constaría en el Sistema de Sistema de Información Contable (2.931.319,99 €) sólo sería de 7.930,21€, que pueden obedecer a errores de imputación de gasto: importes, rúbricas presupuestarias erróneas imputando al grupo de programas 2325 lo que corresponde al 343 o viceversa, o a pagos de cursos de 2018 realizados en 2019 según la siguiente tabla:

PAGOS REALIZADOS A TRAGSATEC EN 2019 CORRESPONDIENTES A GASTOS DE 2018				
			2325	3435
	DP/CNFM	CURSO	IMPORTE	IMPORTE
1ER. EMPP	98/CNFM BAMIO	S08/19812	1.230,97	0,00
2º EMPP	15/A CORUÑA	S08/19720	1.190,71	0,00
2º EMPP	38/TENERIFE	S06-P/19843	1.875,24	0,00
2º EMPP	38/TENERIFE	S05-P/19842	1.230,97	0,00
2º EMPP	38/TENERIFE	S04/19832	828,31	0,00
5º EMPP	97/CNFM ISLA CRISTINA	S06-P/19948	2.353,75	0,00
5º EMPP	97/CNFM ISLA CRISTINA	S06-P/19949	2.394,84	0,00
5º EMPP	SERVICIOS CENTRALES	PUERTOS	0,00	4.635,69
SUBTOTAL			11.104,79	4.635,69
TOTAL			15.740,48	



2. En cuanto a la interrelación en las aplicaciones (FORMAR, FORMA_PROS@ y SICOSS) y la mejora de las utilidades de las mismas, se indica lo siguiente, en relación con lo expresado por el Tribunal de Cuentas en el apartado II.2.1 de su anteproyecto de informe:

- ***No existe trazabilidad entre la información incluida en FORMAR-PROS@ y el Sistema de Información Contable de la Seguridad Social:***

Actualmente, aunque solo para los pagos tramitados con tipo de pago 36 (gastos co-financiables por el Fondo Social Europeo), sí existe esa trazabilidad, porque los documentos contables afectados pasan directamente a FORMAR desde SICOSS para que se efectúe el reparto de gastos y los mismos se imputen a los cursos, según corresponda.

- ***FORMAR no permite anexar documentación ni cumplimentar la documentación necesaria para cada curso, a pesar de que la totalidad de los datos figuran dentro de la aplicación, detectándose la pérdida de datos históricos al efectuarse modificaciones en la información:***

FORMAR, efectivamente, no permite ni ha permitido nunca anexar documentación alguna, cosa que sí puede hacerse en FORMA_PROS@ respecto a la documentación de acreditación de requisitos por parte de los solicitantes.

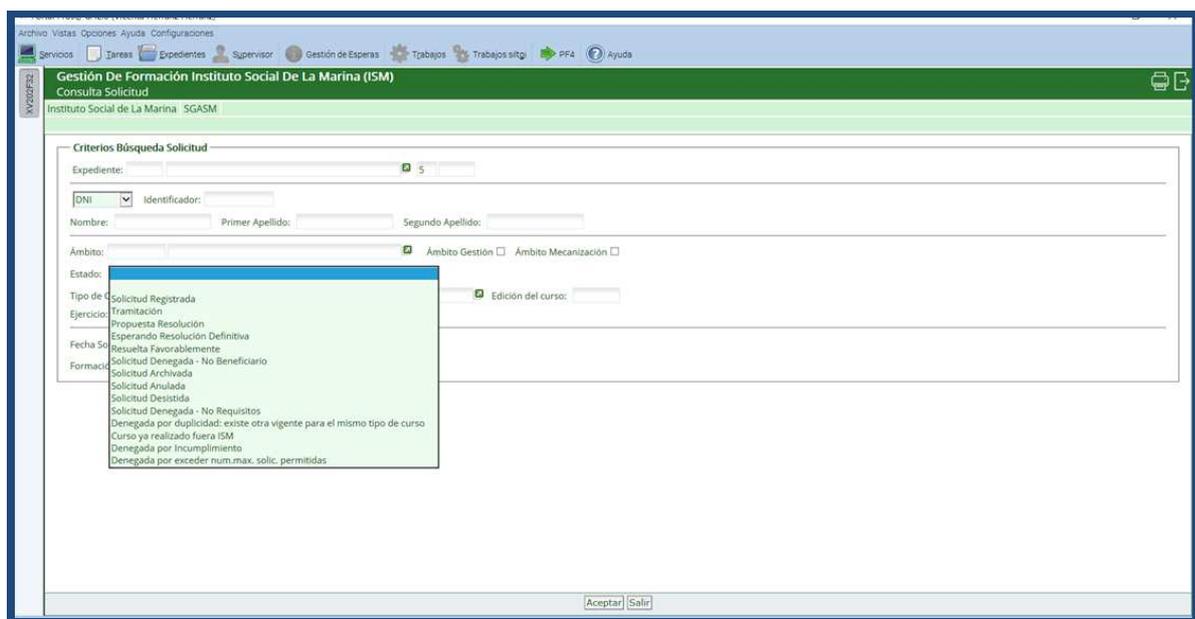
El que haya un gestor documental para la formación profesional marítima y sanitaria que permita guardar todos los documentos que afecten a un expediente de solicitud y a un expediente de un curso, depende de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) que está trabajando en esta herramienta.

- ***Pérdida de datos históricos al efectuarse modificaciones en la información:***

En la nueva aplicación que sustituya a FORMAR y FORMA_PROS@ está previsto que haya versiones, de tal manera que se conserve la información antes y después de las modificaciones.

De cualquier manera, precisamente del ejemplo al que se refiere el Tribunal de Cuentas en la página 29 del Anteproyecto de informe (solicitud mecanizada que posteriormente se anula), sí se dispone de información porque la solicitud

anulada se conserva en FORMAR_PROS@ tal y como se muestra en la siguiente pantalla en la que pueden verse los filtros posibles por estado de la solicitud, entre ellos “solicitud anulada”.



La imagen muestra una interfaz de usuario de un sistema de gestión de solicitudes. El título de la ventana es "Gestión De Formación Instituto Social De La Marina (ISM) Consulta Solicitud". El formulario de búsqueda incluye campos para "Expediente:", "DNI", "Identificador:", "Nombre:", "Primer Apellido:", "Segundo Apellido:", "Ambito:" (con opciones "Ambito Gestión" y "Ambito Mecanización"), "Estado:", "Tipo de Solicitud:" (con una lista desplegable que muestra "Solicitud Registrada", "Tramitación", "Propuesta Resolución", "Esperando Resolución Definitiva", "Resuelta Favorablemente", "Solicitud Denegada - No Beneficiario", "Solicitud Archivada", "Solicitud Anulada", "Solicitud Desistida", "Solicitud Denegada - No Requisitos", "Denegada por duplicidad: existe otra vigente para el mismo tipo de curso", "Curso ya realizado fuera ISM", "Denegada por Incumplimiento", "Denegada por exceder num.max. solíc. permitidas"), "Edición del curso:" y botones "Aceptar" y "Salir".

- **FORMAR no permite conformar los “Documentos de Calidad” de cada curso de forma automática, a pesar de contar con la información necesaria ni tampoco permite anexar esta documentación una vez finalizado el curso:**

Efectivamente FORMAR no tiene esta utilidad, pero es una aplicación que está previsto que desaparezca, como se ha indicado. Las mejoras que puedan desarrollarse en ésta y en otros subprocesos de la formación dependen de Gerencia Informática de la Seguridad Social.

- **No existe un registro centralizado de expedientes de reembolso de gastos de alojamiento y manutención de alumnos, lo cual hubiera permitido una adecuada homogeneidad en la gestión, así como su conocimiento inmediato por parte de los Servicios Centrales de la Entidad (epígrafe II.2.1):**

Al igual que en punto anterior, se insiste en que está previsto que FORMAR y FORMAR_PROS@ se integren en una sola aplicación en la que se podrían introducir mejoras (ya previstas) como es la gestión del reembolso de gastos, automatizándolos lo máximo posible a fin de ganar en fiabilidad, reducir los



tiempos de gestión y homogeneizar la misma y disponer de información acumulada y centralizada.

No obstante lo anterior, dado que el importe de los reembolsos de gastos se mecanizan en FORMAR, sí se dispone de información agregada de los importes reembolsados y de los conceptos de reembolso, independientemente de los errores que pueden cometerse en la gestión.

A fin de mejorar el desglose e identificación de los gastos reembolsables, en julio de 2020, se crearon en FORMAR nuevos conceptos de gasto que ya se han utilizado en dicho ejercicio por lo que estos tipos de gasto (alojamiento, manutención y desplazamiento) quedarán perfectamente identificados:

CONCEPTO	GRUPO PROGRAM	RÚBRICA
FOLLETO-LIBRO PLAN ANUAL DE FORMACIÓN ISM	3435	2266.1
GASTO ALOJAMIENTO CURSOS FP CNFM	3435	2266.1
GASTO ALOJAMIENTO CURSOS FS CNFM	2325	2266.1
GASTO MANUTENCIÓN CURSOS FP CNFM	3435	2266.1
GASTO MANUTENCIÓN CURSOS FS CNFM	2325	2266.1
GASTO ALOJ-MANUT. CURSO FP CNFM	3435	2266.1
GASTO ALOJ-MANUT. CURSO FS CNFM	2325	2266.1
PAGO FACTURA CURSO FP_EMPP	3435	2266.1
PAGO FACTURA CURSO FS_EMPP	2325	2266.1
PAGO FACTURA CURSO FP_ACUERDO MARCO	3435	2266.1
PAGO FACTURA CURSO FS_ACUERDO MARCO	2325	2266.1
REEMBOLSO ALOJAMIENTO CURSOS FP OTRA DP/CNFM	3435	2266.1
REEMBOLSO ALOJAMIENTO CURSOS FP DP	3435	2266.1
REEMBOLSO ALOJAMIENTO CURSOS FS OTRA DP/CNFM	2325	2266.1
REEMBOLSO ALOJAMIENTO CURSOS FS DP	2325	2266.1
REEMBOLSO MANUTENCIÓN CURSOS FP OTRA DP/CNFM	3435	2266.1
REEMBOLSO MANUTENCIÓN CURSOS FP DP	3435	2266.1
REEMBOLSO MANUTENCIÓN CURSOS FS OTRA DP/CNFM	2325	2266.1
REEMBOLSO MANUTENCIÓN CURSOS FS DP	2325	2266.1
REEMBOLSO DESPLAZAMIENTO CURSOS FP OTRA DP/CNFM	3435	2266.1
REEMBOLSO DESPLAZAMIENTO CURSOS FP DP	3435	2266.1
REEMBOLSO DESPLAZAMIENTO CURSOS FS OTRA DP/CNFM	2325	2266.1
REEMBOLSO DESPLAZAMIENTO CURSOS FS DP	2325	2266.1
REEMBOLSO ALOJ-MANUT.-DESPL. CURSOS FP OTRA DP/CNFM	3435	2266.1
REEMBOLSO ALOJ-MANUT.-DESPL. CURSOS FP DP	3435	2266.1
REEMBOLSO ALOJ-MANUT.-DESPL. CURSOS FS OTRA DP/CNFM	2325	2266.1
REEMBOLSO ALOJ-MANUT.-DESPL. CURSOS FS DP	2325	2266.1



En relación a estas deficiencias señaladas por el Tribunal de Cuentas, como se ha indicado anteriormente, se está finalizando el desarrollo de esta nueva aplicación, FOM2, que sustituirá a las dos aplicaciones citadas. En enero de 2021 está planificada la realización de una prueba piloto en algunas direcciones provinciales para validar la funcionalidad de la misma. El objetivo es que esta nueva aplicación esté operativa a principio de 2022.

Con su puesta en marcha ya se cumpliría el requerimiento de realizar la conexión entre las actuales aplicaciones FORMAR y FORMAR_PROS@.

La nueva aplicación FOM2 permitirá anexar documentación. La posibilidad de poder adjuntar documentos electrónicos o escaneados permitirá una mayor funcionalidad y una mayor accesibilidad a la información desde cualquier lugar. Asimismo, permitirá la eliminación de los expedientes en formato papel al poder incorporar toda la documentación correspondiente a cada curso (facturas, documentos contables, gasto de reembolso de los alumnos, etc.)

A partir de su puesta en funcionamiento se abordará la conexión con el Sistema de Información Contable de la Seguridad Social.

3. Respecto a la formación profesional impartida por TRAGSATEC, se indica lo siguiente:

- Los importes reflejados en las páginas 28 y 29 de cada una de las encomiendas de gestión (2) y EMPP(5) de 2018, se corresponden con lo abonado a TRAGSATEC por el servicio de apoyo en la gestión para la realización de cursos de formación, debiéndose corregir únicamente el correspondiente al segundo EMPP al haberse reintegrado el importe cobrado de más (948,44 €) por TRAGSATEC en el curso B92/19755, de Valencia, según lo indicado, por lo que ya no serían 410.208,87 € sino 409.265,33 €.

Esta corrección hace que el importe total abonado a TRAGSATEC por el servicio indicado ascienda a 2.878.678,16 €.

- En el “Cuadro nº 10” el Tribunal de Cuentas refleja los importes de subcontratación de proveedores a TRAGSATEC. El Instituto Social de la Marina, utilizando las mismas fuentes (facturas de TRAGSATEC para determinar el importe imputado por TRAGSATEC al Instituto Social de la Marina en concepto de subcontratación y las facturas de proveedores para determinar el importe cobrado por



estos a TRAGSATEC), obtiene unos importes ligeramente diferentes, con una diferencia de 572,76 €, según lo que se refleja en la siguiente tabla:

2018: SUBCONTRATACIÓN PROVEEDORES TRAGSATEC			
EG/EMPP	IMPORTE SUBCONTRATACIÓN PROVEEDORES TRAGSATEC	IMPORTE TRIBUNAL CUENTAS SUBCONTRATACIÓN PROVEEDORES TRAGSATEC (CUADRO 10)	DIFERENCIA SUBCONTRATACIÓN PROVEEDORES ISM/TC
EG-01	282.359,24	282.209,96	-149,28
EG-02	157.953,04	157.953,04	0,00
EMPP-01	148.780,72	147.822,76	-957,96
EMPP-02	184.709,78	184.709,78	0,00
EMPP-03	94.685,13	94.685,13	0,00
EMPP-04	194.117,46	194.117,46	0,00
EMPP-05	170.235,16	171.915,16	1.680,00
TOTAL	1.232.840,53	1.233.413,29	572,76

Por tanto, el importe subcontratado por TRAGSATEC sería 1.232.840,53 € que, sobre el importe pagado total (2.878.678,16 €) representa un 42,83%, dato en el que coinciden el Tribunal de Cuentas y el Instituto Social de la Marina.

- Respecto al hecho de que TRAGSATEC haya facturado al Instituto Social de la Marina por encima de costes reales en la primera y segunda encomiendas de gestión de 2018, se indica que:

En el punto 7 de la disposición adicional vigésima quinta, Régimen jurídico de la «Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima» (TRAGSA), y de sus filiales, del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, se dice expresamente que: *“El importe de las obras, trabajos, proyectos, estudios y suministros realizados por medio del grupo TRAGSA se determinará aplicando a las unidades ejecutadas las tarifas correspondientes. Dichas tarifas se calcularán de manera que representen los costes reales de realización y su aplicación a las unidades producidas servirá de justificante de la inversión o de los servicios realizados.*



La elaboración y aprobación de las tarifas se realizará por las Administraciones de las que el grupo es medio propio instrumental, con arreglo al procedimiento establecido reglamentariamente”.

Efectivamente, TRAGSATEC no presentó facturas de proveedores hasta el primer EMPP de 2018, por lo que no estuvo aplicando el coste real que les facturaban sus proveedores pero sí el coste real de las unidades ejecutadas conforme a tarifas TRAGSA que es lo que se recoge en el último párrafo del punto 7 de la disposición adicional, referida por el Tribunal de Cuentas, del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que es lo que, se entiende, ha aplicado TRAGSA en todas las encomiendas que haya suscrito con otras Administraciones Públicas.

Por su parte la disposición adicional vigésima cuarta, Régimen jurídico de la «Empresa de Transformación Agraria, S. A., S. M. E., M. P.» (TRAGSA), y de su filial «Tecnologías y Servicios Agrarios, S. A., S. M. E., M. P.» (TRAGSATEC) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, hace hincapié en lo mismo, interpretándose de la misma manera:

“El importe de las obras, trabajos, proyectos, estudios y suministros realizados por TRAGSA y por su filial TRAGSATEC se determinará aplicando a las unidades directamente ejecutadas por el medio propio las tarifas correspondientes y, en la forma que reglamentariamente se determine, atendiendo al coste efectivo soportado por el medio propio para las actividades objeto del encargo que se subcontraten con empresarios particulares.

Dichas tarifas se calcularán de manera que representen los costes reales de realización y su aplicación a las unidades producidas servirá de justificante de la inversión o de los servicios realizados directamente por el medio propio.

La elaboración y aprobación de las tarifas se realizará por las Administraciones de las que el grupo es medio propio personificado, con arreglo al procedimiento establecido reglamentariamente”.

Esta interpretación dio un giro radical con la Resolución de 25 de julio de 2018, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General presupuestaria, respecto al



ejercicio de la función interventora en el régimen de requisitos básicos en el ámbito de los contratos del sector público y encargos a medios propios, ya que:

- En el resuelve octavo, 2.1.g) se establece “*Que el importe de las prestaciones parciales que el medio propio vaya a contratar con terceros, en su caso, conforme a la propuesta de encargo, no exceda del 50 por ciento de la cuantía del encargo, con las excepciones previstas en el artículo 32.7 de la Ley de Contratos del Sector Público*”.
- En el resuelve octavo 2.3.a) se exige “*Que existe certificación o documento acreditativo de la realización de los trabajos y su correspondiente valoración, así como justificación del coste efectivo soportado por el medio propio para las actividades que se subcontraten*”.

Por tanto, no se aplicó la imputación del coste real de subcontratación, con la presentación de las correspondientes facturas, hasta mayo de 2018 con el primer EMPP.

Con la interpretación estricta que hace el Tribunal de Cuenta a este respecto, TRAGSATEC, con los cálculos hechos por el Instituto Social de la Marina, habrá facturado por encima de costes reales en la primera encomienda de gestión 87.988,15 € y en la segunda 65.529,88 € (153.518,03 € en total) que, aplicando la Resolución de 25 de julio de 2018, de la Intervención General de la Administración del Estado, considera este Instituto, no debería reclamarse a TRAGSATEC pero, en todo caso, se hará conforme se recoja finalmente en el informe final de este Tribunal de Cuentas.

- Respecto a la superación del límite del 50% de subcontratación en la primera y segunda encomienda de gestión de 2018, efectivamente ha sido así porque a pesar de que TRAGSATEC ha presentado en los expedientes de todas las encomiendas de gestión y EMPP un certificado de cumplimiento de lo establecido en el artículo 37.2.b) de la Ley de Contratos del Sector Público, a efectos de no exceder el límite del 50%, lo estaba interpretando, desde el punto de vista del Instituto Social de la Marina erróneamente, calculando dicho límite no sobre lo que por subcontratación estaba imputando al Instituto Social de la Marina (por encima de costes reales) sino sobre lo que TRAGSATEC pagaba a sus proveedores.



El Instituto Social de la Marina no ha podido detectar el exceso del límite porque no estaba recibiendo las facturas de los proveedores por las razones expuestas y el control se estaba haciendo con la información que periódicamente remitía TRAGSATEC.

A pesar de que no se estaba incorporando un informe justificativo de TRAGSATEC con los conceptos susceptibles de subcontratación, el importe previsto y el porcentaje de subcontratación que ello supone, este informe se ha hecho preceptivo desde el 4º EMPP de 2018.

En la tabla siguiente, se muestran el importe abonado a TRAGSATEC en 2018 por la gestión de cursos, los importes de subcontratación imputados al Instituto Social de la Marina (no coincidentes con el importe que TRAGSATEC ha pagado a sus proveedores por subcontratación en la primera y segunda encomiendas de gestión como se ha señalado) y los porcentajes de subcontratación tanto sobre créditos (35,75% en todo el año 2018) como sobre gasto pagado (48% en todo el año 2018), no superándose el 50% a excepción de la primera y segunda encomienda de gestión, según se ha expuesto.

RESUMEN SEGUIMIENTO 50% SUBCONTRATACIÓN POR TRAGSATEC EN PAGO FACTURAS CURSOS 2018															
EG/EMPP 201	CREDITOS 3435-2266.1 (EN CURSOS)	CREDITOS 2325-2266.1 (EN CURSOS)	TOTAL CREDITO 3435+2325 (EN CURSOS)	IMPORTE ABONADO 3435 (EN CURSOS)	IMPORTE ABONADO 2325 (EN CURSOS)	TOTAL IMPORTE ABONADO (EN CURSOS)	IMPORTE 50% SUBC. 3435 CURSOS	IMPORTE 50% SUBC. 2325 CURSOS	TOTAL IMPORTE 50% SUBC. (3435+2325) CURSOS	%SUBC. SOBRE CREDITOS 3435	%SUBC. SOBRE CREDITOS 2325	%SUBC. SOBRE TOTAL CREDITO	%SUBC. SOBRE IMPORTE ABONADO 3435	%SUBC. SOBRE IMPORTE ABONADO 2325	% SUBC. SOBRE TOTAL IMPORTE ABONADO
EG-01	720.829,68	27.813,30	748.642,98	613.210,31	23.983,67	637.193,98	369.666,43	680,96	370.347,39	51,28%	2,45%	49,47%	60,28%	2,84%	58,12%
EG-02	448.109,82	14.103,60	462.213,42	387.999,11	9.871,28	397.870,39	221.905,96	1.576,96	223.482,92	49,52%	11,18%	48,35%	57,19%	15,98%	56,17%
EMPP-01	452.968,83	8.933,20	461.902,03	311.187,26	5.608,41	316.795,67	146.469,04	0,00	146.469,04	32,34%	0,00%	31,71%	47,07%	0,00%	46,23%
EMPP-02	636.301,39	18.395,68	654.697,07	393.809,49	15.456,24	409.265,73	182.661,49	1.902,42	184.563,91	28,71%	10,34%	28,19%	46,38%	12,31%	45,10%
EMPP-03	440.676,83	22.554,18	463.231,01	290.485,13	19.325,27	309.810,40	91.538,89	1.092,13	92.631,02	20,77%	4,84%	20,00%	31,51%	5,65%	29,90%
EMPP-04	528.657,00	40.336,68	568.993,68	386.738,88	31.350,36	418.089,24	192.215,04	1.902,42	194.117,46	36,36%	4,72%	34,12%	49,70%	6,07%	46,43%
EMPP-05	480.234,54	25.154,98	505.389,52	370.966,54	18.686,21	389.652,75	169.565,79	669,37	170.235,16	35,31%	2,66%	33,68%	45,71%	3,58%	43,69%
TOTAL	3.707.778,09	157.291,62	3.865.069,71	2.754.396,72	124.281,44	2.878.678,16	1.374.022,64	7.824,26	1.381.846,90	37,06%	4,97%	35,75%	49,88%	6,30%	48,00%

Si se incluyen todos los servicios de las encomiendas de gestión y EMPP de 2018, el porcentaje de superación del límite del 50% de subcontratación varía ligeramente tanto sobre créditos (34,83% en todo el año 2018) como sobre gasto pagado (47,26% en todo el año 2018) no superándose el 50% a excepción de la primera y segunda encomienda de gestión.



RESUMEN SEGUIMIENTO 50% SUBCONTRATACIÓN POR TRAGSATEC EN PAGO FACTURAS CURSOS 2018 + INSPECCIONES Y PUERTOS

EG/EMPP 2018	CREDITOS 3435-2266.1 (CURSOS+INSP.+PUERTOS)	CREDITOS 2325-2266.1 (CURSOS)	TOTAL CREDITO 3435+2325 (CURSOS+INSP.+PUERTOS.)	IMPORTE ABONADO 3435 (CURSOS + INSP.+ PUERTOS)	IMPORTE ABONADO 2325 (CURSOS)	TOTAL IMPORTE ABONADO (CURSOS + INSP.+ PUERTOS)	IMPORTE 50% SUBC. 3435	IMPORTE 50% SUBC. 2325	TOTAL IMPORTE 50% SUBC. (3435+2325)	%SUBC. SOBRE CREDITOS 3435	%SUBC. SOBRE CREDITOS 2325	% SUBC. SOBRE TOTAL CREDITO	%SUBC. SOBRE IMPORTE ABONADO 3435	%SUBC. SOBRE IMPORTE ABONADO 2325	% SUBC. SOBRE TOTAL IMPORTE ABONADO
EG-01	751.655,15	27.813,30	779.468,45	623.074,28	23.983,67	647.057,95	369.666,43	680,96	370.347,39	49,18%	2,45%	47,51%	59,33%	2,84%	57,24%
EG-02	458.925,25	14.103,60	473.028,85	392.227,15	9.871,28	402.098,43	221.905,96	1.576,96	223.482,92	48,35%	11,18%	47,25%	56,58%	15,98%	55,58%
EMPP-01	465.054,98	8.933,20	473.988,18	314.618,81	5.608,41	320.227,22	146.469,04	0,00	146.469,04	31,49%	0,00%	30,90%	46,55%	0,00%	45,74%
EMPP-02	657.627,00	18.395,68	676.022,68	402.382,03	15.456,24	417.838,27	182.661,49	1.902,42	184.563,91	27,78%	10,34%	27,30%	45,40%	12,31%	44,17%
EMPP-03	452.458,84	22.554,18	475.013,02	299.175,66	19.325,27	318.500,93	91.538,89	1.092,13	92.631,02	20,23%	4,84%	19,50%	30,60%	5,65%	29,08%
EMPP-04	535.179,23	40.336,68	575.515,91	391.059,29	31.350,36	422.409,65	192.215,04	1.902,42	194.117,46	35,92%	4,72%	33,73%	49,15%	6,07%	45,95%
EMPP-05	489.764,57	25.154,98	514.919,55	377.111,12	18.686,21	395.797,33	169.565,79	669,37	170.235,16	34,62%	2,66%	33,06%	44,96%	3,58%	43,01%
TOTAL	3.707.778,09	157.291,85	3.967.956,64	2.799.648,34	124.281,44	2.923.929,78	1.374.022,64	7.824,26	1.381.846,90	37,06%	4,97%	34,83%	49,08%	6,30%	47,26%

- El importe cobrado de más por TRAGSATEC (detectado en la revisión realizada por el Servicio de Programas Formativos) por un importe de 948,44 € en el curso *B92/19755/Certificado de avanzado en lucha contra incendios* (imputación de IVA e imputación por encima de coste real de subcontratación), celebrado en la Dirección Provincial de Valencia, ya se ha devuelto al Instituto Social de la Marina.

TRANSFERENCIAS EMITIDAS
ORDEN DE TRANSFERENCIAS

Banco Santander, S.A. Domicilio social: Paseo de Perseo, 9 - 1º 38004 Santander - R.M. de Santander, Folio 280, Partida 4, Libro 9 de Sucesiones, Ins. 1, C.I.P. A-38000013

FECHA: 21/09/2020

ENTIDAD OFICINA D.C. NUM. CUENTA			
CCC		ADEUDAMOS EN SU CUENTA	
IBAN			
FECHA OPERACION	ORDENANTE	BENEFICIARIO	
18/09/2020	TECNOLOGIAS Y SERVICIOS AGRARIOS SA S.M.E.MP	Instituto Social de la Marina. Direccion Provincial de Valencia	
TIPO DE OPERACION	MONEDA	REFERENCIA	
EVENTUAL	EUR	0049 6702 632 BCMCGB	
CUENTA DEL BENEFICIARIO		IMPORTE ORDENADO	
		948,44 EUR	
CONCEPTO Devolución IVA Curso B92/19755			
DETALLE DE NUESTRAS COMISIONES			
GASTOS POR CUENTA DE	TOTAL GASTOS	IMPORTE	FECHA VALOR
COMPARTIDOS	0,00 EUR	948,44 EUR	18/09/2020

Este justificante es provisional y carece de toda validez sin una autenticación explícita del banco

FACTURA B92/19755

En relación a la factura del curso B92/19755:

- En relación al concepto “Subcontratación del desplazamiento de los alumnos al lugar de realización del curso a una distancia inferior a 50 Km” en el que se imputa la cantidad de 600,01€ explicar lo siguiente:
 - Se detecta un error en la imputación del coste de subcontratación puesto que se debería imputar al ISM el coste de la subcontratación sin IVA, es decir, 545,46 € en lugar de 600,01 €.
 - No se incluye en la actualización de precios simples la subcontratación del desplazamiento de los alumnos al lugar de realización de las prácticas.
- En relación al concepto “Subcontratación de unidad móvil para la realización de las prácticas de lucha contra incendios y supervivencia en la mar en caso de accidente. Incluye 23 horas de docencia de perfil 1 y 30 horas de docencia de perfil 3.” en el que se imputa la cantidad de 4.519,35 € explicar lo siguiente:
 - Se detecta un error en la imputación del coste de subcontratación puesto que se debería imputar al ISM el coste de la subcontratación sin IVA, es decir, 3.735,00 € en lugar de 4.519,35 €.
- La variación de los importes de subcontratación anteriormente referidos así como el no haber incluido en la actualización de precios simples la subcontratación del transporte, produce una modificación tanto en el coeficiente de actualización de precios simples como en los porcentajes de costes indirectos y gastos generales. La modificación es la siguiente:

Subcontratación de unidad móvil para la realización de las prácticas de lucha contra incendios y supervivencia en la mar en caso de accidente. Incluye 23 horas de docencia de perfil 1 y 30 horas de docencia de perfil 3	4.519,35 €	3.735,00 €
Subcontratación del desplazamiento de los alumnos al lugar de realización del curso a una distancia inferior a 50 Km	600,01	545,46
Actualización de precios simples	102,99 €	97,71 €
Costes indirectos	427,42 €	385,21 €
Gastos Generales	628,30 €	566,25 €
Total factura	9.604,02 €	8.655,58€

- Se procederá a la devolución del importe abonado de más (948,44 €) según el procedimiento que se acuerde con la Dirección Provincial.

Madrid, 8 de junio de 2020

– En cuanto a las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas en las facturas emitidas por los proveedores de TRAGSATEC, con la consecuente dificultad para relacionar las facturas de las empresas subcontratadas por TRAGSATEC con las facturas correspondientes emitidas por ésta al Instituto Social de la Marina, en marzo de 2020 ya se enviaron instrucciones a TRAGSATEC y a las direcciones provinciales del



Instituto Social de la Marina (que también fueron entregadas durante la fiscalización al Tribunal de Cuentas, obteniendo su conformidad).

En la actualidad se está revisando y exigiendo que TRAGSATEC cumpla las instrucciones remitidas a este respecto.

De cualquier forma, en la programación de cada curso, es documentación obligatoria, previa la distribución docente con horas, perfiles y docentes concretos y en la facturación de TRAGSATEC también es obligatorio un informe con el detalle de horas complementarias. Por tanto las direcciones provinciales saben qué docentes van a intervenir en cada curso, en qué número, con qué perfiles y cuántas horas, por lo que, contrastado con el desarrollo del curso, disponen de elementos suficientes para dar o no la conformidad a lo que TRAGSATEC factura.

- Por lo que se refiere a los gastos del servicio de apoyo en la gestión para la realización de análisis de equipamientos y servicios portuarios y localizaciones, el Tribunal de Cuentas plantea varias observaciones a las que se da la respuesta siguiente:

a) Señala el Tribunal de Cuentas que en el justificante de horas de inspección no se distingue entre horas de inspección de cursos y horas de inspección de puertos, sino que únicamente aparecen las horas totales, y en la factura pagada no consta la justificación de cómo efectúa la empresa la división de las horas de inspección entre ambos conceptos.

El presupuesto de este servicio se hace sobre máximos, sin poder distinguir inicialmente las horas e importes que se van a dedicar a la inspección individual de un curso y las horas que se van a dedicar al análisis de equipamientos y servicios portuarios y localizaciones porque el inspector, en el período comprendido en el encargo al medio propio personificado, hace una u otra cosa aprovechando las inspecciones para disponer de información para dicho análisis.

A modo de ejemplo, en el primer EMPP de 2019 se incluyó para este servicio el siguiente presupuesto, en el que se previeron 525 horas dentro del período del EMPP (día siguiente a la fecha de firma de la resolución del encargo, que se produjo el 25 de enero, al 30 de abril de 2019).



INSPECCIÓN Y ANÁLISIS DEL EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS PORTUARIOS							
PARTIDA	CÓDIGO	CANTIDAD	UNIDAD	DESCRIPCIÓN	PRECIO	SUBTOTAL	
Actividades dirigidas a la elaboración de una red de lugares e infraestructuras que permitan la selección de la ubicación más óptima de cursos de formación marítima en los que es necesario la realización de prácticas fuera de un aula por parte de los alumnos. Preparación y organización de inspecciones y realización de informes de visita	Tarifa (O03012)	525	h	Técnico de grado superior FP II	15,23	7.995,75	
	SUBTOTAL						7.995,75
	SUBTOTAL						7.995,75
Desplazamiento para llevar a cabo una inspección	Tarifa (O03045)	21	jor	Dieta alojamiento dentro de territorio nacional	67,43	1.416,03	
	Tarifa (O03046)	21	jor	Dieta manutención dentro del territorio nacional	38,23	802,83	
	Tarifa (O03044)	40	jor	Dieta completa dentro del territorio nacional	105,65	4.226,00	
	Tarifa (M06004)	22.500	km	Vehículo ligero 51-70 CV, sin mano de obra Rendimiento	0,22	4.950,00	
	SUBTOTAL						11.394,86
TOTAL INSPECCIÓN Y ANÁLISIS DEL EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS PORTUARIOS						19.390,61	
				Costes indirectos 5,0%		969,53	
					SUBTOTAL	20.360,14	
				Gastos Generales 7,0 %		1.425,21	
					TOTAL	21.785,35	

En el informe de justificación emitido por TRAGSATEC se especifica que el número de horas corresponden a los 70 días laborales existentes en el período del encargo, con jornadas de trabajo de 7,5 horas /día por persona.

El número de inspecciones máximas a realizar se fija, por la Subdirección General de Acción Social Marítima, en el documento de condiciones generales y presupuesto (10% del número de cursos incluidos en el EMPP) y se especifica también lo que se factura por cada inspección individual (horas de inspección, a lo que se añaden los otros gastos presupuestados, si se producen) y que el análisis de equipamientos y servicios portuarios y localizaciones se factura una vez por todo el período, descontando del número de horas totales presupuestadas las correspondientes a inspecciones de cursos y añadiendo, en su caso, el desplazamiento para realizar dicho trabajo.

En el presupuesto no puede detallarse qué número de horas se dedicarán a las inspecciones y qué número al análisis de equipamientos y servicios portuarios y localizaciones porque es la Subdirección General de Acción Social Marítima la que determina, a lo largo del período de ejecución del EMPP, qué cursos concretos se inspeccionan y durante cuántos días.



En la factura que presenta TRAGSATEC por cada inspección se detalla el período, los conceptos por los que se factura, las horas, el precio unitario y el importe, añadiendo el porcentaje correspondiente a costes generales y gastos indirectos, por lo que la facturación de inspecciones está suficientemente clara a todos los efectos.

La factura del servicio de análisis de equipamientos y servicios portuarios y localizaciones también lleva el mismo detalle, y se presenta en FACE una vez que se ha dado la conformidad al borrador que TRAGSATEC remite por mail al Servicio de Programas Formativos (cosa que también se hace con las inspecciones), detallando las horas dedicadas a inspecciones que se descuentan del total de horas incluidas en el EMPP para imputar las que se facturan por este servicio.

En definitiva considera el Instituto Social de la Marina que, al contrario de lo que se afirma en el Anteproyecto de informe, sí existe en los expedientes documentación justificativa de los cálculos efectuados para realizar la distinción entre inspecciones y análisis de equipamientos y servicios portuarios y localizaciones y su facturación.

No obstante, se mejorarán las evidencias de uno y otro servicio y se dejará constancia de ello en cada expediente y en cada pago.

b) Indica el Tribunal de Cuentas que existe una “(...) *evidente ausencia de segregación de funciones entre la materialización de los cursos y su control (...)*” puesto que el servicio de inspección de cursos lo venía haciendo personal de TRAGSATEC y que “(...) *dichos controles deberían ser realizados por personal del propio Instituto Social de la Marina, o en todo caso ajeno a la empresa cuya actividad se inspecciona (...)*”.

El personal del Instituto Social de la Marina, conforme a la “Instrucción Técnica para la verificación *in situ* del desarrollo de cursos” que forma parte de la documentación del Sistema de Gestión de Calidad que tiene implementado el Instituto Social de la Marina en la formación profesional marítima y sanitaria, lleva a cabo verificaciones *in situ* de algunos cursos que se hacen en el ámbito de gestión de cada dirección provincial y CNF y el resultado, al carecer de la cualificación necesaria puesto que, en general, las verificaciones las lleva a cabo el personal que gestiona la formación profesional marítima y sanitaria con una formación meramente administrativa, no es enteramente satisfactorio por esa falta de cualificación que impide entrar en detalles relativos a equipamientos, materiales, forma de realización de las prácticas, etc.

Al personal de TRAGSATEC que lleva a cabo este trabajo se le exige una cualificación específica que le permita analizar aspectos que el personal del Instituto



Social de la Marina (al menos, en general) no podría llevar a cabo, plasmando el resultado de las inspecciones en los formatos establecidos por el Instituto Social de la Marina, a la vista de los cuáles (revisados por los CNF del Instituto Social de la Marina y por el Servicio de Programas Formativos) se pide a TRAGSATEC que informe de las medidas adoptadas frente al proveedor que haya intervenido en el desarrollo del curso para que se solventen las deficiencias que puedan haberse detectado.

Por tanto, mientras no se pueda contar con personal cualificado en el Instituto Social de la Marina, y no se pueda contratar otro tipo de personal al margen de TRAGSATEC tal y como señala el Tribunal de Cuentas, el Instituto Social de la Marina sigue considerando que, aún dentro de las limitaciones, este trabajo es útil y proporciona información necesaria para mejorar la calidad de la formación que se imparte, que es, en definitiva el objetivo que se persigue.

Por otra parte, a partir de 2019 en los cursos que se han impartido en los CNF no ha participado TRAGSATEC, pero también se han inspeccionado según lo determinado por la Subdirección General de Acción Social Marítima y lo mismo se está haciendo (visitas de verificación de prácticas) en 2020 en cursos que se están impartiendo en el marco de los acuerdos marco en CNF y también en direcciones provinciales por lo que sí habría esa *“segregación de funciones entre la materialización de los cursos y su control”*.

– En cuanto al análisis comparativo de los gastos de formación de 2012 (contratación directa por el Instituto Social de la Marina de expertos docentes y empresas homologadas por la DGMM por procedimiento abierto, tramitado desde los Servicios Centrales y no por cada dirección provincial como se recoge en el Anteproyecto de informe) y los gastos pagados a TRAGSATEC en 2018, se indica lo siguiente:

a) En el análisis pueden estarse comparando parámetros que no son iguales, no incluyéndose en dicho análisis gastos que sería necesario incluir, como son los gastos de gestión que en 2012 se llevaban a cabo directamente por personal del Instituto Social de la Marina (trámite de expediente para contratar docentes, bases de convocatoria, procesos selectivos, contratos individuales por docente, expedientes de contratación de empresas, adjudicaciones, etc.) y que dada la escasez de personal que se viene produciendo desde hace años harían inviable la utilización de estos sistemas y el resto de los subprocesos que en este tiempo se han añadido a la formación como, por ejemplo, el Sistema de Gestión de Calidad, en los que se emplean mucho tiempo y



recursos en aras de alcanzar un objetivo sustancial en la formación que es la calidad en el desarrollo de la misma.

Esos gastos de gestión, lógicamente, se han pagado a TRAGSATEC en 2018 y en todas las encomiendas de gestión y EMPP que se han encargado a dicha empresa.

b) El importe que según el Tribunal de Cuentas se ha abonado a TRAGSATEC en 2018, por los cursos impartidos en los centros elegidos en la muestra (CNF de Bamio y de Isla Cristina y las direcciones provinciales de Huelva, Madrid, Las Palmas, Tenerife y Villagarcía) difiere en una cuantía de 3.939,89 € (1.419.241,89 € Instituto Social de la Marina; 1.415.302,00€ Tribunal de Cuentas).

c) En 2012 el Tribunal de Cuentas da como “(...) *importe abonado en 2012 un total de 460.018,54 € por contratar a terceras empresas, para aquellos cursos (B08/Certificado de Formación básica, B12/Avanzado en lucha contra incendios, B61/Embarcaciones de supervivencia y botes de rescate no rápidos y B62/Curso de botes de rescate rápidos) en los que no solo era necesario el docente, sino también medios materiales y equipamiento específico, en los dos CNFM y en las cinco DDPP fiscalizadas*”.

Hay que señalar que para los CNF nunca se contrataron empresas externas homologadas por la DGMM, al disponer de los equipamientos y materiales necesarios para impartir los cursos y necesitar únicamente docentes, por lo que en ese importe no se pueden incluir los cursos impartidos por dichos CNF.

d) Como se puede ver en la documentación entregada al Tribunal de Cuentas respecto de los contratos con empresas suscritos en 2012, el menor importe previsto por alumno, por ejemplo en el curso “*B08/Certificado de formación básica en seguridad*” (contrato suscrito por el Instituto Social de la Marina el 15 de marzo de 2012 entre el Instituto Social de la Marina y MPS), era de 575,00 €.

Es cierto que el importe final se pagaba multiplicando dicho importe por el número de alumnos que habían asistido al curso al menos un día, pero lo cierto es que el importe previsto era el que se indica, y que hubiera que pagar finalmente por más o menos alumnos era un hecho circunstancial.

e) Si como indica el Tribunal de Cuentas en la página 38, el coste medio por alumno pagado a TRAGSATEC en 2018 fue de 364,96 €, se puede ver que es bastante inferior al previsto por alumno, por ejemplo, para el curso B08 contratado en 2012 con MPS (575,00 €).



f) Si tomamos como referencia el gasto total pagado a TRAGSATEC en 2018 (2.879.626,60 €) y el número de alumnos que iniciaron cursos en el mismo ejercicio (11.159 alumnos) el coste medio por alumno pagado a TRAGSATEC fue de 258,05 €; si tomamos como referencia el gasto total y el número de alumnos que finalizaron cursos (10.927 alumnos) el coste medio por alumno pagado a TRAGSATEC fue de 263,63€.

Por tanto, aunque este coste medio necesite correcciones puesto que en algún curso intervinieron docentes del Instituto Social de la Marina, en uno y otro caso (sobre alumnos que inician o sobre alumnos que finalizan) el resultado es ilustrativo a la hora de comparar 2012 con 2018 y establecer los posibles incrementos en el coste de la formación en la comparativa de 2012 con 2018.

En la siguiente tabla se muestra el coste medio alumno 2012, conforme a la muestra seleccionada por el Tribunal de Cuentas en el “Cuadro nº 11”, en el que se observa que también es superior al calculado por el Instituto Social de la Marina (TRAGSATEC): 263,63€.

COSTE MEDIO ALUMNO ISM MUESTRA TRIBUNAL DE CUENTAS 2012		
	ALUMNOS INICIARON CURSOS	ALUMNOS FINALIZARON CURSOS
CNF BAMIÓ	1.607	1.582
CNF ISLA C.	689	684
HUELVA	60	60
LAS PALMAS	896	891
MADRID	157	149
TENERIFE	279	277
VILLAGARCÍA	289	286
TOTAL ALUMNOS INICIAN	3.977	3.929,00
COSTE TOTAL CALCULADO TC	1.207.005,10	1.207.005,10
COSTE MEDIO ALUMNO	303,50	307,20

Además, en el análisis del Tribunal de Cuentas también se debería haber tenido en cuenta que algunos cursos han sufrido modificaciones de horas lectivas (incremento y minoración) que han repercutido en las horas de contratación de docentes (horas lectivas, más complementarias para tareas añadidas a la carga lectiva en sentido estricto).



En todo caso, a modo de ejemplo, se muestran datos comparados del coste de los tipos de cursos citados por el Tribunal de Cuentas (*B08; B12 y B92; B61 y B96 y B62 y B97*, que son el mismo tipo de curso, aunque cambiase su denominación tras la entrada en vigor de las enmiendas de Manila al Convenio STCW) realizados en la misma dirección provincial, uno en 2012 y otro en 2018 (de todos ellos el Tribunal de Cuentas tiene documentación de pago).

Se puede observar que, aun con las horas de gestión de TRAGSATEC más la actualización de precios simples y el incremento de porcentajes por costes generales y costes indirectos, o el importe de 2018 es inferior al del 2012 o, si es superior, lo es por una cuantía nada significativa, a excepción del curso “B97”, 6 años después. Ha de tenerse en cuenta, también, que en este tiempo se ha incrementado la exigencia sobre el equipamiento, materiales y desarrollo de los cursos derivada de la elaboración de diseños curriculares por parte del Instituto Social de la Marina en los que se incorporar una guía de prácticas y la implementación del Sistema de Gestión de Calidad.

2012-2018: COMPARATIVA GASTO B08 (Formación básica en seguridad)		
	2012	2018
CURSO	B08/14371	B08/19704
ALUMNOS	19	20
HORAS LECTIVAS	60	66
DIRECCIÓN PROVINCIAL	HUELVA	HUELVA
EMPRESA		TRAGSATEC
IMPORTE FACTURADO	11.305,00	8.919,79

2012-2018: COMPARATIVA GASTO B12/B92 (Avanzado en lucha contra incendios)		
	2012	2018
CURSO	B12/14453	B92/19629
ALUMNOS	15	20
HORAS LECTIVAS	35	35
DIRECCIÓN PROVINCIAL	MADRID	MADRID
EMPRESA		TRAGSATEC
IMPORTE FACTURADO	12.314,70	13.038,72

2012-2018: COMPARATIVA GASTO B61/B96 (Embarcaciones de supervivencia y botes de rescate no rápidos)		
	2012	2018
CURSO	B61/14418	B96/19877
ALUMNOS	20	19
HORAS LECTIVAS	35	35
DIRECCIÓN PROVINCIAL	LAS PALMAS	LAS PALMAS
EMPRESA		TRAGSATEC
IMPORTE FACTURADO	12.314,70	13.038,72

2012-2018: COMPARATIVA GASTO B61/B96 (Embarcaciones de supervivencia y botes de rescate no rápidos)		
	2012	2018
CURSO	B61/14418	B96/19877
ALUMNOS	20	19
HORAS LECTIVAS	35	35
DIRECCIÓN PROVINCIAL	LAS PALMAS	LAS PALMAS
EMPRESA		TRAGSATEC
IMPORTE FACTURADO	9.600,00	9.850,22

2012-2018: COMPARATIVA GASTO B62/B76 (Botes de rescate rápidos)		
	2012	2018
CURSO	B62/14428	B97/19836
ALUMNOS	20	20
HORAS LECTIVAS	28	28
DIRECCIÓN PROVINCIAL	TENERIFE	TENERIFE
EMPRESA		TRAGSATEC
IMPORTE FACTURADO	7.200,00	9.944,01

En la siguiente tabla se puede ver la comparativa de gasto de un curso “B61/B96/Embarcaciones de supervivencia y botes de rescate no rápidos” en el CNF de Isla Cristina de 2012 (convocatoria de expertos docentes directamente por el Instituto Social de la Marina) y de 2018 (aportación de docentes por parte de TRAGSATEC), resaltando que, en 2012, al coste hora/docente habría que añadir el gasto por cotizaciones a la Seguridad Social, al menos.

2012-2018: COMPARATIVA GASTO B61/B96 ((Embarcaciones de supervivencia y botes de rescate no rápidos)		
	2012	2018
CURSO	B61	B96/20922
*70 HORAS A 35,23€	2.466,10	
*14 HORAS A 21,29€	298,06	
CENTRO NACIONAL DE FORMACIÓN	CNF ISLA CRISTINA	CNF ISLA CRISTINA
EMPRESA	ISM	TRAGSATEC
IMPORTE FACTURADO**	2.764,16	2.990,71
<i>*Horas e importe calculados conforme a las bases de convocatoria de expertos docentes de 2012</i>		
<i>** A este importe habría que añadirle el gasto por cotización a la Seguridad Social y otros beneficios en cuanto que se trataba a los expertos docentes como personal ISM (planes de pensiones, por ejemplo)</i>		

g) Respecto a la información que se muestra en el “Cuadro nº 12” se señala lo siguiente:

- El Tribunal de Cuentas señala que la información comparativa se refiere a cursos (horas en el caso de los CNF de Bamio y de Isla Cristina y en la Dirección Provincial de Villagarcía) realizados con medios externos.

Los medios externos a los que se refiere el Tribunal de Cuentas sólo pueden ser docentes contratados directamente por el Instituto Social de la Marina por cuanto en 2012 la contratación de empresas homologadas por la DGMM se hacía centralizadamente y los cursos se daban de alta en FORMAR por los Servicios Centrales, constando así en la información estadística del Instituto Social de la Marina, aunque a ellos asistieran alumnos de las distintas direcciones provinciales. Cada curso, *a posteriori*, se adscribía a una determinada dirección provincial. Por ejemplo, el curso “B08/14353/Formación básica en seguridad – 3 módulos”, se adscribió a la Dirección Provincial de Valencia.

pros@B		e-SIL		Sesión A		JFO14050	
		Desarrollo de Cursos		TE28AMBO		JFOM4050	
CURSO: / 014353 B08 - FORMACION BASICA (3 MODULOS)							
PROPUESTA:		POR: MP		COLABORACION.:			
LUGAR IMPART/PROPIETAR:	METODOLOGIAS	EN PROTECCIO	EMPRESAS	EXTERNAS	(U		
FECHA INICIAL	26/03/2012	F.FINAL	03/04/2012	HOR.LECT.	60		
APLI. 1310		ALUMNOS		: 20			
APLI. 2279		11.500,00				APL. 2266.1:	
APROBACION:		S APL. 1310:		APL. 1600:		APL. 2266.1:	
APL. 2279:		11.500,00		ALUMNOS		: 20	
UTILIZADO:		APL. 1310:		APL. 1600:		APL. 2266.1:	
APL. 2279:		0,00					
POR: MP		COLABORACION.:					
RESUMEN:		APL. 1310:		APL. 1600:		APL. 2266.1:	
APL. 2279:		0,00		ESTADO:		FINALIZADO ACADEMICAMENTE	
CERRADO ...	S F.INICIO:	26/03/2012	F.FINAL	03/04/2012	HORAS	: 60	
LUGAR IMPARTICION	METODOLOGIAS		EN PROTECCIO	DDPP.FSE:	46	ASISTENTES: 24	

Los datos, al menos los de cursos y alumnos del “Cuadro nº 12”, parecen tener algún error siendo confusos, porque mientras que en los datos de 2012 está claro que los cursos que se reflejan son los realizados con docentes contratados directamente por el Instituto Social de la Marina por lo indicado, los cursos que se reflejan en los datos de 2018 (y por ende las horas en los centros de formación señalados) parecen incluir tanto los cursos en los que TRAGSATEC ha aportado únicamente docentes como aquellos en los que ha habido subcontratación de empresas homologadas por la DGMM.

Por ejemplo, la Dirección Provincial de Huelva sí hizo 11 cursos con gestión de TRAGSATEC, aportando en 3 de ellos, únicamente docentes y, en los otros 8 subcontratando con proveedores.

En todo caso, los cursos que se finalizaron en 2012 y 2018 y los alumnos que los iniciaron y los finalizaron, en los CNF y direcciones provinciales objeto de la muestra, son los que se reflejan en las siguientes tablas, incluidos también los 109 cursos con empresas externas contratados en 2012 desde los Servicios Centrales del Instituto Social de la Marina.



CURSOS FINALIZADOS ISM 2012/2018			
DP/CNF	CURSOS FINALIZADOS 2012	CURSOS FINALIZADOS 2018	CURSOS FINALIZADOS 2018 CON EG/EMPP
BAMIO	164	142	122
HUELVA	11	24	11
ISLA CRISTINA	67	62	62
LAS PALMAS	81	32	26
MADRID	14	27	18
SERVICIOS CENTRALES	109	0	0
TENERIFE	31	49	49
VILAGARCÍA DE AROUSA	36	39	11
TOTAL	513	375	299

DDPP	2012		2018	
	Alumnos que Iniciaron Cursos Finalizados	Alumnos que Finalizan Cursos	Alumnos que Iniciaron Cursos Finalizados	Alumnos que Finalizan Cursos
BAMIO	1.840	1.813	1.614	1.577
HUELVA	198	196	208	197
ISLA CRISTINA	845	840	784	780
LAS PALMAS	1.221	1.215	580	575
MADRID	234	223	455	445
SERVICIOS CENTRALES	1.917	1.911	0	0
TENERIFE	556	554	859	842
VILAGARCÍA DE AROUSA	561	557	629	624
TOTAL	7.372	7.309	5.129	5.040



▪ En la información que se muestra relativa a los cursos del CNF de Bamio (además del error en el número de cursos) se señala lo siguiente:

- ✓ De los 164 cursos realizados en 2012, 15 se impartieron con docentes propios.
- ✓ Los 142 cursos realizados en 2018 fueron impartidos por un total de 45 docentes de los cuáles 6 eran medios propios.

En 2018 hubo cursos impartidos exclusivamente por docentes externos (TRAGSATEC), otros exclusivamente con medios propios y también hubo otros cursos que se impartieron con la participación tanto de docentes externos como propios.

▪ Por tanto la comparativa entre 2012 y 2018, a efectos de costes, sin considerar las matizaciones señaladas, no se puede determinar, *a priori*, si se adecúa o no a la realidad y si el incremento de costes es el que señala el Tribunal de Cuentas.

Los parámetros a comparar tienen que ser los mismos y por los ejemplos recogidos en este informe y, aun no teniendo en cuenta el coste de gestión del Instituto Social de la Marina (gastos de personal adscrito a la formación necesario para llevar a cabo las tareas realizadas por TRAGSATEC), el incremento de gasto de 2018 respecto a 2012 no parece ser tan sustancial, porque el precio de partida en uno y otro ejercicio ha sido el importe hora docente establecido por la CECIR para personal fuera de Convenio.

h) Por todo lo expuesto no puede estarse de acuerdo con la afirmación que se hace en el anteproyecto de informe “(...) *en relación con el cumplimiento de los principios de buena gestión financiera, las EEGG y EEMPP suscritos entre el Instituto Social de la Marina y TRAGSATEC, supusieron en los centros fiscalizados, con carácter general, respecto al sistema previo (contratación de expertos docentes), un incremento tanto en los costes medios por curso como en el coste medio por alumno, además de la ineficiencia de los cursos de formación impartidos por esta empresa, dado el elevado número de cursos cancelados imputables a esta empresa, tal y como se ha expuesto anteriormente en el epígrafe II.1.2*”.

La cancelación de cursos por causa imputable a TRAGSATEC ya se ha señalado que empezó a ser significativa en 2017 y esto motivó la búsqueda de otras alternativas como el acuerdo marco en los CNF de Bamio y de Isla Cristina, por lo que el Instituto Social de la Marina, dentro de las posibilidades existentes, buscó y propició la utilización



de otros medios de impartición de cursos conservando el EMPP a fin de no depender de un único sistema, precisamente, porque empezaron a surgir problemas con las cancelaciones de cursos.

– En la comparativa de costes que hace el Tribunal de Cuentas de 2012 (contratación de docentes directamente por el Instituto Social de la Marina), 2018 (aportación de docentes por TRAGSATEC y docentes propios) y 2019 (aportación de docentes a través del Acuerdo Marco con y docentes propios), se indica lo siguiente:

a) En la cuantificación del gasto de 2012 entiende este Instituto que puede no haberse tenido en cuenta, por ejemplo, el relativo a cotizaciones a la Seguridad Social sin el cual no es posible hacer dicha comparación.

En el cambio de contratación directa de docentes por el Instituto Social de la Marina a encomienda de gestión se tuvo en cuenta que no se incrementaran los costes de formación para la Entidad.

Por tanto, aunque se haya actualizado (según IPC, aunque los incrementos hora/docente venían establecidos por la CECIR), el gasto calculado por el Tribunal de Cuentas en 2012 en los dos CNF (553.812,32 €) a 2019 (575.411,00 €) sin tener en cuenta (al menos no queda constancia de ello en el anteproyecto de informe) las cotizaciones, el importe estaría muy por debajo del coste real.

Los porcentajes de cotización a la Seguridad Social en 2020 son los siguientes:

- Contingencia común: 23,60%.
- Accidente de trabajo y enfermedad profesional (variable según actividad): 1,50-7,15%.
- Desempleo: 5,50€.
- FOGASA: 0,20%.
- Formación profesional: 0,60%.
- TOTAL: 31,40%-37,05%.

Aplicando el porcentaje mínimo de cotización en 2020 (31,40%), con un resultado de 180.679,05 €, sobre el importe actualizado por el Tribunal de Cuentas a lo pagado en 2012, aunque no es la base de cotización (575.411,00 €), y sumando ambas cantidades



daría un resultado de 756.090,05 €. Cuantía ligeramente superior (en 26.138,85 €) al coste pagado a TRAGSATEC en 2018 (729.951,20 €).

Como lo pagado a la adjudicataria del acuerdo marco de CNF en 2019 asciende a 808.307,69 € (faltando un gasto pagado en 2019 correspondiente al curso T31/20890), el incremento respecto a lo pagado a TRAGSATEC en 2018 asciende únicamente a 78.356,49 €.

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta el número de cursos realizados en 2018 (con TRAGSATEC) y en 2019 (con acuerdo marco):

- 2018: 122, CNF Bamio 122; 62, CNF Isla Cristina.
- 2019: 174, CNF Bamio 122; 78, CNF Isla Cristina.

b) En la siguiente tabla se puede ver una comparativa del gasto en un mismo tipo de curso “B96/Embarcaciones de supervivencia y botes de rescate no rápidos” encargado por EMPP a TRAGSATEC en 2018 y realizado a través del Acuerdo Marco en 2019, habiendo únicamente un incremento de 71,91€.

2012-2018: COMPARATIVA GASTO B96 (Embarcaciones de supervivencia y botes de rescate no rápidos)		
	2018	2019
CURSO	B96/20031	B96/20745
HORAS LECTIVAS	35	35
CENTRO NACIONAL DE FORMACIÓN	BAMIO	BAMIO
EMPRESA	TRAGSATEC	
IMPORTE FACTURADO	2.752,65	2.824,56

c) Lo que se paga a TRAGSATEC incluye además del coste relativo a la impartición de los cursos (docencia, con dietas de docentes a partir del tercer EMPP de 2018 en los cursos de agosto y septiembre; empresas subcontratadas), gastos de gestión, actualización de precios simples, 5% de costes indirectos y 7% de gastos generales.



Lo que se paga en el acuerdo marco son las horas de docencia (lectivas y complementarias) con un incremento de un 22% sobre el coste unitario por tipo de curso y CNF, calculado según horas lectivas, para gastos de gestión y otros costes asociados al personal que participe en el desarrollo de cada tipo de curso por cuenta de la empresa adjudicataria, incluidos los relativos a los responsables que ésta adscriba a la coordinación en cada CNF y con los Servicios Centrales del Instituto Social de la Marina.

– En lo relativo a la incorporación de docentes en los CNF de Bamio y de Isla Cristina, por sentencia judicial, a las que ya se ha hecho referencia en el apartado I.8:

a) En el Centro Nacional de Bamio se incorporaron en ejecución de sentencia 10 docentes, causando baja por excedencia un trabajador en septiembre de 2015, por lo que a partir de esa fecha sólo se contó con 9 trabajadores. A finales de 2016 hubo una renuncia, y en los años 2017 y 2018 dos jubilaciones, restando en la actualidad únicamente 6 trabajadores, como se reflejan el cuadro de personal docente de ambos centros (página 16 de las alegaciones).

b) El Tribunal de Cuentas afirma que “(...) *el Instituto Social de la Marina incumplió los principios de buena gestión, al no haber optimizado los recursos de docentes de los que disponía y haber formalizado un contrato para la impartición de cursos que pudieron ser impartidos parcialmente con recursos propios, no existiendo en el expediente justificación alguna, desde el punto de vista de racionalidad económica, para que el Instituto Social de la Marina adoptara dicha decisión*” reflejando parte de la sentencia (*externalización de la impartición de la formación profesional marítima*) y el artículo 2.1 y 2.6 de la Orden PRE/3264/2008, de 6 de noviembre, por la que se regulan los CNF dependientes del Instituto Social de la Marina(...).

Ahora bien, el artículo 6 de la citada Orden contempla el hecho de que si se carece de medios para impartir los cursos, se puedan contratar, tanto los de carácter personal como material que total o parcialmente sean necesarios, de acuerdo con el marco normativo vigente.

En los CNF, como así se certifica en el trámite del acuerdo marco, y se comprueba del número de puestos existentes en los mismos (cuadro de puestos de la página 16 de las alegaciones), no hay docentes que puedan impartir los cursos, salvo esporádicamente y en momentos muy puntuales, porque:

- Su cometido no se ciñe, ni única ni mayoritariamente, a la impartición de clases, ya que asumen tareas y funciones, para todo el ámbito territorial, tal y como está



recogido en el “*Plan de Trabajo de Docentes CNFM del Instituto Social de la Marina*” (aprobado por la Subdirección General de Acción Social el 8 de octubre de 2019), ya que, en otro caso, dichas funciones se tendrían que contratar.

Estas funciones son, por ejemplo, las siguientes:

- ✓ Impartición de cursos de las materias de su especialidad y necesidades del Centro.
- ✓ Tutorización de los cursos de las materias de su especialidad.
- ✓ Colaboración y participación en la revisión y actualización de los diseños curriculares, así como en la elaboración de diseños de nuevos cursos que el Instituto Social de la Marina prevea impartir en un futuro.
- ✓ Colaboración, participación y/o supervisión en la creación y elaboración de nuevos recursos pedagógicos destinados a la formación profesional marítima y sanitaria tales como manuales, vídeos u otros recursos didácticos.
- ✓ Utilización de nuevas tecnologías a través de las plataformas de apoyo a la formación profesional marítima y sanitaria que es en donde se requiere la máxima participación de los docentes en aras a que los alumnos optimicen y alcancen el máximo aprovechamiento de los recursos que se ponen a su disposición.
- ✓ Detección de necesidades formativas: empleabilidad.
- ✓ Desarrollo de cursos.
 - De hecho, cuando el Instituto Social de la Marina contrataba docentes directamente (año 2012) sus funciones no se limitaban únicamente a la impartición de clases porque también debían:
 - ✓ Colaborar en la preparación de los programas de los cursos y/o módulos y en el diseño de estrategias de enseñanza y aprendizaje (intervenciones educativas concretas, actividades), para aquellos cursos en los que se haya formalizado el correspondiente contrato, de acuerdo con las directrices dictadas por la Dirección Provincial y/o del CNF Marítima.
 - ✓ Buscar y preparar recursos y materiales didácticos de los cursos y/o módulos a que se refiere el apartado anterior.



- ✓ Motivar al alumnado, despertando el interés de los alumnos hacia los objetivos y contenidos del curso/módulo.
 - ✓ Realizar una docencia centrada en el alumno, gestionando el desarrollo de las clases manteniendo el orden, proporcionando información, facilitando la comprensión de los contenidos básicos y fomentando el autoaprendizaje, proponiendo actividades de aprendizaje y orientando su realización, fomentando la participación de los alumnos, y asesorando en el uso de recursos.
 - ✓ Impartir las clases de acuerdo al horario y planificación del curso/módulo previamente establecido por la Dirección Provincial y/o el CNF Marítima.
 - ✓ Realizar las pruebas de evaluación de aprendizaje de los alumnos, tanto teóricas como prácticas, así como de las estrategias didácticas utilizadas con los instrumentos que el Centro Nacional de Formación Marítima y/o la Dirección Provincial ponga a su disposición.
 - ✓ Evaluar las propias intervenciones docentes, para introducir mejoras en la programación.
 - ✓ Tutoría y ser ejemplo de actuación y portador de valores.
 - ✓ Colaborar en la gestión del curso, incluyendo el cumplimiento con todos los procedimientos aplicables establecidos por el Sistema de Gestión de Calidad implantado en la Dirección Provincial y/o el Centro Nacional de Formación Marítima y la participación activa en la consecución de los objetivos definidos en su Política de Calidad.
 - ✓ Comprobación y puesta a punto del material de los cursos que se ponen a disposición del experto, haciéndose responsable de su buen uso, conservación y operatividad.
- Por tanto, entre otras razones, a la vista de los datos de costes comparados; de las tareas que llevaban a cabo los docentes incorporados por sentencia; de las tareas que desarrollar en la actualidad; de que en ningún caso los docentes de los CNF están infrautilizados sino que están llevando a cabo las tareas que se les asignan durante toda su jornada laboral (30 horas); de que no pueden impartirse cursos completos con los perfiles que se necesitan y de que se dispone (en un mismo tipo de curso participan varios perfiles); de que no todos los docentes incorporados por



sentencia acreditan los perfiles exigidos por la DGMM para impartir los cursos (que pueden variar cuando tal Organismo lo decida o haya nueva normativa); que como personal al servicio de la Administración los docentes propios tienen derecho a los permisos reglamentarios y a un horario de obligado cumplimiento (parte fija y parte flexible) coincidente o no con los horarios de los cursos; que pueden tener bajas por incapacidad temporal (de hecho, en el CNF de Isla Cristina 3 de los docentes incorporados por sentencia han tenido bajas de larga duración); que hay que asegurar los medios para impartir cada curso programado y no estar dependiendo de si se va a disponer de ellos, o no, no puede mostrarse la conformidad con la afirmación que se hace respecto a que Instituto Social de la Marina “(...) *incumplió los principios de buena gestión, debido a que existieron recursos humanos (los docentes propios del CNF de Bamio) que fueron infrautilizados, y asimismo incumplió la obligación de ejecución de la sentencia que obligaba a la realización de funciones de docencia por parte del personal incorporado*”, puesto que todas las sentencias han sido cumplidas en sus propios términos como ya ha quedado acreditado, con un elevado coste para la Entidad por el número de puestos que han tenido que ser amortizados (páginas 21 a 24 de las alegaciones).

c) El Tribunal de Cuentas también afirma que “(...) *Los docentes contratados a través de no están familiarizados con el equipamiento de los CNFM, lo que podría ocasionar una peor calidad en la formación impartida e, incluso, el riesgo de deterioro en las instalaciones por un uso inadecuado de las mismas, circunstancia que no se produciría en el supuesto de que dicho equipamiento fuera utilizado por recursos humanos propios*”.

A este respecto los docentes que contrataba directamente el Instituto Social de la Marina, en la medida en que, en general, podían no tener continuidad en la impartición de los cursos, estaban afectados por este mismo problema y lo mismo ocurría con los docentes que participaban en los cursos a través de TRAGSATEC máxime cuando, como así pide la Dirección General Marina Mercante, tendría que ser personal permanentemente actualizado, en lo que a la formación obligatoria se refiere, estando además, la mayoría, compatibilizando la docencia con su actividad en el sector marítimo pesquero, y, por tanto, activos en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.

Como se ha señalado, el acuerdo marco no se planteó por lotes, sino por precios unitarios por tipo de curso y CNF, al ser necesario contemplar la formación que se



imparte en ambos CNF de manera integral, coordinada y homogénea aprovechando al máximo el equipo de docentes que debía conformar la adjudicataria.

Se buscaba la disponibilidad de un equipo multidisciplinar de docentes que pudieran intervenir en cursos de ambos CNF, con un horizonte temporal amplio, lo que les permitiría conocer las particularidades de cada uno de ellos y las exigencias de calidad que imprime el Instituto Social de la Marina en sus cursos a través del Sistema de Gestión de Calidad, además de en los diseños curriculares de cada acción formativa, en el resto de procedimientos y formatos que lo integran.

Este equipo docente estaría cualificado para manejar el equipamiento específico que se utiliza en cada acción formativa (simuladores, botes de rescate, laboratorios de idiomas, etc.) y, además, daría estabilidad y continuidad a la formación que el Instituto Social de la Marina imparte en los dos CNF sin mantenerse en la incertidumbre de la cancelación permanente de cursos con la repercusión que tiene en el sector y en la imagen de la Entidad.

d) Respecto a las *modificaciones del acuerdo marco y las deficiencias detectadas en las facturas pagadas a* a quien, según el Tribunal de Cuentas habría que reclamar un importe de 12.372,96 € se vuelve a insistir en lo dicho en informe remitido al Tribunal de Cuentas el 24 de junio de 2020, junto con la documentación que avala lo que en él se recoge y que se fundamenta básicamente en las dificultades diversas que, por muchas actuaciones que llevó a cabo la adjudicataria para solucionarlo, hizo casi imposible la disponibilidad de algunos perfiles docentes.

Hay que insistir en que, en un primer momento y hasta que no se recibió el último informe negativo del Servicio Jurídico (cambiando el sentido del anterior), se entendieron aprobadas las modificaciones del acuerdo marco (creación de 4 nuevos perfiles docentes con un importe/hora de 35,84 €; modificación de las horas complementarias sin que ello supusiera incremento de horas de contratación; totalización de las horas complementarias en lugar de adscribirse a determinados perfiles docentes; cambios en la documentación de facturación).

e) Respecto a la ausencia de criterios homogéneos aplicables a los dos CNF en la facturación de las horas complementarias, se indica que es una situación derivada de los cambios indicados y de las interpretaciones que se hicieron al principio al ser un procedimiento nuevo.



f) Lo mismo cabe decir sobre la facturación del importe reflejado en los presupuestos máximos aprobados para el ejercicio, en lugar de facturar por las horas efectivamente impartidas por los docentes, reflejadas en el certificado de horas emitido por la citada empresa y en el certificado de conformidad emitido por los respectivos CNF y que, según el Tribunal de Cuentas, asciende a 10.141,77 €, correspondiendo un importe de 4.697,75 € al CNF de Isla Cristina y 5.444,02 € al CNF de Bamio.

Como la facturación incluía un porcentaje del 22%, correspondiente a gastos de gestión y otros costes asociados al personal que ha participado en el desarrollo de cada curso, por lo que el exceso total abonado por los CNF a _____ fue de 12.372,96 €.

g) Respecto a los incumplimientos, que considera como tales el Tribunal de Cuentas, del Pliego de Prescripciones Técnicas (punto 2 de la cláusula 6 relativo a los perfiles docentes y horas máximas de contratación; punto 4 de la cláusula 7 relativo a la adscripción de las horas complementarias y su justificación; cláusula 13 sobre requisitos que deben contener las facturas emitidas por _____,) se señala que sí se incluyó la modificación que finalmente no pudo salir adelante por causas ajenas a la Subdirección General de Acción Social.

Como se ha indicado, se remitió al Tribunal de Cuentas, el 24 de junio de 2020, informe sobre las modificaciones y correcciones materiales propuestas con toda la documentación complementaria.

h) En cuanto a la creación de una bolsa de trabajo con trabajadores con contrato fijo-discontinuo (regulado en el artículo 16 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores), como ya se ha señalado anteriormente al analizar las herramientas para poder superar la carencia de docentes, sería preceptiva la creación de los puestos necesarios de Titulados superiores y/o medios necesarios para la cobertura de las necesidades formativas de los centros y su cobertura mediante oferta pública de empleo y la convocatoria de las preceptivas convocatorias de procesos selectivos por turno libre y/o promoción interna en desarrollo de aquella, lo que inevitablemente conllevaría para la culminación del proceso al menos tres ejercicios (inclusión en la OEP 2021, convocatorias públicas de procesos selectivos, resolución de los citados procedimientos y contratación del personal seleccionado), que en cualquier caso son competencias que exceden de las atribuidas al Instituto Social de la Marina.



i) En cuanto a la afirmación de que se evitarían posibles demandas judiciales y reducirían los gastos de gestión de las convocatorias anuales existentes con el sistema antiguo, que el Tribunal de Cuentas considera que puede implementarse en los CNF con una reducción de un promedio del 50,36% respecto al acuerdo marco de 2019, y de un 45,03% respecto a TRAGSATEC en 2018, se insiste en que los cálculos hay que hacerlos comparando parámetros iguales y con todos los gastos posibles (incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social de los trabajadores), y las limitaciones a la hora de disponer de docentes que acrediten todos los requisitos y estén disponibles cuando tuvieran que participar en el curso aunque fuera algunas horas en días no consecutivos, etc.

Categoría profesional	Experto docente	Titulado Superior	Titulado Medio
Coste anual retribuciones básicas	32.835,46	29.010,80	24.014,48

Para el cálculo de los costes habrá de tenerse en cuenta que el horario del personal docente es de un máximo de 30 horas lectivas semanales, que en el caso de los expertos docentes es de un total semanal de 30 horas efectivas de trabajo en aplicación de lo dispuesto en la sentencia por las que se les reconocía dicha categoría profesional, inexistente hasta ese momento en la Administración General del Estado.

En el caso de no considerar conveniente por la CECIR la creación de la figura del fijo discontinuo, sino de puestos de trabajo fijos, tal y como se ha señalado en las sentencias de instancia, para este cálculo ha de tenerse en cuenta que, a diferencia de los titulados de la Escuela de Formación Profesional de Las Palmas, en la que lo que se imparte es formación reglada con una duración de un curso anual, los cursos ocupacionales no tienen un calendario ni un contenido fijo, por lo que la prestación del servicio como personal docente no es uniforme ni continua, pudiendo existir largos periodos de tiempo en los que no puedan impartir cursos por no haber ninguno programado, mientras que las retribuciones si son fijas y continuas.

En resumen, para que pudiera cumplirse con la recomendación segunda efectuada en su Anteproyecto de informe por el Tribunal de Cuentas deberían crearse por la CECIR los puestos que se estimen necesarios para la impartición de los cursos



ocupacionales, ya sean puestos de personal laboral fijo o fijo discontinuo, y convocar la cobertura de los mismos en la próxima OEP.

De esa manera se dispondría de personal laboral fijo discontinuo para efectuar los llamamientos para el inicio de cada curso aprobado en el Plan Anual de Formación.

Para la creación de dicho puestos sería preceptivo que por la CECIR no se pidiera financiación, ya que el Instituto Social de la Marina no dispone de vacantes, de ningún tipo y mucho menos prescindibles, para su amortización en compensación por la creación de estos puestos y, en el caso de que existieran, supondría dejar con graves carencias otros servicios básicos como los buques sanitarios o la sanidad marítima.

Esta propuesta, lógicamente, afecta a la posibilidad de contratar docentes por parte del Instituto Social de la Marina y, con lo que se ha indicado, tampoco es seguro que este sistema fuera mejor que cualquiera de los adoptados a través de TRAGSATEC o acuerdo marco, puesto que la convocatoria de procesos selectivos anuales y contrataciones directas es inviable.

En todo caso, se matiza respecto al fraude de ley en el que pueda haber incurrido el Instituto Social de la Marina por el sistema de convocatoria de expertos docentes y los contratos suscritos con ellos, que no se puede generalizar esta idea ya que previamente, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 18 de octubre de 2001, se desestima una demanda interpuesta por distintos expertos docentes del CNF Marítima de Isla Cristina, contra el Instituto Social de la Marina, en referencia a la petición de puestos de fijos discontinuos.

Posiblemente el sistema apuntado por el Tribunal de Cuentas, utilizado por distintas entidades públicas como por ejemplo la Agencia Estatal de Administración Tributaria para la campaña de renta, no tiene la misma complejidad de perfiles que exigen los cursos del Instituto Social de la Marina (no es suficiente con que sean titulados superiores como apunta el Tribunal de Cuentas, ni que con 14 docentes en el Centro Nacional de Formación Marítima de Bamio y de 12 en el Centro Nacional de Formación Marítima de Isla Cristina estarían cubiertas las necesidades y, no hace falta más que comparar el volumen de cursos que se imparten en uno y otro centro y la variedad de los tipos de cursos que se imparten, sanitarios y profesionales; y el período es fijo, no así los tiempos en los que estos docentes con contrato fijo-discontinuo tendrían que participar en los cursos que correspondiese, por lo que no se sabe cuánto trabajo y gestión conllevaría ir llamando docente a docente para programar cada curso



concreto, para que, al final, los docentes previstos fueran fallando. Cada curso tiene una organización compleja y aunque no lo parezca, no es fácil disponer de los recursos precisos cuando el curso se programa en el conjunto de una programación general.

– En cuanto a que “(...) *varios docentes no figuraron en situación de alta durante determinados cursos, o durante todos los días de impartición de los cursos en los que participaron (...)*” aunque los CNF solicitaban a la empresa el alta en la Seguridad Social de los docentes participantes en los cursos, al tratarse de cursos de pocos días de duración, no era posible verificar durante su desarrollo el cumplimiento por la empresa de dicha obligación. En cualquier caso la responsabilidad no podría en ningún caso ser imputada a la entidad, que requería a la empresa tanto a la firma del contrato como al inicio de cada prestación de servicios el cumplimiento de esta obligación con la Seguridad Social de la que ella misma es Entidad Gestora.

III. Conclusiones sobre los controles implantados en los cursos de formación profesional:

1. El Instituto Social de la Marina no puede controlar *a priori* a los alumnos que no se presenten al curso después de confirmar asistencia, pero ya se ha indicado que la normativa se ha modificado, ya en 2013, para aplicar los efectos establecidos por los incumplimientos, justificados o no, que se produzcan.

2. Respecto a los centros privados homologados por el Instituto Social de la Marina y, en relación a la observación efectuada de que no existe regulación de un procedimiento sancionador que establezca una tipificación de las infracciones en función de la naturaleza y gravedad de las mismas, se informa que:

En el año 2016 el Instituto Social de la Marina elaboró una propuesta de modificación de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas del sector marítimo pesquero, a fin de incluirla en el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2017 (LGPE 2017), para incluir en la misma la regulación del procedimiento sancionador al que se alude en el apartado arriba referenciado. Esta propuesta no llegó a cristalizar debido a los retrasos en la aprobación de los presupuestos de 2017.



Por este motivo, a principios del año 2017 se envió de nuevo la citada propuesta normativa a incluir en el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

El objetivo de la norma era doble:

a) Garantizar que los usuarios de los centros homologados reciban una formación adecuada a los objetivos requeridos por la norma, capacitándoles para prestar atención sanitaria a enfermos y lesionados a bordo bajo la supervisión de un facultativo a través de la consulta radio médica.

b) Establecer un procedimiento que permita la realización de este control por parte de la Administración con las debidas garantías para los derechos de los centros homologados. Las sanciones previstas dependían de tres criterios:

- El grado de incumplimiento observado abarcando desde el apercibimiento, para infracciones leves de carácter formal, hasta la retirada de la homologación y la exclusión del derecho a solicitar nuevas autorizaciones durante un periodo de hasta cinco años, para las sanciones más graves.
 - La reiteración del incumplimiento.
 - La intencionalidad de las infracciones.

Finalmente esta propuesta tampoco fue incluida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado del año 2018, volviendo a reiterar dicha propuesta en ocasiones posteriores sin que se haya conseguido incluir en ningún proyecto de Ley.

3. En lo que se refiere a las incidencias relacionadas con TRAGSATEC, en concreto en la señalada en el “punto 3” de la página 53 del Anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas, sobre: (...) *problemas en la planificación de los cursos, disponibilidad de profesores cualificados que provoca la existencia de múltiples cambios en el mismo, en las horas planificadas, problemas en las fechas de comienzo de los*



cursos, llegando incluso a su cancelación(...) o remisión fuera del plazo establecido de la documentación previa al inicio del curso, hecho que ocasiona el incumplimiento de los plazos de comunicación a la DGMM, son aspectos que se está pidiendo continuamente a TRAGSATEC que corrija y justifique, pero hay algunas razones que pueden justificar estas situaciones:

– Escaso tiempo en el que hay que tramitar los EMPP (TRAGSATEC tiene que tramitar sus propios procedimientos de subcontratación de proveedores), por problemas de disponibilidad de crédito en el Instituto Social de la Marina para ello.

– Problemas de no disponibilidad de docente cuando ya habían confirmado la participación en los cursos por diversas causas (personales, familiares y laborales). Ya se ha indicado que los docentes compatibilizan la formación con otra actividad laboral y que a veces tienen que embarcarse sin que se les comunique con antelación al embarque.

– Problemas de retraso en las autorizaciones para hacer las prácticas por parte de las autoridades portuarias u otro tipo de entidades.

4. Respecto a las verificaciones *in situ* que hace el Instituto Social de la Marina internamente, a las que se refiere el punto II.3.4 del Anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas –página 54-, ha de puntualizarse que, en contra de lo que se afirma, no derivan de la participación en los Programas Operativos del Fondo Social Europeo, en cuyo marco se llevan a cabo unas verificaciones *in situ*, propias y distintas a las anteriores, exigidas en la normativa comunitaria aplicable.

Efectivamente estas verificaciones internas están pensadas para que el personal de cada dirección provincial verifique los cursos que se imparten en su ámbito de actuación, seleccionados según los criterios establecidos en la Instrucción Técnica aprobada al efecto, sin que se considere que deba haber una segregación de funciones en esta actuación necesariamente, aunque la mayoría de los cursos que se verifican son los que se imparten con medios ajenos (TRAGSATEC o) por lo que tal segregación sí se produce y, de hecho, en el resultado de las verificaciones se plasman los problemas detectados como refleja el Tribunal de Cuentas en su anteproyecto de informe.

5. Sobre algunas de las incidencias detectadas en las inspecciones marítimas, a las que se refiere el punto II.3.5 del Anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas,



(validez del certificado de formador de formadores, por ejemplo) ya se ha indicado que se ha presentado a la DGMM un plan de acción, a fin de solventar esta situación en 2021, una vez que se nos han dado criterios claros, de los que antes no se disponía.

Las deficiencias detectadas en las inspecciones de la Capitanía Marítima al CNF de Isla Cristina, en referencia a los docentes que impartían los cursos en 2019, no tenían ninguna base normativa ni de desarrollo, por lo que las “deficiencias” fueron desestimadas en las alegaciones presentadas hasta tanto la DGMM emitiera instrucciones técnicas concretas. Hasta ese momento, los docentes que participaban en las acciones formativas del Instituto Social de la Marina cumplían con la totalidad de las exigencias normativas aplicables. El 20 de febrero de 2020 la DGMM emitió unas instrucciones relativas a los docentes, en la “Consulta Técnica sobre la Formación Docente y Profesional de Instructores y Evaluadores”, sobre lo que se presentó el Plan de Acción indicado para 2021 (sin que, por otra parte, se haya obtenido respuesta hasta la fecha).

En todo caso hay que destacar también que las diferentes Capitanías Marítimas tienen un nivel de exigencia distinto y, en esa medida, los mismos pueden variar de una dirección provincial a otra e, incluso, de un centro de formación homologado por la DGMM a otro.

De cualquier forma, el Instituto Social de la Marina se adecúa a las exigencias de la DGMM e, incluso, en muchos casos está por encima en cuanto a los requisitos que se exigen a cada perfil docente.

Salvo excepciones, la mayoría justificadas en el hecho de que la alternativa única sería la cancelación de los cursos, todos los docentes que participan en las acciones formativas han acreditado los requisitos exigidos, si bien, el más problemático, según se ha señalado, es el certificado de formador de formadores (antes de iniciarse el curso, de hecho se revisa la acreditación de requisitos tanto por las direcciones provinciales y CNF como por el Servicio de Programas Formativos).

De las incidencias que se detectan, dentro de lo posible y con las limitaciones de personal existentes, se hace seguimiento. Por ejemplo, las incidencias que se detectan en relación con el desarrollo de los cursos por las empresas subcontratadas por TRAGSATEC se ponen en conocimiento de ésta, se pide informe y se exige la puesta en



marcha de las actuaciones que fueran necesarias, a fin de subsanar las deficiencias en próximos cursos o, en el propio curso si éste no ha finalizado aún.

Respecto al hecho, indicado por el Tribunal de Cuentas, tras el análisis del “Cuadro nº 16” del Anteproyecto de informe, sobre el número de certificados con proyección de caducidad, de que “(...) *las necesidades de formación van a multiplicarse considerablemente (...)*” ha de indicarse que el Instituto Social de la Marina en su Plan Anual de Formación para 2021:

- Ha tenido en cuenta las circunstancias especiales que están concurriendo en 2020 por la pandemia por COVID 19 y que, posiblemente, afecten a 2021, con la previsión de que habrá que reducir el número de alumnos que puedan asistir a cada edición concreta que pueda llevarse a cabo para mantener la distancia interpersonal necesaria.

- Ha intentado recuperar el mayor número posible de cursos que se han tenido que cancelar en 2020 por la declaración del estado de alarma y las consecuencias de la pandemia.

- Ha tenido en cuenta el incremento de la demanda de cursos de *actualización de formación básica en seguridad, botes de rescate rápidos, embarcaciones de supervivencia y botes de rescate (no rápidos) y avanzado en lucha contra incendios*, dado que muchos trabajadores del sector marítimo pesquero, que obtuvieron los certificados en 2016, tienen que actualizarlos en 2021.

De hecho se han programado un total 414 de cursos de actualización en 2021 representando la actualización de formación básica en seguridad la mitad (212).

- También se ha contemplado la petición directa de cursos por las entidades del sector al amparo de lo establecido en la disposición adicional primera del Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo, por el que se regula el procedimiento de acceso y el régimen de prestación de la formación profesional marítima y sanitaria del Instituto Social de la Marina.

- Por último, también se ha contemplado la posibilidad de impartir nuevos tipos de cursos que, previsiblemente, se demandarán en 2021: “Certificado de suficiencia de marinero electrotécnico de la marina mercante”, “Certificado de suficiencia de alto voltaje”, “Certificado de suficiencia en formación básica para los buques regidos por el



Código IGF” y “Certificado de Suficiencia en formación avanzada para los buques regidos por el Código IGF”.

Ahora bien, se insiste en que los recursos con los que cuenta el Instituto Social de la Marina son limitados y que no se tiene la exclusividad sobre la formación, por lo que, lógicamente, no se podrán atender todas las demandas del sector.

La oferta formativa por centros de formación homologados por la DGMM es muy elevada. No obstante, la del Instituto Social de la Marina, al menos, se podría incrementar si la DGMM autoriza la implementación de la formación *on-line*, como se recoge en estas alegaciones, lo que permitiría ser más eficaces con prácticamente los mismos recursos y llegar a un mayor número de demandantes de formación.

IV. Conclusiones sobre las actuaciones de certificación y justificación de los gastos de formación profesional ante la UAFSE:

1. Respecto de las deficiencias manifestadas en el baremo estándar de coste unitario se hacen las siguientes consideraciones:

- En relación al uso inadecuado de la desviación típica como factor de corrección al descartar los valores más alejados con respecto a la media al ser la distribución de costes muy asimétrica:

Señalar que se utilizó la desviación típica o estándar como factor de corrección porque dada la estructura y reparto de los gastos reales en el Instituto Social de la Marina, los valores eran muy dispersos como para utilizar la media simple sin corregir de acuerdo con el principio de prudencia financiera, de modo que se pretendía que para los tipos de cursos en que los valores estaban muy alejados de la media, en el valor calculado para el baremo estándar de coste unitario se corrigiese esa dispersión, mientras que en los tipos de curso en que no hubiese tanta dispersión porque la mayoría de los valores estaban agrupados en torno a la media la corrección fuese mínima.

En el estudio sobre costes se plantearon diversos escenarios para llegar a la opción de costes simplificados que se estimó más adecuada, al respecto, igual que se descartaron opciones como la financiación a tipo fijo o los importes a tanto alzado porque con la estructura de gastos del Instituto Social de la Marina daría lugar a infrafinanciación, al optar por el baremo estándar de coste unitario basado en un cálculo



justo, equitativo y verificable con datos históricos o estadísticos, se planteó el escenario de una corrección de 50 % de la desviación típica, que se descartó porque en numerosos centros de formación se llegaba a una financiación por encima del coste real y, se estimó más garantista -desde el punto de vista de la prudencia financiera- una corrección algo mayor, en particular, del 65%, que garantizase una cobertura sobre el gasto real razonable pero dificultase poder llegar a cofinanciar gasto por encima del coste real que iría en contra de la normativa comunitaria.

Por otra parte, el coste simplificado busca la eficacia y eficiencia que predica como principios la normativa comunitaria, de forma que cuantos más alumnos se formen mayor será el importe que se pueda cofinanciar, independientemente del coste real que tenga la actuación, y siempre dentro del marco financiero de asignación concedida.

Finalmente, señalar que al optar por una opción de coste simplificado, si bien es cierto que hay que buscar la mayor convergencia posible con el coste real para el conjunto de las operaciones, es también muy importante no superar éste, porque iría en contra de la normativa comunitaria y se podría incurrir en supuestos de fraude. Así mismo, nunca será igual un coste simplificado que el coste real, no se pudo llegar con una opción de coste simplificado al 100% del coste real, esa diferencia es precisamente el coste de la simplificación que se supone que compensa por el ahorro de tiempo, carga burocrática y recursos, tanto administrativos como humanos.

- En relación a que el cálculo no excluye el importe de la corrección de 581.174,00 € correspondientes al exceso de subcontratación de la empresa TRAGSATEC:

Señalar que el cálculo del baremo estándar de coste unitario se hizo necesariamente antes de hacer la "Presentación de Operaciones y Proyectos de los cursos del año 2016", en la cual, en las verificaciones de calidad de la UAFSE se requirió hacer la corrección de 581.174,00 € correspondientes al exceso de subcontratación de la empresa TRAGSATEC, por lo que por el propio *iter* temporal de las fases de los procedimientos no se pudo tener en consideración esta corrección al calcular el baremo estándar de coste unitario.

No obstante, indicar que esta corrección propuesta por la UAFSE en la primera de las presentaciones del Instituto Social de la Marina resultó excesivamente gravosa, en primer lugar, porque el factor de corrección del 65% de la desviación típica al calcular el



baremo estándar de coste unitario al ser garantista también pretendía ser suficiente corrección como para absorber estas posibles deficiencias, incidencias o correcciones que se pudieran presentar, por ejemplo esta del exceso de subcontratación del 50% en las encomiendas de gestión y, en segundo lugar, porque el cálculo de la corrección de 581.174,00 € se hizo sobre costes reales y se aplicó al baremo estándar de coste unitario utilizado en la Presentación de Operaciones y Proyectos, que ya es inferior, en cualquier caso, al coste real de las actuaciones.

- En relación a que el baremo estándar de coste unitario no contempla la existencia de numerosos gastos que deben incluirse en su cálculo, como la parte teórica de la formación *on-line* o los gastos de alojamiento, manutención y transporte de alumnos a centros de formación diferentes a los que pertenecen por domicilio, o gastos en general de los CNFM:

La base de datos para calcular el baremo estándar de coste unitario fueron los gastos reales cofinanciables por el Fondo Social Europeo consignados con tipo de pago 36 del periodo de cofinanciación anterior, en particular, de 2013 a 2016. De hecho, y a propósito de no haber incluido en el cálculo la corrección por el exceso de subcontratación de TRAGSATEC, se incluyó el año 2016 en el rango de datos históricos a pesar de que también era el primer año que se iba a cofinanciar en el periodo actual de 2014-2020 porque se estimó importante considerar en el cálculo del baremo la encomienda de gestión como método de gestión propio que no se utilizó en los años anteriores.

Asimismo, la base de datos utilizada para el cálculo tenía la virtualidad de que eran los gastos cofinanciables que se venían certificando a la Comisión Europea en el periodo 2007-2013, con lo que se trataba de gastos que seguían una pista de auditoría adecuada, estaban diferenciados de otros gastos no cofinanciables al ser consignados con tipo de pago 36 y, en definitiva, eran gastos que habían sido objeto de verificaciones y auditorías en general por las autoridades competentes en el ámbito del FSE (Autoridad de Gestión, Autoridad de Certificación, Autoridad de Auditoría, e incluso Tribunal de Cuentas Europeo), al menos hasta el año 2014.

Estas características daban a los datos unas garantías de validez y homogeneidad que se desvirtuarían si para calcular el baremo se mezclasen datos que no gozasen de estas premisas. Esto es lo que sucede con los gastos de la formación *on-*



line, que no se consignaban con el tipo de pago 36 porque no fueron objeto de cofinanciación en el periodo anterior y que, más que incluirse en el cálculo del baremo, a efectos de la cofinanciación realmente se debería considerar la formación *on-line* como una operación propia y diferenciada, para la que habría que calcularse un baremo diferenciado u otra de las opciones de costes previstas en la normativa comunitaria. También sucede respecto de los gastos de alojamiento, manutención y transporte de alumnos que asisten a cursos en centros de formación diferentes a los de la dirección provincial que les corresponde por su domicilio, que tampoco se consignan con tipo de pago 36 y respecto de los que el propio informe del Tribunal de Cuentas manifiesta sus dificultades para obtener el detalle de los mismo.

En cuanto a que los CNF, al estar dedicados en exclusividad a la formación marítima, sus gastos de formación deberían ser cofinanciables en su totalidad, señalar que ese argumento ya se vino utilizando en el periodo de cofinanciación anterior 2007-2013 desde su inicio, en que al certificar por coste real se incluían todos los gastos en que incurrían los CNF. No obstante, en el devenir de estos certificados, los gastos de estos centros de formación se fueron depurando consecuencia de las auditorías y verificaciones, dando lugar a correcciones que ponían de manifiesto que no en todos estos gastos se podía acreditar una vinculación indubitada directa o indirecta con la formación, excluyéndose al respecto de la cofinanciación gastos de conceptos generales u horizontales de funcionamiento de los centros como, por ejemplo, lencería, impuestos, obras y reparaciones o gastos de mantenimiento. De hecho, entre las razones por las que se consideró adecuada la base de datos tomada para el cálculo del baremo estaba precisamente que los gastos habían pasado por el tamiz de diversos controles, verificaciones y auditorías por los que ya se habían excluido de la cofinanciación determinados gastos en las correspondientes certificaciones.

- Sobre la falta de aprobación por la Dirección del Instituto Social de la Marina tanto de la “IT 3.4/9 de Gestión del POEFE” como del “Manual de Descripción de Funciones y Procedimientos”:

A este respecto indicar que, si bien la firma del acuerdo formal de delegación de funciones entre la Subdirección General de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE) y el Instituto Social de la Marina, como Organismo Intermedio (OI) del POEFE, corresponde a la Dirección del Instituto Social de la Marina en el ejercicio de las competencias de planificación, dirección, control e inspección de las actividades del



Instituto para el cumplimiento de sus fines, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 del Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del Instituto Social de la Marina, se ha considerado que éstas las ejercerá a través de la Subdirección General de Acción Social Marítima del Instituto Social de la Marina (SGASM) que, de acuerdo con el artículo 10 de la mencionada norma, tiene entre sus competencias para la coordinación de la impartición de la formación especializada y formación profesional obligatoria para el desarrollo de la actividad marítimo-pesquera a través de la red de centros del Instituto Social de la Marina, la elaboración del plan anual de formación de los trabajadores del mar y el asesoramiento a éstos en materia de formación marítimo-pesquera, así como la coordinación y gestión de los CNF, actuando en este ámbito como Organismo intermedio de gestión del Fondo Social Europeo, por lo que tanto la “IT 3.4/9 de Gestión del POEFE” como el “Manual de Descripción de Funciones y Procedimientos” se han firmado por la Subdirección General de Acción Social Marítima.

Finalmente, señalar respecto del “Manual de Descripción de Funciones y Procedimientos”, que la validación formal corresponde a la UAFSE, como Autoridad de Gestión, al tratarse de funciones que la misma delega en el Instituto Social de la Marina, como Organismo Intermedio. De hecho, su validación fue requisito imprescindible para la designación del Instituto Social de la Marina como Organismo Intermedio y la correspondiente firma del Acuerdo de Atribución de Funciones que se firmó por el Director del Instituto Social de la Marina y el Subdirector General de la UAFSE el 22 de junio de 2017.

- Sobre que el baremo estándar de coste unitario no ha sido aprobado por la Dirección del Instituto Social de la Marina ni revisado por la Autoridad de Auditoría:

Señalar que el baremo estándar de coste unitario se ha establecido en la “IT 3.4/9 de Gestión del POEFE”, que es una instrucción de general aplicación a todos los centros de formación, formando parte del Grupo 3: Realización del Servicio: Formación del Sistema de Gestión de Calidad del Instituto Social de la Marina de acuerdo a la Norma de referencia UNE-EN ISO 9001:2015 que aprueba la Subdirección General de Acción Social Marítima de acuerdo con las funciones atribuidas en el Real Decreto 504/2011, de 8 de abril.



Asimismo, de acuerdo con el “Documento de Funciones y Procedimientos”, el baremo estándar de coste unitario que se utilizará se establece en el Documento por el que se Establecen las Condiciones de la Ayuda (DECA) que aprueba la Subdirección General de Acción Social Marítima, como Organismo Intermedio, al aprobarse por la misma el Plan Anual de Formación para el que se solicita la correspondiente financiación, a propuesta del Servicio de Programas Formativos como Beneficiario.

Por otra parte, señalar que corresponde al Organismo Intermedio establecer el método de coste simplificado que proceda para sus operaciones. El Instituto Social de la Marina envió a la Autoridad de Gestión el baremo estándar de coste unitario establecido con el propósito de que lo validasen pero no llegaron a hacerlo porque no les correspondía, sin perjuicio de prestar toda la asistencia técnica y asesoramiento necesarios. De acuerdo con la normativa comunitaria, la validación de la opción de coste simplificado elegida y del método aplicado corresponde a la Autoridad de Auditoría en el momento de realizar las auditorías de sistemas y operaciones correspondientes, es decir, *a posteriori*, una vez realizados los estudios, tomada la decisión de la opción de coste simplificado más conveniente por el Organismo Intermedio, y realizadas de acuerdo a la misma las correspondientes Presentaciones de Operaciones y Proyectos a la Autoridad de Gestión y Solicitudes de Pago a la Comisión Europea. Dado el perjuicio que esto supone para los Organismos Intermedios, en que avanzada la ejecución del Programa Operativo puede suceder la Autoridad de Auditoría no dé validez a una de las bases de ejecución como es el sistema de costes, se estuvo barajando la posibilidad de que la Autoridad de Auditoría correspondiente revisase oficiosamente la opción de coste simplificado de los Organismo Intermedios, llegando la Comisión Europea a la conclusión de que no era una obligación legal que pudiese exigirse normativamente a la Autoridad de Auditoría y que, por otra parte, una revisión *a priori* fuera del procedimiento establecido podría comprometer la imparcialidad e independencia de las actuaciones a realizar en el desarrollo de las auditorías de sistemas y operaciones correspondientes.

En cualquier caso, como se señala en el propio Anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas, se ha cambiado el baremo estándar de coste unitario a utilizar en las “Presentaciones de Operaciones y Proyectos de cursos de formación”, a partir de los realizados en 2017, por un baremo más acorde con lo apuntado por el Tribunal, en el que se utiliza el porcentaje real de gasto excluido, se incorpora la corrección derivada del exceso de subcontratación de empresas de la encomienda de gestión y se elimina la



corrección del 5% de la desviación típica utilizando únicamente la media de los cursos independientemente de su distribución.

2. Respecto que las certificaciones de gasto de los cursos de 2016 y 2017 se sitúan por debajo de los importes que para los citados ejercicios conforman el plan de financiación concedido por la Comisión Europea, y la imposibilidad de alcanzar la totalidad del importe de ayuda concedida en el periodo 14-20:

Señalar que, sin perjuicio de que un coste simplificado lo más convergente posible con el coste real facilitaría absorber la máxima cofinanciación posible dentro del límite de la asignación del plan de financiación y de que en el año 2016 se certificó únicamente el 63,67 % del plan de financiación, además de por el baremo utilizado con el factor de corrección del 65% de la desviación típica, por la corrección realizada con ocasión del exceso de subcontratación de TRAGSATEC que fue particularmente gravosa por la razones señaladas anteriormente, la imposibilidad de alcanzar la totalidad del importe de la ayuda concedida al final del periodo de cofinanciación viene dada, fundamentalmente, por la propia asignación del plan de financiación al Instituto Social de la Marina en el periodo de programación.

A este respecto, se debe señalar que la asignación de ayuda FSE concedida al Instituto Social de la Marina por la Comisión Europea, reflejada en el Plan de Financiación del cuadro 19 del informe, se produjo después de la exclusión inicial del Instituto Social de la Marina en la programación del POEFE por la decisión general de excluir a organismos con bajo peso financiero, es decir, una vez realizada la programación. Esta falta de participación en la programación inicial del POEFE puede ser una de las razones por las que la estructura de la asignación inicialmente concedida no es del todo adecuada a la actividad de formación que se cofinancia por el Instituto Social de la Marina y que se lleva a cabo en todo el territorio nacional.

En relación a lo anterior, los 20 millones de ayuda FSE inicialmente asignada de acuerdo con la senda financiera por anualidades enviada por mail de la UAFSE el 18 de mayo de 2018 y reflejada en el cuadro 19 del informe, se distribuyen de la siguiente forma: 2.239.775, el 11,20%, corresponden a Regiones menos desarrolladas (Regiones D), siendo Extremadura la única región nacional que se mantiene en la referida categoría y donde el Instituto Social de la Marina no realiza cursos de formación; 3.640.462, el 18,20%, corresponden a las regiones más desarrolladas, de las que



forman parte en función de la tasa de cofinanciación las siguientes Comunidades Autónomas donde se imparte formación por el Instituto Social de la Marina: Cantabria, País Vasco, Cataluña, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y Madrid con una tasa de cofinanciación del 50% (Regiones A), y Galicia, Principado de Asturias y Ciudad Autónoma de Ceuta con una tasa de financiación del 80% (Regiones B); finalmente, 14.119.763, el 70,60%, se concentran en las Regiones en transición (Regiones C), con una tasa de financiación del 80% y de las que forman parte las siguientes Comunidades Autónomas donde se imparte formación por el Instituto Social de la Marina: Andalucía, Región de Murcia, Canarias y Ciudad Autónoma de Melilla.

En cambio, por número de cursos realizados y número de alumnos formados desde el año 2016 en las regiones A se lleva a cabo casi el 30% de la formación, y en las regiones B y C, donde se localizan los dos CNF, uno en Bamio (Pontevedra) y otro en Isla Cristina (Huelva) el 35% de la formación en cada una de las respectivas regiones.

El resultado de la distribución de la asignación financiera y de la actividad formativa que lleva a cabo el Instituto Social de la Marina, es que habrá una *sobre ejecución* en las regiones más desarrolladas, regiones A y B, donde se lleva a cabo el 65% de la formación y hay una asignación financiera del 18,20%; y una *infra ejecución* en las regiones en transición y menos desarrolladas, regiones C y D, donde se lleva a cabo el 35% de la formación y la asignación concedida es del 81,80%.

Finalmente, subrayar que tampoco hubiera sido posible con el objetivo de obtener el total de la asignación inicial de ayuda FSE cambiar la distribución en la impartición de la formación en el conjunto nacional para adaptarse a la referida asignación, porque no hay recursos suficientes, ni humanos ni materiales ni logísticos, en los centros de formación ubicados en las regiones en transición para acoger toda la formación que sería necesario impartir de cara a obtener la ayuda FSE concedida, sin perjuicio de la infrutilización de recursos que conllevaría dejar de dar formación en el resto de regiones, las dificultades operativas y normativas que supondría la adaptación a la asignación y, en última instancia, el perjuicio al colectivo alumnos y demandantes de formación del sector marítimo pesquero.



V. Conclusiones sobre el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el informe de fiscalización aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 24 de octubre de 2006.

En relación con la necesidad de corrección de las deficiencias detectadas en las aplicaciones informáticas utilizadas para la gestión de los cursos de formación, así como a la conveniencia de implantación de nuevas aplicaciones, como ya se ha indicado en la página 47 de estas alegaciones, se está finalizando el desarrollo de un nueva aplicación informática, FOM2, que sustituirá a las dos aplicaciones actualmente existentes y permitirá corregir las deficiencias detectadas y una mayor funcionalidad de la aplicación, permitiendo asimismo, anexar toda la documentación que se genera en el procedimiento.

VI. Conclusiones sobre las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres:

Se entiende que el porcentaje de mujeres que participan en los cursos de formación profesional marítima y sanitaria del Instituto Social de la Marina no tiene relación alguna con el porcentaje de mujeres docentes que imparten formación en dichos cursos.

En cualquier caso, presentar una solicitud para asistir a una de las acciones formativas que imparte el Instituto Social de la Marina es un acto voluntario y, para su resolución favorable, se exigen los mismos requisitos (tanto de beneficiario como de acceso al tipo de curso de que se trate).

Por otra parte, en la selección de asistentes a cursos se aplican los mismos criterios de selección establecidos en la normativa aplicable, sin discriminación de género de ningún tipo, positiva o negativa, entre otras cosas porque las selecciones se hacen, salvo excepciones, de forma automática por la aplicación de gestión.

**ALEGACIONES FORMULADAS POR EL DIRECTOR DE LA EMPRESA
TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS AGRARIOS, S.A., S.M.E., M.P.**

TRIBUNAL DE CUENTAS
SECCION DE FISCALIZACIÓN
DEPARTAMENTO DEL ÁREA DE LA
ADMINISTRACIÓN SOCIO-LABORAL
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Madrid, 16 de diciembre de 2020

Adjunto se remiten alegaciones al “Anteproyecto de informe de fiscalización operativa sobre la formación profesional del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2018”,

EL DIRECTOR DE TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS
AGRARIOS, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC)

Juan Pablo González Mata

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA SOBRE FORMACIÓN PROFESIONAL DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA, EJERCICIO 2018.

Con fecha de 26 de noviembre de 2020, se ha recibido el “Anteproyecto de informe de fiscalización operativa sobre la formación profesional del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2018”, concediéndose el plazo de 15 días para presentar las alegaciones y cualquier otra documentación que se considere conveniente, respecto a las referencias contenidas en el mismo, con relación a **Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. (en adelante, TRAGSATEC)**.

Una vez analizado el citado Anteproyecto se considera conveniente realizar las siguientes

CONSIDERACIONES PREVIAS

PRIMERA. - RÉGIMEN JURÍDICO Y ECONÓMICO APLICABLE A TRAGSATEC EN EL EJERCICIO 2018.

El alcance de las conclusiones y cálculos realizados por el Tribunal de Cuentas en el “Anteproyecto de informe de fiscalización operativa sobre la formación profesional del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2018”, no ha tenido en consideración en algunos puntos el régimen jurídico aplicable a Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC) en el momento de realizar, en el ejercicio 2018, las dos primeras encomiendas de gestión (19 de enero y 6 de marzo de 2018), y los encargos, debiendo destacarse que dicho régimen jurídico varía como consecuencia de la entrada en vigor de la **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Ley 9/2017 de 9 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 (en adelante LCSP)**.

El régimen jurídico vigente en el momento de formalizarse las encomiendas de gestión a TRAGSATEC era el previsto en la **Disposición Adicional 25ª del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre**, (en adelante, TRLCSP), así como en el **Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto**, por el que se regulaba el régimen de la “Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima” (TRAGSA) y de sus filiales, modificado por el **RD 952/2015, de 23 de octubre**.

De conformidad con lo establecido el apartado 2 de la D.A.25ª del TRLCSP, las relaciones de las sociedades del grupo TRAGSA con los poderes adjudicadores de los que son medios propios instrumentales y servicios técnicos tienen naturaleza instrumental y no contractual, articulándose a través de encomiendas de gestión, por lo que, a todos los efectos, son de carácter interno, dependiente y subordinado. Asimismo, la comunicación efectuada por uno de estos poderes adjudicadores encargando una actuación a alguna de las sociedades del grupo suponía la orden para iniciarla, pronunciándose en idénticos términos el **apartado 6 del artículo 2 del RD 1072/2010, de 20 de agosto**.

Hay que destacar como punto de partida, que ni las encomiendas de gestión formalizadas al amparo del TRLCSP de 2011, ni los encargos suscritos al amparo de la vigente LCSP de 2017, tienen la naturaleza de un contrato; sino que precisamente es la normativa contractual los excluye de dicho carácter precisamente por la condición de medio propio del ente al que se hacen los citados encargos; en el caso que nos ocupa, TRAGSATEC.

El carácter de la relación que vincula (y vinculaba) a TRAGSATEC con las entidades de las que recibe encomiendas de gestión, y en la actualidad, encargos, resulta de especial relevancia con relación a determinadas afirmaciones que se incluyen en el anteproyecto de informe.

Así, se indica que hubiera sido conveniente incluir en las encomiendas de gestión y en los encargos una penalización del 10% para los cursos cancelados, tal y como se estableció en el acuerdo marco suscrito con otra empresa, lo cual, es incompatible con el régimen de las encomiendas de gestión, y con los encargos.

El TRLCSP se refería a las penalizaciones en distintos artículos, concretamente en el artículo 87.4 y en el artículo 247.5. Asimismo, regulaba las penalidades en el artículo 64 (concreción de condiciones de solvencia), 93 (demora en la ejecución), 99, 100 (responsabilidades para garantías), 118 (incumplimiento de condiciones esenciales del contrato), 131 (inclusión en PCAP), 136 (clausulado del contrato), 150 (criterios de valoración de ofertas), 212 (ejecución defectuosa y demora), 224 (aplicación de causas de resolución), 227 (subcontratación), 242 (principio de riesgo y ventura en la ejecución de las obras), 249 (prerrogativas y derechos de la Administración), 251 (secuestro de la concesión), 252 (penalidades por incumplimiento del concesionario), 310 (subsanción de errores y corrección de deficiencias), debiéndose destacar que, en todos los supuestos, se refiere a situaciones en las que puede incurrir un contratista, pero no un medio propio, ya que, conforme a lo dispuesto en el artículo 4.n) del mismo TRLCSP estaban excluidos del ámbito de aplicación de la citada Ley, los negocios

jurídicos en cuya virtud se encargue a una entidad que, conforme a lo señalado en el artículo 24.6, tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del mismo, la realización de una determinada prestación.

La propia naturaleza del encargo a un medio propio excluye el que se puedan aplicar las penalizaciones propias de los contratos que se hacen a empresas “externas” a la Administración que las contrata.

En el mismo sentido, la actual **LCSP**, en su **artículo 32.1** señala que el encargo que cumpla los requisitos establecidos en la Ley no tendrá la consideración de contrato, por lo que, no les resulta aplicable el régimen que para la misma se contiene en la LCSP.

Por ello, no puede equipararse la vinculación jurídica de TRAGSATEC, así como las consecuencias jurídicas que pueden derivarse de esa vinculación, con las que media entre cualquier Administración y un contratista, ya que, a pesar de la configuración de TRAGSATEC como sociedad anónima, no puede olvidarse que forma parte el sector público estatal, y consolida con el Estado a efectos de déficit público, por lo que dicho de forma gráfica, la imposición de penalizaciones por el ISM sería como “*penalizarse a si misma*”.

Como se señalaba anteriormente, al existir una relación interna, dependiente y subordinada, una vez recibida una encomienda de gestión (o en la actualidad, un encargo), TRAGSATEC debe cumplirlo en sus estrictos términos, no pudiendo negociar, ni abstenerse de realizar aquellas actuaciones incluidas en la orden que recibe, de forma que, TRAGSATEC tuvo que realizar las actuaciones de inspección, tal y como figuraban en las encomiendas y en los encargos, ya que no podía negarse a realizar la actuación de inspección, en cuanto que está obligada a cumplir la orden que recibe de la Administración.

Pero, es más, el propio artículo 31 de la LCSP establece la opción a los encargos a medios propios como una potestad de autoorganización que excluye en sí misma una justificación de la opción de ejercer cualquier actividad de competencia de un poder adjudicador a través de un ente que tenga la condición de medio propio del mismo, más allá de una decisión de organización de su actividad sin que tenga que estar obligada a la contratación de dicha actividad necesariamente.

SEGUNDA. - Con relación al régimen económico de las encomiendas, el **apartado 7 de la D.A. 25ª del TRLCSP** establecía que “*el importe de las obras, trabajos, proyectos, estudios y suministros realizados por medio del grupo TRAGSA se determinará aplicando a las unidades*

ejecutadas las tarifas correspondientes. Dichas tarifas se calcularán de manera que representen los costes reales de realización y su aplicación a las unidades producidas servirá de justificante de la inversión o de los servicios realizados. La elaboración y aprobación de las tarifas se realizará por las Administraciones de las que el grupo es medio propio instrumental, con arreglo al procedimiento establecido reglamentariamente”.

Además, el artículo 3 del Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto, por el que se desarrollaba el régimen jurídico de Tragsa y de sus filiales establecía lo siguiente:

- 1. “TRAGSA y sus filiales percibirán por la realización de las obras, trabajos, asistencias técnicas, consultorías, suministros y prestación de servicios que se les encomienden, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 de este real decreto, el importe de los costes en que hubieren incurrido, mediante la aplicación del sistema de tarifas regulado en el presente artículo. Este mismo sistema de tarifas también será aplicable para presupuestar dichas actuaciones.*
- 2. Las tarifas se calcularán y aplicarán por unidades de ejecución y de manera que representen los costes reales totales, tanto directos como indirectos.***
- 3. Para determinar el presupuesto de ejecución de las actuaciones encomendadas a TRAGSA o a sus filiales se calculará el coste correspondiente a su realización material aplicando las tarifas respectivas, al que se añadirán las tasas y los impuestos que la sociedad estuviere obligada a satisfacer por dicha actuación.”*

Las tarifas están basadas en la contabilidad analítica de costes del Grupo TRAGSA, estos son, los derivados del empleo de recursos, de los costes indirectos en las actuaciones que realiza, y los correspondientes a la estructura de apoyo a tales actuaciones.

En cuanto al alcance de la aplicación de las tarifas, el artículo 3.5 del Real Decreto 1072/2010 indicaba textualmente:

*“La aplicación del sistema de tarifas previsto en los apartados anteriores servirá de justificante **del importe de los costes reales totales** de la actuación de que se trate, no siendo necesario aportar ningún otro.”.*

De ello se deduce que TRAGSATEC, por la ejecución de los trabajos que se le encargaban, debía **percibir íntegramente las tarifas**, no teniendo la obligación de aportar más justificantes que la propia tarifa, ni descontar la diferencia entre lo satisfecho a un subcontratista y lo abonado por el ISM, como se analizará más adelante.

El procedimiento para la determinación de las Tarifas TRAGSA, venía especificado en el **apartado sexto del artículo 3 del RD 1072/2010**, el cual disponía que los trabajos de elaboración de nuevas tarifas, de modificación de las existentes y de determinación de los procedimientos, mecanismos o fórmulas que, según la naturaleza de los trabajos, debían aplicarse para su revisión, así como su aprobación, se llevarían a cabo por una comisión adscrita al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente, integrada por representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas, y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, con la denominación de Comisión para la determinación de las Tarifas de TRAGSA. Es decir, las tarifas se aprobaban por una Comisión ajena a TRAGSA, no dependiendo, por tanto, su importe de la “voluntad” de TRAGSA y TRAGSATEC.

Así pues, por imperativo legal, el importe a percibir por el Grupo TRAGSA por la ejecución de sus actuaciones venía determinado por la aplicación de las tarifas TRAGSA vigentes en cada momento, las cuales, representaban los costes reales de realización, no teniendo que justificar los costes individualizados de cada una de las actuaciones que realizan, ni ajustar las cantidades correspondientes a las partidas subcontratadas.

Asimismo, respecto a las unidades que no tenían aprobada una tarifa determinada, el **artículo 3.4 del RD 1072/2010, de 20 de agosto**, establecía:

“Cuando determinadas unidades no tengan aprobada una tarifa, su coste podrá valorarse a partir del correspondiente al de los elementos que integren otras unidades con tarifa aprobada y que también formen parte de la unidad de que se trate. En el supuesto de que tampoco pudiera aplicarse el procedimiento descrito anteriormente, su coste será el que figure en el presupuesto aprobado por la Administración. En ambos casos, los costes así determinados tendrán el carácter de tarifa, pero con validez solamente para la actuación concreta a que se refiera el encargo.”

Para el cálculo de los presupuestos de las actuaciones encargadas a TRAGSATEC se debían aplicar, a cada una de las unidades de ejecución, los precios establecidos en las tarifas TRAGSA vigentes, y añadir, en su caso, la valoración de las unidades de obra sin tarifa asociada mediante precios de usuario específicos, con lo que se obtenía el total de costes directos. El total de costes directos incrementado con el porcentaje de costes indirectos y de gastos generales, equivalía al denominado presupuesto de ejecución material. Dicho importe se incrementaba con el porcentaje correspondiente al impuesto aplicable (IVA, IGIC, IPSI), resultando el presupuesto de ejecución por administración.

No obstante lo establecido en el párrafo anterior, la **Ley 28/2014, de 27 de diciembre**, que modificó, entre otras leyes, **la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido**, dio una nueva redacción al **artículo 7.8** de ésta última, señalando que, a partir del 1 de enero de 2015, no estarán sujetos al impuesto los servicios prestados en virtud de encomiendas de gestión por los entes, organismos y entidades del sector público que ostenten la condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración Pública encomendada.

Como consecuencia de la entrada en vigor de dicha modificación, las sociedades integrantes del Grupo TRAGSA no pueden facturar los servicios con IVA, de forma que, venían soportando unas cantidades en concepto de IVA que no podían deducirse.

Conforme al criterio establecido por la Intervención General del Estado, las cuotas soportadas por impuestos indirectos que no son fiscalmente deducibles, suponen un mayor coste de producción, de forma que, la retribución de las actuaciones realizadas por TRAGSA y TRAGSATEC conforme a las tarifas existentes cuando podía repercutir IVA, suponía que no se satisficieran los costes reales y totales de las sociedades.

Con el fin de evitar el efecto a que se refería el párrafo anterior, y garantizar que las tarifas TRAGSA representaran los costes reales y totales en que incurren las sociedades integrantes del Grupo, se publicó la **Resolución de 8 de abril de 2015 (BOE de 10 de abril de 2015)** para actualizar los precios simples de las encomiendas de prestación de servicios encargadas al Grupo TRAGSA. Dicha actualización se llevó a cabo incrementando los precios simples de las tarifas TRAGSA con los coeficientes que representan el mayor coste de producción que suponen las cuotas soportadas por impuestos indirectos fiscalmente no deducibles. De ese modo, los presupuestos de las actuaciones no sujetas a IVA ejecutadas por el Grupo TRAGSA se vieron incrementados con el porcentaje aprobado mediante la citada **Resolución de 8 de abril de 2015**.

Asimismo, con fecha de 1 de agosto de 2015, se publicó la **Resolución de 30 de julio de 2015** de la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión para la determinación de tarifas TRAGSA, por el que se aprueban las tarifas 2015, estableciéndose que se aplicarán a todos aquéllos expedientes cuya fecha de iniciación fuera a partir del 1 de septiembre de 2015.

De esta forma, con los acuerdos de la Comisión para la determinación de tarifas TRAGSA, a los que se refieren las Resoluciones indicadas, se pretendió evitar la distorsión que provocó en el régimen tarifario de TRAGSA la reforma introducida por la Ley 28/2014.

Asimismo, la citada modificación de la Ley del IVA provocó la necesidad de reformar el RD 1072/2010, de 20 de agosto, por el que se desarrollaba el régimen jurídico de Tragsa y de su filial, dictándose el **RD 952/2015, de 23 de octubre**, por el que se modifica el RD 1072/2010 de 20 de agosto, por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y de sus filiales, y en el que se introdujo una nueva redacción del **artículo 3.9**.

Dicho apartado preveía que, si las nuevas tarifas derivaban exclusivamente de un cambio normativo, que modificara los costes reales de realización de las encomiendas, éstas se aplicarán desde el momento en que entre en vigor el cambio normativo de que se trate.

“9. Las nuevas tarifas y las que se hubiesen modificado se aplicarán a las nuevas encomiendas que formule la Administración a partir de su aprobación o de la fecha que en ella se acuerde, pero no a las anualidades sucesivas de las actuaciones en curso, salvo que las nuevas tarifas y las que se hubiesen modificado deriven exclusivamente de un cambio normativo que modifique los costes reales de realización de las encomiendas, en cuyo caso las mismas se aplicarán a las encomiendas en curso desde la entrada en vigor del citado cambio normativo conforme a lo dispuesto en el siguiente párrafo.

En relación con las nuevas tarifas, así como con las que se hubiesen modificado, que deriven exclusivamente de un cambio normativo deberá tramitarse el oportuno expediente de modificación de la respectiva encomienda de gestión, siempre que exista disponibilidad presupuestaria. El gasto adicional que, en su caso, derive de aplicar las nuevas tarifas se hará efectivo en el siguiente o los siguientes pagos que deban efectuarse en las encomiendas aún no liquidadas y pendientes de ejecución.

Las tarifas establecerán el período de validez de las mismas y el sistema de actualización que, en su caso, proceda durante el período de su vigencia, de conformidad en todo caso con lo dispuesto en la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española y su normativa de desarrollo. En defecto de aprobación de las nuevas tarifas o de la modificación de las existentes, el régimen tarifario vigente se entenderá prorrogado hasta la adopción del correspondiente acuerdo por la Comisión.”

Con posterioridad a la publicación del citado RD, se publicó la **Resolución de 15 de marzo de 2016**, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión para la determinación de las tarifas de TRAGSA por el que se revisaban los coeficientes para la

actualización de los precios simples, aplicándose a las encomiendas que se formalizaran a partir del 21 de marzo de 2016, fecha en la que se publicó en el BOE la citada Resolución.

Asimismo, con fecha de 16 de junio de 2017, se publicó la **Resolución de 13 de junio de 2017, de la Subsecretaría**, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión para la determinación de las tarifas de TRAGSA por el que se actualizan los precios simples de las tarifas 2015 y se revisan los coeficientes para la actualización de los precios simples en actuaciones no sujetas a impuestos. Dicha resolución es la aplicable a las encomiendas de gestión objeto del anteproyecto de informe de fiscalización.

En virtud de la citada resolución, se actualizaron los precios simples de las tarifas 2015, así como los parámetros porcentuales representados por los costes indirectos y los gastos generales, para su adaptación a los costes reales del Grupo Tragsa en el 2017, de forma que los precios compuestos o de ejecución queden igualmente actualizados debido a la variación económica de los precios simples que intervienen en su descomposición.

Asimismo, se establecía que esos los coeficientes serían de aplicación a las unidades valoradas mediante precios de usuario específicos por no disponer de tarifa aprobada.

TERCERA.- Por otra parte, y con relación a la subcontratación, tanto el apartado 6 de la D.A. 25ª del TRLCSP, como el artículo 5 del RD 1072/2010, de 20 de agosto, lo único que establecían era que el importe de la colaboración no podía ser superior al 50 por ciento del importe total del proyecto, suministro o servicio encomendado, pero como se ha transcrito anteriormente, ni al regular los límites de la subcontratación, ni al regular las tarifas se establecía ninguna excepción o peculiaridad de facturación cuando se subcontratara alguna partida, por lo que, TRAGSATEC al ISM debía facturar conforme al sistema establecido en la legislación vigente en ese momento, es decir, conforme a las tarifas, ya que, en caso de haber realizado ajustes en el importe de la factura (vinculándolos a los de la subcontratación) hubiera incurrido en una infracción de su régimen legal.

En conclusión, con relación a las encomiendas de gestión realizadas en el ejercicio 2018, TRAGSATEC, al amparo de la legislación vigente en ese momento, estaba obligada a facturar conforme a las tarifas que incluían los costes generales e indirectos, sin poder diferenciar según la unidad concreta fuera o no subcontratada.

Con relación a los encargos formalizados con posterioridad a la entrada en vigor de la LCSP, la primera actualización de las tarifas de TRAGSA y TRAGSATEC (aplicables a los encargos del

ISM), efectuadas tras la entrada en vigor de la LCSP (en cuyo artículo 32 se estableció por primera vez que la compensación al medio propio se realizaría atendiendo al coste efectivo soportado para los supuestos de subcontratación) se realizó mediante **Resolución de 12 de abril de 2018**, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión para la determinación de las tarifas de TRAGSA, por el que se actualizan los precios simples de las Tarifas 2015 y se revisa los coeficientes para la actualización de los precios simples en actuaciones no sujetas a impuestos y por el que se adapta a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Como consta en la citada Resolución, la Comisión para la Determinación de Tarifas TRAGSA, en su reunión de 22 de marzo de 2018, acordó:

1. “Aprobar la nueva estructura del presupuesto de tarifas TRAGSA:

Costes Directos	A
% Costes Indirectos (s/A)	B
% Gastos Generales (s/ A+B)	C
Total Presupuesto de Ejecución Material (A+B+C)	D
IVA, IGIC, IPSI (s/D)	E
Total Presupuesto de Ejecución por Administración (D+E)	F

2. Como consecuencia de la aprobación de la nueva estructura del presupuesto de Tarifas, en los encargos a TRAGSA y su filial TRAGSATEC se incluirá la siguiente cláusula: *“El importe aprobado en el presupuesto de las unidades o partes de las mismas que sean objeto de **subcontratación** por TRAGSA o su filial TRAGSATEC, se sustituirá en las certificaciones, por **el precio en que hayan sido adjudicadas**, con la única salvedad para los encargos no sujetos a IVA o impuestos equivalentes, en donde el precio de adjudicación se incrementará en el coeficiente para la actualización de los precios simples”*.
3. Actualizar los precios simples y el porcentaje de costes indirectos aplicable a los encargos a TRAGSA en las Tarifas 2017, aprobados por Acuerdo de la Comisión publicado mediante Resolución de la Subsecretaria de Hacienda y Función Pública de 13 de junio de 2017 (BOE del 16 de junio) para su adaptación a los costes reales del Grupo TRAGSA en el 2017, de forma que los precios compuestos o de ejecución queden

igualmente actualizados debido a la variación económica de los precios simples que intervienen en su descomposición. Las nuevas tarifas actualizadas (Tarifas 2018) se encuentran depositadas en la Secretaria de la citada Comisión y pueden ser consultadas en la página web de la empresa (www.tragsa.es).

4. Revisar los coeficientes para la actualización de los precios simples aprobados por Acuerdo de la Comisión publicado mediante Resolución de la Subsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas de 13 de junio de 2017 (BOE del 16 de junio) en los siguientes términos:
5. Datos 2017 de actuaciones de ámbito nacional en el Grupo TRAGSA.

	TRAGSA		TRAGSATEC	
	Resto territorio nacional	Canarias	Resto territorio nacional	Canarias
Producción no sujeta a impuestos.	293.122.520,05 €	33.408.797,54 €	228.808.009,31 €	3.684.196,87 €
Cuota impuestos soportados fiscalmente no deducibles.	21.056.114,51 €	603.530,41 €	5.058.456,30 €	61.948,47 €
Coficiente para la actualización de precios simples.	1,0718	1,0181	1,0221	1,0168

Estos coeficientes también serán de aplicación a las unidades valoradas mediante precios de usuario específicos por no disponer de tarifa aprobada.

La mencionada actualización será de aplicación a las entidades respecto de las cuales TRAGSA y sus filiales tengan la consideración de medio propio en los términos previstos en la disposición adicional vigésima cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público.”

De la lectura de esta resolución se desprende claramente que, en caso de subcontratación, el importe aprobado en el presupuesto de las unidades o partes de las mismas que sean objeto de subcontratación, se sustituiría en las certificaciones por:

- El precio de adjudicación, impuestos indirectos excluidos, cuando se trate de encargos sujetos a IVA.
- El precio de adjudicación, incrementado con el coeficiente para la actualización de los precios simples, cuando se trate de encargos no sujetos a IVA.

Y, en ambos casos, al igual que en los importes correspondientes a las unidades o partes de las mismas ejecutadas directamente por TRAGSA o TRAGSATEC, se les aplicarían los porcentajes que representen los costes indirectos y los gastos generales, ya que, como se indica en la Resolución de 12 de abril de 2018, el coste directo se sustituye por el precio en que hayan sido adjudicadas las unidades subcontratadas, manteniéndose la misma estructura del presupuesto, tanto en el caso de ejecución directa por TRAGSA o TRAGSATEC, como en el caso de subcontratación, ya que, en caso contrario, si no se aplicaran los porcentajes de costes indirectos y gastos generales, las sociedades integrantes del grupo TRAGSA no percibirían el coste efectivo soportado por la ejecución de sus actuaciones.

Partiendo de las consideraciones anteriores, hay que hacer las siguientes **ALEGACIONES** al Informe de fiscalización operativa sobre la formación profesional del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2018 del Tribunal de Cuentas:

PRIMERA. - APARTADO: EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS PARA IMPARTIR FORMACIÓN

Ejecución del Plan de formación Profesional Marítima y Sanitaria

Se establece en el anteproyecto de informe, concretamente en el Cuadro nº 6 “CURSOS IMPARTIDOS Y CANCELADOS POR LAS DDPP Y CNFM, Ejercicio 2018”, que las cifras de cursos cancelados suponen un 15,42 % de los cursos previstos, de los cuales, el 81,54% de éstos se deben a causas imputable a TRAGSATEC.

Sin embargo, con la documentación y datos en poder de TRAGSATEC, se obtienen unas cifras muy diferentes, según se puede comprobar en las Tablas Nº 1 y Nº 2.

Según se puede observar en el Cuadro nº 8, “Evolución de las Causas de Cancelación”, desde el Ejercicio 2012 al 2018, se puede apreciar que el número absoluto de cursos cancelados es cada año cercano a 100, independientemente del número de cursos tramitados por TRAGSATEC, lo que puede obedecer a aspectos estructurales de la formación impartida por el ISM.

Con relación a las causas imputables a TRAGSATEC, se debe destacar lo siguiente:

- El número de cursos totales impartidos en 2018 por el ISM es superior al número de cursos encomendados/encargados a TRAGSATEC en dicho año (611 sobre 843 en total). En este sentido, en la siguiente tabla se muestran los cursos previstos por el ISM, los impartidos por el ISM, los gestionados por TRAGSATEC y finalmente ejecutados en las encomiendas/encargos.

DDPP/CNFM	Cursos previstos según tabla N°6	Cursos impartidos según tabla N° 6	Cursos encargados a TTEC en EG/EMPP	Cursos impartidos por TTEC finalmente	Cursos impartidos por el ISM y no gestionados por TTEC
CNFM BAMIO	196	142	174	122	20
CNFM ISLA CRISTINA	84	62	69	59	3
ILLES BALEARS	42	36	32	26	10
CÁDIZ	27	21	19	14	7
ALICANTE	32	27	22	19	8
LAS PALMAS	37	32	26	26	6
VIZCAYA	11	6	4	2	4
GIJÓN	28	24	18	16	8
ALMERÍA	10	7	6	4	3
BARCELONA	42	39	26	24	15
MÁLAGA	22	19	15	13	6
CARTAGENA	22	19	14	12	7
RESTO DDPP ISM	290	279	186	181	98
TOTAL	843	713	611	518	195

- **Tabla N° 1:** Datos obtenidos del borrador del informe del Tribunal de Cuentas y de los datos propios de las EG/EMPP (en rojo datos propios).
- Según el cuadro n° 6 del “Anteproyecto de informe de fiscalización operativa sobre la formación profesional del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2018”, el ISM ejecuta un 84,58% de los cursos inicialmente previstos (tanto por sus medios como por TRAGSATEC).

- TRAGSATEC no gestiona la totalidad de la formación del ISM, tal y como se puede ver en la anterior tabla. El número de cursos encomendados/encargados por el ISM se encuentran disponibles en los encargos del ISM a TRAGSATEC en el año 2018.
- El ISM en el año 2018 encomienda/encarga a TRAGSATEC la gestión de 611 cursos en sus CNFM/DDPP, de los cuales finalmente se imparten 518 cursos, lo que supone que se han ejecutado un 84,78% de los cursos encargados.
- De los **93** cursos encomendados/encargados que finalmente **NO** fueron ejecutados por TRAGSATEC (611 – 518):
 - o un 22,58% fueron realizados finalmente por el ISM con sus medios propios (**21 cursos**),
 - o un 67,44 % fueron cancelados por falta de docentes/empresas (**63 cursos**)
 - o y un 9,68% fueron cancelados directamente por el ISM (**9 cursos**) (falta de alumnos, medios, error en los presupuestos del encargo, etc., que hacían inviable su realización).

Por otra parte, del total de 130 cursos cancelados en 2018 por el ISM, no se puede afirmar, tal y como se menciona en el cuadro nº 7 que 106 se deban a causas imputables a TRAGSATEC:

- Como se puede ver en las tablas, se “cancelan” un total de **72** cursos incluidos en las EG/EMPP:
 - o 63 cursos se cancelan porque no hay docentes/empresas para impartirlos
 - o 9 cursos se cancelan por causas imputables al ISM.
- El resto de las cancelaciones hasta los 130 (58), son cursos no incluidos en *las EG/EMPP*.

Esto supone que, de los 130 cursos cancelados en 2018, sólo el 48,46% de los mismos (63) se cancelan por causas “imputables a TRAGSATEC”, y el 51,54% (67) se debe a causas imputables al ISM.

DDPP/CNFM	Cancelados (C) (según Cuadro nº.6)	Cursos inicialmente encargados a TTEC y finalmente realizados por sus medios el ISM	Cursos inicialmente encargados a TTEC y cancelados por causas debidas a TTEC	Cursos inicialmente encargados a TTEC y cancelados por causas debidas al ISM	Cursos no impartidos incluidos en las EG/EMPP a TTEC	Cursos no impartidos y no incluidos en las EG/EMPP
CNFM BAMIO	54	20	30	2	32	22
CNFM ISLA CRISTINA	22		9	1	10	12
ILLES BALEARS	6	1	3	2	5	1
CÁDIZ	6		5		5	1
ALICANTE	5		2	1	3	2
LAS PALMAS	5				0	5
VIZCAYA	5		2		2	3
GIJÓN	4		2		2	2
ALMERÍA	3		2		2	1
BARCELONA	3		2		2	1
MÁLAGA	3			2	2	1
CARTAGENA	3		2		2	1
RESTO DDPP ISM	11		4	1	5	6
TOTAL	130	21	63	9	72	58

- **Tabla Nº 2:** Datos obtenidos del borrador del informe del Tribunal de Cuentas y de los datos propios de las EG/EMPP (*en rojo datos propios*).

En cuanto a la afirmación realizada en el informe de que “los cursos que estaban previstos en las EEGG y en los EEMPP formalizados con TRAGSATEC que finalmente no pudieron ser impartidos debido, fundamentalmente, a la imposibilidad de encontrar docentes para la impartición de los cursos por parte de esta empresa, así como en otras ocasiones, por la existencia de un límite máximo del 50% de subcontratación con terceros, que establecen tanto el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, como la LCSP”, debemos tener en cuenta que cuando TRAGSATEC recibe el encargo, ha estimado su subcontratación previamente y conjuntamente con el ISM, siendo entonces menor del 50% de subcontratación.

También debemos apuntar que otras de las principales causas de cancelación de cursos se dan en los cursos **B96 “Embarcaciones de Supervivencia y botes de rescate no rápidos”** y los cursos **B97 “Botes de rescate rápidos”** y que en la Península se licitan mediante Acuerdo MARCO, siendo la única empresa que cumple con todos los requisitos de los diseños curriculares del ISM **es el “** **”**. Dicho Centro imparte formación a muchos otros organismos y empresas, por lo que no siempre tiene disponibles fechas para la impartición de cursos al ISM. Se da el caso de que en los EG/EMPP de 2018 fueron cancelados un total de 22 cursos (14 de B96 y 8 de B97) por esta circunstancia, a pesar de las indicaciones que en su momento dábamos al ISM al incluirlos en nuestros EG/EMPP, ya que, como hemos indicado antes, cuando TRAGSATEC recibe el calendario de cursos del ISM ya informaba de las posibles incidencias con determinados cursos a impartir en los Centros Nacionales (Bamio e Isla Cristina), así como de las fechas disponibles para la impartición de cursos B96 y B97. A pesar de ello, en varias ocasiones dichas apreciaciones no se tomaron en cuenta y dichos cursos se incluían en las EEGG/EEMNPP.

SEGUNDA. - APARTADO: GESTIÓN DE LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL IMPARTIDOS POR EL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA.

Formación profesional impartida por TRAGSATEC

De acuerdo con los certificados de buena ejecución de las dos encomiendas de gestión, suscritas por el Subdirector General de Acción Social Marítima del Instituto Social de la Marina, con fecha 16 de septiembre de 2019, el importe total de los servicios finalmente ejecutados ascienden a:

- EG de fecha 19 de enero de 2018: **647.057,95 €**
- EG de fecha 06 de marzo de 2018: **402.098,43 €**

En los datos incluidos en el anteproyecto de informe, faltarían 9.863,97 euros facturados en la 1ª EG y 4.228,04 euros facturados en la 2ª EG, por los trabajos realizados y definidos en el Punto 6.- DEFINICIÓN DEL SERVICIO DE INSPECCIÓN DEL DESARROLLO DE LAS ACCIONES FORMATIVAS Y ANÁLISIS DE EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS PORTUARIOS Y LOCALIZACIONES del DOCUMENTO DE CONDICIONES GENERALES.

Respecto a la nota nº 11 del anteproyecto de informe en la que se hace referencia a las facturas de dos cursos, debe indicarse que:

- B96_20169: Inicialmente, por error, se emitió la factura de este curso contabilizando el IVA del desplazamiento de los alumnos (factura F311518676 con un importe de 9.121,03 €) si bien, TRAGSATEC emitió una factura rectificativa (factura R311518083) con el importe correcto 9.052,13 €, que fue el finalmente abonado por el ISM
- B97/1978: El ISM abonó hasta el límite de dicho presupuesto emitiéndose por TRAGSATEC una factura de abono (F311518632), por un importe de -5,30 €.

TERCERA. - APARTADO: FACTURACIÓN POR TRAGSATEC AL ISM Y SUBCONTRATACIÓN.

Con relación a este apartado, deben matizarse las siguientes afirmaciones (reproducidas en cursiva) realizadas en el anteproyecto de informe:

“A este respecto, se han observado las siguientes irregularidades en las dos EEGG citadas anteriormente:

- a) *En relación a la primera EG, el importe facturado por las empresas externas a TRAGSATEC, según se deduce del contenido de las propias facturas emitidas por estas empresas, ascendió a 282.209,96 euros; no obstante, el coste de la subcontratación abonado por el ISM a TRAGSATEC, considerando el presupuesto máximo del curso e independientemente del importe real de las prestaciones, según se desprende de las facturas emitidas por TRAGSATEC, ascendió a 370.347,39 euros, por lo que el ISM abonó en exceso un importe de 88.137,43 euros.*

“Además, el importe facturado por TRAGSATEC representó un 58,12 % del importe de la primera EG, cuyo importe total ascendió a 637.193,98 euros, superando por tanto el límite máximo de subcontratación del 50 % establecido en el apartado 6 de la Disposición adicional vigésimo quinta del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.”

- b) *Respecto a la segunda EG, el importe facturado por las empresas subcontratistas a TRAGSATEC ascendió a 157.953,04 euros. Sin embargo, el coste de la subcontratación abonado por el ISM a TRAGSATEC ascendió a 223.482,92 euros, por lo que existe un exceso de facturación de 65.529,88 euros. Y también en este caso se superó el límite máximo del 50 %, previsto en el precitado Real Decreto Legislativo*

3/2011, al representar el coste de la subcontratación, en relación con el importe total de la segunda EG, 397.870,39 euros, un 56,17 %.

De acuerdo con los datos e información facilitada por TRAGSATEC al ISM, los importes de Facturación, en los que están incluidas las actividades de Inspección y Puertos, y descontando la Factura de devolución comentada más adelante, tenemos los siguientes resultados:

ANALISIS SUBCONTRATACION POR ENCARGOS - EJERCICIO 2018	IMPORTE FACTURADO PROVEEDOR (EMPRESAS O DOCENTES)	IMPORTE FACTURADO POR TRAGSATEC AL ISM POR SUBCONTRATACION (SIN 5%CI NI 7%GG)	IMPORTE TOTAL FACTURADO POR LAS INSPECCIONES	IMPORTE TOTAL FACTURADO POR TRAGSATEC AL ISM	% SUBCONTRATACION
1 ENCOMIENDA GESTION	282.329,23 €	369.457,35 €	9.863,97 €	647.057,95 €	57,10%
2 ENCOMIENDA GESTION	157.953,03 €	223.482,92 €	4.228,04 €	402.098,43 €	55,58%
1 ENCARGO MMPP	147.822,76 €	146.469,06 €	3.431,55 €	320.432,55 €	45,71%
2 ENCARGO MMPP	184.709,78 €	185.543,73 €	8.572,54 €	417.627,64 €	44,43%
3 ENCARGO MMPP	94.685,13 €	92.631,02 €	8.690,53 €	318.500,93 €	29,08%
4 ENCARGO MMPP	194.117,46 €	194.117,47 €	4.320,41 €	422.409,65 €	45,95%
5 ENCARGO MMPP	171.915,16 €	170.235,16 €	6.144,58 €	395.797,33 €	43,01%
TOTALES AÑO 2018	1.233.532,55 €	1.381.936,71 €	45.251,62 €	2.923.924,48 €	47,26%

- **Cuadro Nº 1:** Datos propios de las EG/EMPP y aportados en diferentes ficheros al TC.

Como puede verse, la subcontratación total del año 2018 en el Plan de Formación del ISM 2018, ascendió al 47,26 %.

“Por último e independientemente de lo anterior, en los trabajos de fiscalización se ha detectado que, en el curso 19755 “Certificado avanzado en lucha contra incendios”, el ISM pagó en exceso a TRAGSATEC un importe de 948,44 euros superior al coste real o efectivo de los servicios realizados.”

Como se indica en el anteproyecto de informe, existió un error en la facturación al ISM por el curso en cuestión, reintegrándose la correspondiente cantidad como se comunicó al Tribunal de Cuentas.

El 21 de septiembre de 2020 se procedió a informar a la Dirección Provincial de Valencia que se ha procedido a la devolución de 948,44 € en base a un exceso de pago del curso B92_19755 Se adjunta el justificante de abono:



TRANSFERENCIAS EMITIDAS
ORDEN DE TRANSFERENCIAS

FECHA: 21/09/2020

ENTIDAD	OFICINA	D.C.	NUM. CUENTA
CCC			
ADEUDAMOS EN SU CUENTA			
FECHA OPERACION	ORDENANTE	BENEFICIARIO	
18/09/2020	TECNOLOGIAS Y SERVICIOS AGRARIOS SA S.M.E.M.P.	Instituto Social de la Marina. Direccion Provincial de Valencia	
TIPO DE OPERACION	MONEDA	REFERENCIA	
EVENTUAL	EUR	0049 6702 632 8CMACGB	
CUENTA DEL BENEFICIARIO	IMPORTE ORDENADO		
	948,44 EUR		
CONCEPTO Devolución IVA Curso B9219755			
DETALLE DE NUESTRAS COMISIONES			
GASTOS POR CUENTA DE COMPARTIDOS	TOTAL GASTOS	IMPORTE	FECHA VALOR
	0,00 EUR	948,44 EUR	18/09/2020

Este justificante es provisional y carece de toda validez sin una autenticación explícita del banco.

“2. En los meses de enero a abril de 2018, TRAGSATEC impartió cursos de formación sobre la base de las dos EEGG formalizadas con el ISM, si bien durante los trabajos de fiscalización se ha acreditado que la Entidad Gestora no dispuso de las facturas que terceras empresas subcontratistas emitieron al medio propio, por importe de 440.163,00 euros. Existió así una falta de control por parte del ISM, al no haber efectuado comprobación del coste real de las actividades subcontratadas por TRAGSATEC, para verificar el cumplimiento de la normativa, limitándose a abonar el importe facturado sin verificación alguna. Estas comprobaciones se hacen necesarias, máxime si se tiene en cuenta, como se expone posteriormente, que los importes que superan el 50 % no son financiados por el FSE.”

TRAGSATEC informa al ISM de la subcontratación en las diferentes encomiendas/encargos a medios propios desde el año 2017. Durante el año 2018, y hasta que el ISM solicitó un cambio en la gestión de la documentación, TRAGSATEC enviaba por encomienda de gestión/encargo un archivo con la siguiente información:

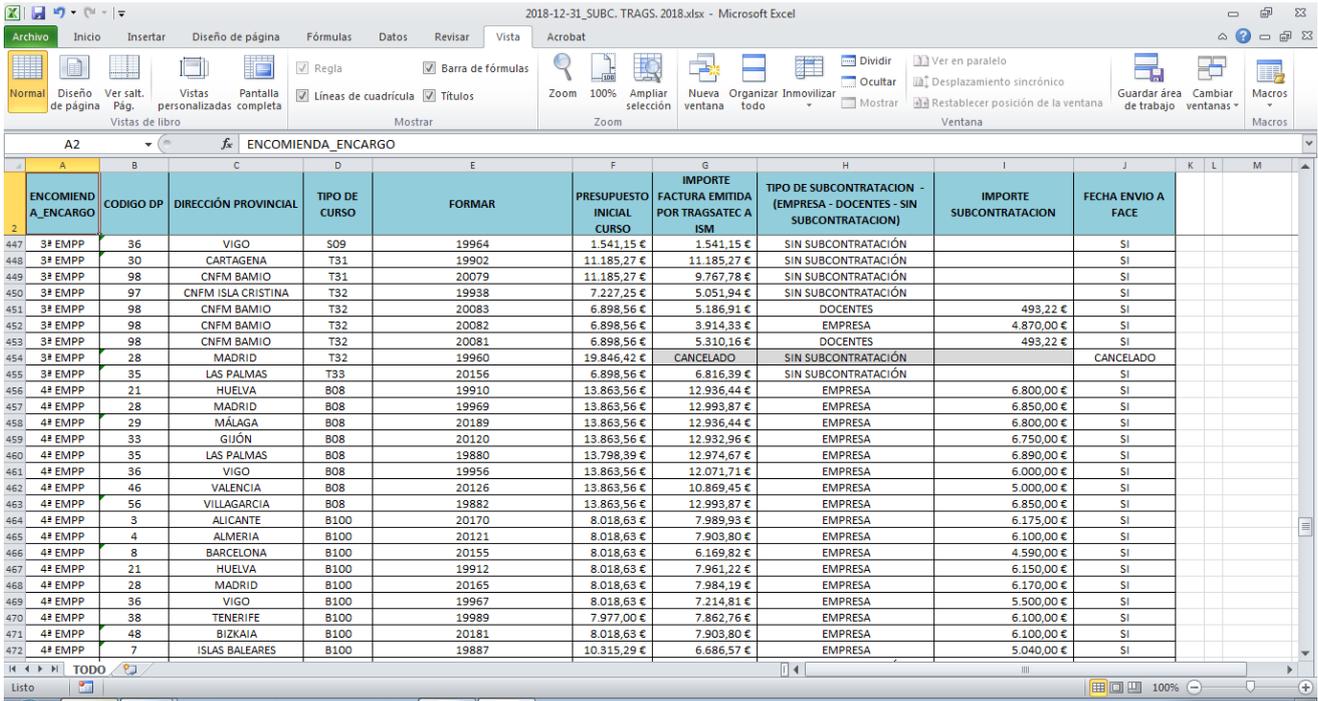
- Cursos sin subcontratación:
 - Curso
 - Dirección Provincial
 - Código FORMAR
 - Coste total por tipo de curso. Sólo gestión
 - Coste total por tipo de curso. Sólo docencia
 - Presupuesto total del curso según encomienda
 - Concepto a subcontratar (en este apartado se ponía nada)
 - Número de factura
 - Importe factura emitida por TRAGSATEC al ISM
- Cursos con subcontratación
 - Curso
 - Dirección Provincial
 - Código FORMAR
 - Coste total por tipo de curso. Sólo gestión
 - Coste total por tipo de curso. Sólo docencia
 - Presupuesto total del curso según encomienda
 - Concepto a subcontratar (en este apartado se ponía nada)
 - Número de factura
 - Proveedor
 - DNI/CIF
 - Coste subcontratación
 - % subcontratación respecto al coste final del curso
 - Importe factura emitida por TRAGSATEC al ISM
- Cursos con empresa homologada
 - Curso
 - Dirección Provincial
 - Código FORMAR
 - Coste total por tipo de curso. Sólo gestión
 - Coste total por tipo de curso. Sólo docencia
 - Presupuesto total del curso según encomienda
 - Concepto a subcontratar (en este apartado se ponía nada)
 - Número de factura
 - Proveedor

- CIF
- Procedimiento
- Coste subcontratación
- % subcontratación respecto al coste final del curso
- Importe factura emitida por TRAGSATEC al ISM
- Cursos B08
 - Curso
 - Dirección Provincial
 - Código FORMAR
 - Coste total por tipo de curso. Sólo gestión
 - Coste total por tipo de curso. Sólo docencia
 - Presupuesto total del curso según encomienda
 - Concepto a subcontratar (en este apartado se ponía nada)
 - Número de factura
 - Proveedor
 - CIF
 - Procedimiento
 - Coste subcontratación
 - % subcontratación respecto al coste final del curso
 - Importe factura emitida por TRAGSATEC al ISM

A partir, del 14 de septiembre de 2018, se adapta la información a suministrar al ISM a sus requerimientos:

- Encomienda/ Encargo
- Código DP
- Dirección Provincial
- Tipo de curso
- FORMAR
- Presupuesto inicial del curso
- Importe factura emitida por TRAGSATEC al ISM
- Tipo de Subcontratación (empresa – docentes – sin subcontratación)
- Importe subcontratación
- Fecha envío a FACE

A continuación, vemos un ejemplo del envío de dicha información al ISM:



A2	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
	ENCOMIENDA_A_ENCARGO	CODIGO DP	DIRECCIÓN PROVINCIAL	TIPO DE CURSO	FORMAR	PRESUPUESTO INICIAL CURSO	IMPORTE FACTURA EMITIDA POR TRAGSATEC A ISM	TIPO DE SUBCONTRATACION - (EMPRESA - DOCENTES - SIN SUBCONTRATACION)	IMPORTE SUBCONTRATACION	FECHA ENVIO A FACE			
447	3ª EMPP	36	VIGO	S09	19964	1.541,15 €	1.541,15 €	SIN SUBCONTRATACION		SI			
448	3ª EMPP	30	CARTAGENA	T31	19902	11.185,27 €	11.185,27 €	SIN SUBCONTRATACION		SI			
449	3ª EMPP	98	CNFM BAMIÓ	T31	20079	11.185,27 €	9.767,78 €	SIN SUBCONTRATACION		SI			
450	3ª EMPP	97	CNFM ISLA CRISTINA	T32	19938	7.227,25 €	5.051,94 €	SIN SUBCONTRATACION		SI			
451	3ª EMPP	98	CNFM BAMIÓ	T32	20083	6.898,56 €	5.186,91 €	DOCENTES	493,22 €	SI			
452	3ª EMPP	98	CNFM BAMIÓ	T32	20082	6.898,56 €	3.914,33 €	EMPRESA	4.870,00 €	SI			
453	3ª EMPP	98	CNFM BAMIÓ	T32	20081	6.898,56 €	5.310,16 €	DOCENTES	493,22 €	SI			
454	3ª EMPP	28	MADRID	T32	19960	19.846,42 €	CANCELADO	SIN SUBCONTRATACION		CANCELADO			
455	3ª EMPP	35	LAS PALMAS	T33	20156	6.898,56 €	6.816,39 €	SIN SUBCONTRATACION		SI			
456	4ª EMPP	21	HUELVA	B08	19910	13.863,56 €	12.936,44 €	EMPRESA	6.800,00 €	SI			
457	4ª EMPP	28	MADRID	B08	19969	13.863,56 €	12.993,87 €	EMPRESA	6.850,00 €	SI			
458	4ª EMPP	29	MÁLAGA	B08	20189	13.863,56 €	12.936,44 €	EMPRESA	6.800,00 €	SI			
459	4ª EMPP	33	GIJÓN	B08	20120	13.863,56 €	12.932,96 €	EMPRESA	6.750,00 €	SI			
460	4ª EMPP	35	LAS PALMAS	B08	19880	13.798,39 €	12.974,67 €	EMPRESA	6.890,00 €	SI			
461	4ª EMPP	36	VIGO	B08	19956	13.863,56 €	12.071,71 €	EMPRESA	6.000,00 €	SI			
462	4ª EMPP	46	VALENCIA	B08	20126	13.863,56 €	10.869,45 €	EMPRESA	5.000,00 €	SI			
463	4ª EMPP	56	VILLAGARCÍA	B08	19882	13.863,56 €	12.993,87 €	EMPRESA	6.850,00 €	SI			
464	4ª EMPP	3	ALICANTE	B100	20170	8.018,63 €	7.989,93 €	EMPRESA	6.175,00 €	SI			
465	4ª EMPP	4	ALMERÍA	B100	20121	8.018,63 €	7.903,80 €	EMPRESA	6.100,00 €	SI			
466	4ª EMPP	8	BARCELONA	B100	20155	8.018,63 €	6.169,82 €	EMPRESA	4.590,00 €	SI			
467	4ª EMPP	21	HUELVA	B100	19912	8.018,63 €	7.961,22 €	EMPRESA	6.150,00 €	SI			
468	4ª EMPP	28	MADRID	B100	20165	8.018,63 €	7.984,19 €	EMPRESA	6.170,00 €	SI			
469	4ª EMPP	36	VIGO	B100	19967	8.018,63 €	7.214,81 €	EMPRESA	5.500,00 €	SI			
470	4ª EMPP	38	TENERIFE	B100	19989	7.977,00 €	7.862,76 €	EMPRESA	6.100,00 €	SI			
471	4ª EMPP	48	BIZKAIA	B100	20181	8.018,63 €	7.903,80 €	EMPRESA	6.100,00 €	SI			
472	4ª EMPP	7	ISLAS BALEARES	B100	19887	10.315,29 €	6.686,57 €	EMPRESA	5.040,00 €	SI			

“3. En las facturas emitidas por TRAGSATEC al ISM en la primera y segunda EG no se identificaban de manera clara e inequívoca los importes correspondientes a conceptos subcontratados, facturándose a través de los mismos conceptos tanto gastos correspondientes a servicios prestados por subcontratistas, como gastos correspondientes a servicios que no habían sido objeto de subcontratación, lo que dificulta de manera significativa el control del cumplimiento del límite máximo de subcontratación previsto en la normativa.”

La facturación al ISM ha ido evolucionando a lo largo de las EEGG/EMMPP, siempre de acuerdo a la legislación vigente, intentando mejorar la trazabilidad de los conceptos facturados y dando respuesta a la demanda e indicaciones del propio ISM.

Se adjunta un ejemplo de factura del curso B100 (Revalidación del certificado de formación básica en seguridad):



Actuaciones Dirección Técnica
CL Julián Camarillo, 6 B
28037 MADRID
Madrid

FACTURA N.
FECHA

OO: E0374904 Intendencia Desplazo Terrestre de Cantabria
OO: E0374903 Instituto Social de la Marina
UT: E0387403 Dirección Provincial del Ieri de Cantabria



DESTINATARIO
MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL
INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA
Dirección Provincial de Cantabria
CL Sotileza, 8
38009 - Cantabria
C.I.F. Q3919002J

ACTUACIÓN	PERIODO DE FACTURACIÓN	FORMA DE PAGO
3028457 FORMACIÓN ISM ENERO-MARZO 20	de 05 de Marzo de 2018 al 06 de Marzo de 2018	04 Transferencia

CONCEPTO	CANTIDAD	PRECIO	IMPORTE
B100_REVALIDACIÓN DEL CERTIFICADO DE FORMACIÓN BÁSICA EN SEGURIDAD CÓDIGO FORMAR, 1040	34,0000	35,8400	1.218,56
1- DOCENCIA			
Experto docente con perfil 01			
Experto docente con perfil 03	17,0000	21,8000	365,50
Equipamiento para la realización de las prácticas. Incluye tanto el equipamiento general como el específico para módulo de supervivencia en la mar y prevención de lucha contra incendios.	1,0000	4.300,0000	4.300,00
Seguro de alumnos	20,0000	9,0000	180,00
Desplazamiento de los alumnos al lugar de realización del curso a una distancia inferior a 50 Km	2,0000	225,0000	450,00
Documentación anexa al curso (derechos y deberes del alumno, presentación FSE)	20,0000	4,0000	80,00
Documentación de calidad del curso, exámenes	20,0000	4,0000	80,00
Costes indirectos 5,0%	0,0500	6.654,0000	332,70
Gastos Generales 7,0 %	0,0700	6.988,7600	489,07
TOTAL DOCENCIA	1,0000	37,9300	37,93
2-GESTIÓN DEL CURSO			
2.1 ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE CALENDARIO PROPORCIONADO POR EL ISM			
Título superior o máster de más de 10 años de experiencia (003001)			
Título superior o máster de 5 a 10 años de experiencia	0,7000	30,1100	21,08
Costes indirectos 5,0%	0,0500	59,0100	2,95
Gastos Generales 7,0 %	0,0700	61,9800	4,34

CONCEPTO	CANTIDAD	PRECIO	IMPORTE
2.2 Implementación de medios para la ejecución de los cursos: docentes, empresas homologadas, etc. Preparación de cursos	2,0000	37,9300	75,86
Título superior o máster de más de 10 años de experiencia (003001)			
Título superior o máster de 5 a 10 años de experiencia	9,2000	30,1100	277,01
Técnico de grado superior FP II	2,9000	15,7500	45,66
Costes indirectos 5,0%	0,0500	368,5500	18,93
Gastos Generales 7,0 %	0,0700	418,4800	29,29
2.3 Seguimiento del desarrollo de cada curso. Control y Aseguramiento de la calidad de los cursos, tanto de docentes como empresas externas.	0,5000	37,9300	18,97
Título superior o máster de más de 10 años de experiencia (003001)			
Título superior o máster de 5 a 10 años de experiencia	4,4000	30,1100	132,48
Técnico de grado superior FP II	5,3000	15,7500	83,48
Costes indirectos 5,0%	0,0500	234,9200	11,75
Gastos Generales 7,0 %	0,0700	246,6700	17,27
2.4 Gestión Final de la Documentación: Informes, Facturas, etc.	0,8000	37,9300	30,34
Título superior o máster de más de 10 años de experiencia (003001)			
Título superior o máster de 5 a 10 años de experiencia	1,7000	30,1100	51,19
Técnico de grado superior FP II	2,5000	15,7500	39,38
Costes indirectos 5,0%	0,0500	120,9100	6,05
Gastos Generales 7,0 %	0,0700	126,9600	8,89
Base Imponible 8.389,70 IVA General 0,00 %			0,00
TOTAL FACTURA			8.389,70 EUR

Grupo Tragsa (Grupo SEPI) - Sede Social: Maldonado, 58 - 28006 Madrid - Tel: 91 322 60 00 - www.tragsa.es

Grupo Tragsa (Grupo SEPI) - Sede Social: Maldonado, 58 - 28006 Madrid - Tel: 91 322 60 00 - www.tragsa.es

“4. Asimismo, se han apreciado las siguientes dificultades en el análisis de las facturas emitidas por las empresas subcontratadas por TRAGSATEC:

a) En el 31,75 % de las facturas emitidas por terceros subcontratistas a TRAGSATEC no aparecía reflejado el código FORMAR del curso impartido, y en el 57,30 % de las mismas tampoco se reflejaba el tipo de curso impartido.

Asimismo, en ninguna de las facturas emitidas por terceros subcontratistas que incluían horas de docencia aparecían reflejados el nombre y apellidos de los docentes, ni el número de docentes por los que se factura; y en el 79,56 % de las

facturas ni siquiera aparecía reflejado el número total de alumnos que asistieron al curso.

Por ello, en todos estos casos resulta complejo identificar que la factura emitida por la tercera empresa se corresponda con el gasto que finalmente pagó el ISM a TRAGSATEC.

b) El concepto de gasto facturado por el subcontratista normalmente no está desglosado por partidas, sino que es único, realizándose en la mayoría de los casos una referencia genérica al curso y al intervalo de fechas en las que se imparte.

Como consecuencia de estas incidencias existen dificultades para relacionar las facturas de las empresas subcontratadas por TRAGSATEC con las facturas correspondientes emitidas por esta empresa al ISM, con el agravante de que en muchos casos ni siquiera coinciden los importes facturados por el gasto de la subcontratación.”

Las facturas de los proveedores se encuentran emitidas de acuerdo con la legislación vigente, incluyéndose, asimismo a partir de julio de 2020, los conceptos solicitados por el ISM. En concreto:

- Código FORMAR
- Tipo de curso
- Número de alumnos
- Procedimiento de licitación

**TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS AGRARIOS,
S.A.,S.M.E.,M.P.**

TRAGSATEC
C/ Julián Camarillo, 6ºB
28037 MADRID

FECHA	FACTURA	CLIENTE	N.I.F.	TELEFONO	PAG.
30/06/18	2 1800139	43001961	A79365821		1

CODIGO	DESCRIPCION	UNIDADES	PRECIO	DTO	IMPORTE
	Ref: TEC00004851 Contrato: 48.324 Fecha: 05.06.2018 F.Matrim: Prácticas Curso Básico Impartición de las prácticas para la obtención del Certificado de Formación Básica en Seguridad Marítima Lugar: Gijón. Fecha: 15, 20 y 21 de Junio de 2018. IVA Exento Según Ley 32/1996 Art.20	1,00	6.790,000		6.790,00

TOTAL IMP.	%	IMPORTE	BASE	%	IVA	%	REC.	TOTAL FRA. (€)
6.790,00			6.790,00	0,00	0,00			6.790,00
								Eur

Forma de Pago:
Banco: Operación Asegurada con CESCE

Vencimientos:
29/08/18
6.790,00

CLIENTE TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS AGRARIOS, S.A., S.M.E., M.P.		
DIRECCIÓN C/ Julián Camarillo, 6 B - 28037 MADRID		
C.I.F. A-79365821	FECHA 06/03/2018	Nº FACTURA JV007/18

CONCEPTO	IMPORTE EUROS
Impartición de un curso de "Actualización de Formación Básica en Seguridad" en la Dirección Provincial del Instituto Social de la Marina de Cantabria (Santander) del 5 al 6 de Marzo de 2018.	4.900,00
Contrato nº: 45757 ID 1317 Cod. Proyecto: 3028457	
Cód. 19440 - Cantabria - 20 alumnos	
* La Acción Formativa está exenta del Impuesto I.V.A. de acuerdo con el apartado 9 del artículo 20 de la Ley 37/1992 del 28 de Diciembre.	

BASE IMPONIBLE	I.V.A. (21%)	TOTAL	MONEDA
4.900,00	* EXENTO	4.900,00	euros

FORMA DE PAGO: Fecha de Vencimiento: 05/04/2018
Transferencia Bancaria a IBAN
Transferencia Bancaria a IBAN

CUARTA. - APARTADO: CONTROLES IMPLANTADOS POR EL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA SOBRE LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL.

Inspecciones de la DGMM sobre los cursos homologados

Con relación al apartado 2 que se reproduce, deben realizarse las siguientes matizaciones:

"2. De las inspecciones realizadas por la Capitanía Marítima de Huelva sobre los cursos impartidos en esta DP destacan las múltiples incidencias encontradas en el curso FORMAR19703, realizado en abril del 2018 a través de la empresa TRAGSATEC: retraso en el inicio del curso, graves deficiencias en el material utilizado para las prácticas, falta

de realización de contenido práctico, tanto relacionado con supervivencia en el mar como de extinción de incendios, deficiencias en seguridad en las prácticas que se realizan, incumplimientos de horarios y ausencia de titulación académica requerida en los instructores del curso.

No obstante, aunque la conclusión final del inspector es la de incumplimiento de la Resolución de 21 de septiembre de 2016, de la DGMM, por la que se determina el contenido y procedimiento de homologación de los cursos de revalidación conforme al Convenio STCW, no se propone la suspensión del curso.”

El curso FORMAR 19703 (Revalidación del certificado de formación básica en seguridad) se celebró en la Dirección Provincial de Huelva los días 9 y 10 de abril de 2018. El trabajo de gestión en este curso ha pasado por ir informando al ISM de los hechos acaecidos, solicitando la información y justificación pertinente a la empresa subcontratada de los puntos inspeccionados por Capitanía Marítima y, en definitiva, cumplir y hacer cumplir la Legislación y Normativa que aplica a la impartición de dicho Curso para su finalización satisfactoria.

QUINTA. - APARTADO: GASTOS DE INSPECCIÓN FACTURADOS POR TRAGSATEC.

El Anteproyecto indica que:

“Las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2018 como gastos de inspección ascendieron a 45.251,62 euros. TRAGSATEC inspeccionó 45 cursos, que representaron el 8,72 % del total de cursos impartidos por dicha empresa en el ejercicio 2018. Por su parte, en el ejercicio 2019 los gastos de inspección ascendieron a 43.028,55 euros, habiéndose inspeccionado 33 cursos, que representaron el 11,11 % del total de cursos de dicho ejercicio.

En este sentido debemos remarcar que el número, tipo y lugar de impartición de los cursos a inspeccionar, siempre fueron indicados y ordenados previamente por el ISM. Tenemos el siguiente ejemplo de indicaciones:

Cursos a inspeccionar en el mes de octubre - Mensaje (HTML)

De: [Redacted]
Para: [Redacted]
CC: [Redacted]
Asunto: Cursos a inspeccionar en el mes de octubre

Enviado el: miércoles 03/10/2018 13:01

Buenos días,

Para conocimiento y a los efectos oportunos, adjuntamos la tabla con las inspecciones a realizar por TRAGSATEC sobre cursos del cuarto encargo a medios propios personificados 2018 (cursos con inicio entre el 1 y el 31 de octubre). Las inspecciones han de hacerse conforme a la instrucción técnica, utilizando los formatos que también conoce TRAGSATEC (última versión remitida).

DP	DIRECCIÓN PROVINCIAL	TIPO CURSO	CÓDIGO FORMAR	FECHA PREVISTA DE INICIO	FECHA PREVISTA DE FIN	LOCALIDAD DE IMPARTICIÓN	DÍAS DE LA INSPECCIÓN	INSPECTOR
11	CÁDIZ	T32	19974	15/10/2018	26/10/2018	CÁDIZ	16, 17 y 18 de octubre	
28	MADRID	B90	19973	30/10/2018	31/10/2018	MADRID	30 y 31 de octubre	
46	VALENCIA	B08	20126	01/10/2018	11/10/2018	VALENCIA	9 y 10 de octubre	

Un saludo

Jefe de Sección - Servicio de Programas Formativos
Subdirección General de Acción Social Marítima - Código DIR3: EA0021261
C/Donostia 20 5ª planta Madrid 28004
Tel:917006863 Fax:917006584

Instituto Social de la Marina
Código de identificación: 15. Inscripción en el Registro de la EA0021261

Ver más acerca de: José María Molina López.

“Del análisis de estos conceptos se dependen las siguientes incidencias:

- 1. Por un lado, en el justificante de horas de inspección emitido por los inspectores de TRAGSATEC no se distingue entre horas de inspección de cursos y horas de inspección de puertos, sino que únicamente aparecen las horas totales, y en la factura pagada por el ISM a TRAGSATEC no consta la justificación de cómo efectúa la empresa la división de las horas de inspección entre ambos conceptos.*
- 2. Por otro lado, el hecho de que sea la propia empresa TRAGSATEC la que efectúe el control de los cursos que ella misma imparte, designando a un trabajador de la empresa para efectuar las inspecciones, supone una evidente ausencia de segregación de funciones que debería regir en la gestión y control de los cursos, así como un claro defecto de control interno sobre los mismos.*

No parece razonable que la propia empresa con la que el ISM suscribió las dos EEGG y cinco EEMPP para la gestión de los cursos en el año 2018 sea también la encargada de

efectuar las inspecciones de los mismos, independientemente de que los controles se efectúen siguiendo las directrices establecidas por el ISM o de que remitan el resultado de dicho control a esta entidad gestora.

En la práctica, suponen la realización de “autoinspecciones” por parte de la em-presa y, tal y como se señala posteriormente en el epígrafe II.3.6 del presente In-forme, estos controles no tuvieron ninguna repercusión en la mejora de la gestión de los cursos.

Asimismo, tampoco parece razonable, en virtud de los principios de buena gestión, que el ISM hubiera consignado en las EEGG y EEMPP la obligatoriedad de que la empresa TRAGSATEC inspeccione los cursos que ella misma imparte, to-da vez que dichos controles deberían ser realizados por personal del propio ISM, o en todo caso ajeno a la empresa cuya actividad se inspecciona.”

Respecto a estos aspectos, debemos considerar que las características técnicas de estos trabajos vienen recogidas en el **DOCUMENTO DE CONDICIONES GENERALES**, precisadas en el **Apartado: 6.- DEFINICIÓN DEL SERVICIO DE INSPECCIÓN DEL DESARROLLO DE LAS ACCIONES FORMATIVAS Y ANÁLISIS DE EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS PORTUARIOS Y LOCALIZACIONES.**

Tanto las actividades realizadas para llevar a cabo estas tareas, como los medios puestos a su disposición, han estado de acuerdo a las exigencias definidas en el Documentos de Condiciones Generales de las EEGG. Igualmente, su facturación se ha realizado de acuerdo al Presupuesto estipulado para dichos trabajos.

INSPECCIÓN Y ANÁLISIS DEL EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS PORTUARIOS							
PARTIDA	CÓDIGO	CANTIDAD	UNIDAD	DESCRIPCIÓN	PRECIO	SUBTOTAL	
Actividades dirigidas a la elaboración de una red de lugares e infraestructuras que permitan la selección de la ubicación más óptima de cursos de formación marítima en los que es necesario la realización de prácticas fuera de un aula por parte de los alumnos. Preparación y organización de inspecciones y realización de informes de visita	Tarifa (003012)	512	h	Técnico de grado superior FP II	15,75	8.064,00	
	SUBTOTAL						8.064,00
	%5OCI			%	Costes indirectos 5,0%		403,20
	SUBTOTAL						8.467,20
	%7.GG			%	Gastos Generales 7,0 %		592,70
	SUBTOTAL						9.059,90
	Desplazamiento para llevar a cabo una inspección	Tarifa (003045)	100	jor	Dieta alojamiento dentro de territorio nacional	68,73	6.873,00
TAR_COMIDA		100	ud	Manutención (comida) dentro de territorio nacional	25,00	2.500,00	
tar_CENA		100	ud	Manutención (cena) dentro de territorio nacional	20,00	2.000,00	
Viaje		40.000	km	Gastos transporte.	0,2	8.000,00	
SUBTOTAL						19.373,00	
%5OCI				%	Costes indirectos 5,0%		968,65
SUBTOTAL						20.341,65	
%7.GG			%	Gastos Generales 7,0 %		1.423,92	
SUBTOTAL						21.765,57	
TOTAL						30.825,47	

SEXTA. - APARTADO: CONTROLES IMPLANTADOS POR EL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA SOBRE LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL.

En el punto 3., se indica:

“3. En la inspección realizada en el CNFM de Bamio se detectó que TRAGSATEC canceló 38 cursos por falta de profesores cualificados. Durante el ejercicio 2017, 78 alumnos no se presentaron al inicio del curso, y además se produjeron 32 bajas por abandono. En las verificaciones practicadas por la entidad in situ se detallan incidencias relacionadas con la empresa TRAGSATEC tales como: problemas en la planificación de los cursos y en la disponibilidad de profesores cualificados que provoca la existencia de múltiples cambios en el profesorado, en las horas planificadas, así como problemas en las fechas de comienzo de los cursos, llegando incluso a la cancelación de estos. Asimismo, también se detectó la remisión fuera del plazo establecido de la documentación del curso por parte

de TRAGSATEC, hecho que provoca que no se cumplan los plazos de comunicación a la DGMM”

Como ya se ha dicho anteriormente, el número de cursos cancelados en el CNFM de Bamio durante el año 2018 e incluidos dentro de los encargos/encomiendas de gestión fueron 30 cursos, siendo el motivo de la cancelación la “no disposición de docentes con certificados en el uso de los simuladores de los que disponía en Centro”.

“1. En las verificaciones realizadas en el CNFM Bamio, la mayoría de las deficiencias detectadas durante estos ejercicios están relacionadas con el personal docente aportado en el ejercicio 2018 por la empresa TRAGSATEC y en el 2019 por , destacando las siguientes:

- a) Sustitución de clases prácticas por teóricas, así como duración inferior a la estipulada de las clases prácticas que se llegan a impartir. Asimismo, en las clases prácticas impartidas sólo se evidencia la presencia de un docente, cuando debería haber dos (cursos FORMAR 19769 y 19722).*

Cualquier decisión al respecto de la modificación de la estructura del curso, como la *sustitución de clases prácticas por teóricas*, es tomada por el evaluador principal del curso que **no** fue aportado por TRAGSATEC.

El curso FORMAR 19722 **no** forma parte de las EEGG o EMPP de TRAGSATEC.

- b) No se dispone del perfil del docente que imparte las clases y, por tanto, no es posible determinar si los instructores cumplen los requisitos exigidos. En el caso del curso FORMAR 20890, esta información debe remitirse a la DGMM según consta en la Resolución de 8 de febrero de 2013 de la DGMM, por la que se homologa al CNFM de Bamio para impartir cursos, sin que conste su envío, y para el curso FORMAR 19812, no se aporta la documentación del perfil del docente que exige el Diseño Curricular del curso establecido por el ISM siguiendo especificaciones del Convenio de la Organización Marítima Internacional.*

El curso FORMAR 20890, **no** forma parte de las EEGG o EMPP de TRAGSATEC.

En el curso FORMAR 19812 (Actualización sanitaria específica avanzada), TRAGSATEC aportó la docente de prácticas (Perfil 34). La documentación que acreditaba el perfil de dicha docente se puso a disposición del CNFM de Bamio y de los Servicios Centrales del ISM, a través de la plataforma TRAGSANET en la comunicación del curso, con fecha 09/04/2018.

c) Ausencia de acreditación del perfil profesional requerido, bien porque no consta la existencia de los certificados o títulos profesionales requeridos, bien por no aportar título válido de formador de formadores necesario para impartir docencia (cursos FORMAR 20832, 20839, 20757, 20743).

Los cursos FORMAR 20832, 20839, 20757, 20743, **no** forman parte de las EEGG o EMPP de TRAGSATEC.

d) Existencia de múltiples cambios en la configuración del curso y de los docentes asignados por la empresa , que han impedido al CNFM comunicar en tiempo y forma la relación de instructores correspondiente (cursos FORMAR 20728,20771, 20773, 20820).

2. Respecto a la DP de Huelva y en relación con el curso FORMAR 19447 en el ejercicio 2018, no consta la notificación de datos del curso a la DGMM, durante la impartición del curso se ha constatado la ausencia de un docente y se han producido cambios en la configuración del curso que no han sido comunicados.

Con relación a este punto, no están las causas discriminadas por empresa, y no conocer por tanto la incidencia con relación a TRAGSATEC.

No obstante, este curso fue inspeccionado por Marina Mercante, en las que las conclusiones son que “*el curso cumple con lo dispuesto en la Orden FOM 2296/2002, aunque se han identificado deficiencias susceptibles de solventarse e implantarse actuaciones de mejora*”.

SÉPTIMA. - RECOMENDACIONES.

Por último, y con relación a la recomendación del Tribunal de Cuentas al ISM para que solicite a *Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P.* la devolución del importe de 177.409,13 euros, abonado en exceso en concepto de subcontratación, como se ha indicado en el cuerpo del presente escrito, no procede la reclamación de cantidad alguna a TRAGSATEC, ya que, en la

ejecución de las dos encomiendas de gestión recibidas en el año 2018, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, TRAGSATEC tenía la obligación de facturar conforme al sistema de tarifas establecido en la Disposición Adicional 25^a del TRLCSP y en el RD 1072/2010, de 20 de agosto, con independencia de que determinadas actuaciones fueran o no subcontratadas, ya que no se preveía en dicha normativa que, en caso de subcontratación, el pago al medio propio se realizara atendiendo al coste efectivo soportado por el mismo, como se establece actualmente en el artículo 32.4 de la LCSP y en el RD 69/2019, de 15 de febrero, no pudiéndose aplicar con carácter retroactivo estas normas.