



BOLETÍN OFICIAL
DE LAS CORTES GENERALES

SECCION CORTES GENERALES

VIII LEGISLATURA

Serie A:
ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS

12 de enero de 2006

Núm. 215

ÍNDICE

Páginas

Competencias en relación con otros órganos e instituciones

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000017 (CD)	Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre la Nota complementaria del informe de fiscalización especial sobre los Centros mancomunados de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, así como la mencionada Nota	2
771/000015 (S)		
251/000018 (CD)	Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización sobre el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), ejercicio 2001, así como dicho Informe	35
771/000017 (S)		
251/000019 (CD)	Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de las ayudas concedidas por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en el marco del III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas, ejercicio 2001, así como dicho Informe	152
771/000018 (S)		

COMPETENCIAS EN RELACIÓN CON OTROS ÓRGANOS E INSTITUCIONES

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000017 (CD)
771/000015 (S)

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre la Nota complementaria del informe de fiscalización especial sobre los Centros Mancomunados de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (núm. expte. Congreso: 251/000017 y núm. de expte. Senado: 771/000015), así como de la Nota complementaria correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 19 de diciembre de 2005.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN A LA NOTA COMPLEMENTARIA DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN ESPECIAL SOBRE LOS CENTROS MANCOMUNADOS DE MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000017 Y NÚM. DE EXPTE. SENADO: 771/000015) EN SU SESIÓN DEL DÍA 29 DE NOVIEMBRE DE 2005

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 29 de noviembre de 2005, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca de la Nota complementaria del informe de fiscalización especial sobre los Centros Mancomunados de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social:

ACUERDA

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

a) Que teniendo en cuenta que la Nota complementaria del Tribunal de Cuentas se refiere a un informe del 2001, dado el tiempo transcurrido, inste al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a informar a esta Comisión de la situación actual de los Centros Mancomunados al que se refiere el citado informe, tanto en la adaptación de sus estatutos al nuevo regla-

mento, como a la liquidación de los que hubiese tenido lugar.

b) Clarificar la situación actual de los terrenos adquiridos en su día para la instalación del Centro Intermutual de Seguridad (CIS), y adoptar las medidas necesarias para regularizar la situación de la Asociación para la Prevención de Accidentes (APA).

c) Se intensifique el esfuerzo realizado por los «Centros de Recuperación y Rehabilitación de Levante» y «Centro Intermutual de Euskadi» para el cumplimiento de la compatibilidad de los facultativos que prestan servicios en dichos centros y se promueva la colaboración y coordinación de los citados Centros con los correspondientes servicios de Salud de Valencia y Euskadi respectivamente.

d) El Instituto Nacional de la Seguridad Social realice una valoración global del concierto que tiene suscrito esta entidad gestora de la Seguridad Social con el «Centro Intermutual de Euskadi», incluyendo el conjunto de los precios abonados por la realización de pruebas complementarias para la declaración de las situaciones de incapacidad permanente, así como de los plazos en que éstas deben ser realizadas, con el objetivo de adecuar, en su caso, los citados precios a la realidad del 2006.

Palacio del Congreso de los Diputados, 29 de noviembre de 2005.—El Presidente, **Francesc Antich Oliver**.—El Secretario de la Comisión, **José Ramón Mateos Martín**.

NOTA COMPLEMENTARIA DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN ESPECIAL SOBRE LOS CENTROS MANCOMUNADOS DE MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 30 de septiembre de 2003, la Nota Complementaria del Informe de Fiscalización especial sobre los Centros Mancomunados de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

	Página
ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	3
SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES.....	3
1. INTRODUCCIÓN	3
2. ANTECEDENTES.....	3
3. OBJETIVOS Y ALCANCE	5
4. TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	6
SECCIÓN II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	7
1. CONCLUSIONES	7
2. RECOMENDACIONES	10
SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	11
1. CENTRO DE RECUPERACIÓN Y REHABILITACIÓN DE LEVANTE, CENTRO MANCOMUNADO DE MUTUAS	12
2. CENTRO MUTUAL PARA LA REHABILITACIÓN DE ACCIDENTADOS DE TRABAJO DE SAN CUGAT DEL VALLÉS.....	16
3. CENTRO INTERMUTUAL DE EUSKADI. CENTRO MANCOMUNADO DE MUTUAS	18
4. CENTRO INTERMUTUAL DE SEGURIDAD. CENTRO MANCOMUNADO DE MUTUAS ...	22
5. COMUNIDAD DE BIENES AGRUPACIÓN INTERMUTUAL (MADÍN Y UNIÓN MUTUA)	24
6. CENTRO MUTUAL DE PREVENCIÓN, RECUPERACIÓN Y REHABILITACIÓN (UBARMÍN).	24
ANEXO I. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN ESPECIAL SOBRE LOS CENTROS MANCOMUNADOS DE MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SU SESIÓN DE 28 DE JUNIO DE 2000	25

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

APA	Asociación para la Prevención de Accidentes	de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social» (en adelante anterior Informe de Fiscalización), y acordó su elevación a las Cortes Generales. En este Informe Especial se establecía que el Tribunal de Cuentas efectuaría un seguimiento de las actuaciones complementarias que debían ser realizadas como consecuencia de las conclusiones y recomendaciones contenidas en él. Se adjuntan como Anexo I las conclusiones y recomendaciones de este Informe.
CAR	Centro de Alto Rendimiento Deportivo	Posteriormente, el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 1 de febrero de 2001 acordó la realización de esta Fiscalización Especial denominada «Nota Complementaria del Informe de Fiscalización Especial sobre los Centros Mancomunados de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social», que recoge el resultado de los trabajos de seguimiento de estas actuaciones complementarias encomendadas.
CIS	Centro Intermutual de Seguridad	
CMR	Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentes de Trabajo de San Cugat del Vallés	
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social	
INSALUD	Instituto Nacional de la Salud	
INSERSO	Instituto Nacional de Servicios Sociales	
KUTXA	Caja de Ahorros de Guipúzcoa y San Sebastián	
SERVASA	Servicio Valenciano de Salud	

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 28 de junio de 2000, aprobó el «Informe de Fiscalización Especial sobre los Centros Mancomunados de Mutuas

2. ANTECEDENTES

El vigente Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre (en adelante

Reglamento de Colaboración), define en su artículo 12 los Centros Mancomunados de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (en adelante Centros Mancomunados), como las instalaciones y servicios sanitarios y recuperadores puestos en común por dos o más Mutuas «... para la prestación de la asistencia debida y la plena recuperación de los trabajadores accidentados en el trabajo y enfermos profesionales». Asimismo, el referido Reglamento establece que:

— En su denominación se debe consignar obligatoriamente la expresión «Centro Mancomunado de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social» (artículo 11.4).

— Su creación, modificación y supresión requieren la conformidad previa, mediante una autorización, del actual Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (artículo 12.1 y 2).

— La Resolución que autorice la creación de los Centros Mancomunados deberá aprobar también los Estatutos por los que habrá de regirse su funcionamiento, que recogerán necesariamente los derechos, obligaciones, forma de financiación por las Mutuas partícipes, régimen de gobierno, administración, régimen económico y funciones a cumplir, los cuales, en todo caso, se ajustarán a las prescripciones contenidas en el Reglamento y en sus disposiciones de aplicación y desarrollo (artículo 12.2).

— Los Centros Mancomunados autorizados tendrán personalidad jurídica propia y confeccionarán sus presupuestos y llevarán su contabilidad de forma independiente de los de sus Mutuas partícipes, registrarán sus operaciones con arreglo al Plan General de Contabilidad de la Seguridad Social y rendirán las cuentas de su gestión al Tribunal de Cuentas (artículo 12.2).

Para ello, las Instalaciones y servicios mancomunados preexistentes que son los antecedentes de los actuales Centros Mancomunados, que fueron constituidos al amparo de los anteriores Reglamentos de Colaboración de 1967 y 1976 dispusieron de un plazo, hasta el 31.12.1996, para la adaptación de sus Estatutos a las disposiciones del vigente Reglamento (disposición transitoria primera del vigente Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas), debiendo aprobar el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales dichas adaptaciones. Como se verá más adelante, ninguno de los Centros Mancomunados existentes a la entrada en vigor del actual Reglamento de Colaboración ha cumplido con este plazo, y, a la fecha en que se redacta este Proyecto de Informe, continúan careciendo de personalidad.

El Real Decreto 1993/1995 que aprobó este Reglamento de Colaboración entró en vigor el día 1 de enero de 1996, según establecía su disposición final única, y derogó el anterior Reglamento General sobre Colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en la gestión de la Seguridad

Social, aprobado por Real Decreto 1509/1976, de 21 de mayo, que a su vez había sustituido al aprobado por el Decreto 1563/1967, de 6 de julio.

Estos dos Reglamentos, ya derogados, contemplaban la posibilidad de que dos o más Mutuas establecieran Instalaciones y servicios mancomunados (lo que el nuevo Reglamento denomina Centros Mancomunados) al objeto de que atendieran la recuperación profesional de los accidentados de trabajo y la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Por tanto en ellos está el origen de la existencia actual de los referidos Centros.

Entre las Instalaciones y servicios mancomunados, reguladas sucesivamente por los dos Reglamentos derogados citados, y los ahora denominados Centros Mancomunados regulados por el actual Reglamento sobre Colaboración se observan diferencias importantes.

— El objeto de las Instalaciones y servicios mancomunados era la recuperación profesional (rehabilitación profesional, según el primero de los Reglamentos citados) y la prevención de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, mientras que el objeto de los actuales Centros Mancomunados no incluye la prevención de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales y sí incluye, en cambio, «la asistencia debida y la plena recuperación de los trabajadores accidentados».

— En tanto que, bajo la vigencia de los dos Reglamentos anteriores, las Instalaciones y servicios mancomunados no tenían personalidad jurídica distinta a la de sus Mutuas partícipes, por lo que se constituían como meras comunidades de dominio, en el actualmente vigente, los Centros Mancomunados nuevos tendrán personalidad jurídica propia, y los ya existentes lo pueden adquirir a partir de la aprobación por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de la adaptación de sus Estatutos.

Cabe indicar que desde la entrada en vigor del vigente Reglamento de Colaboración, no se ha creado ningún Centro Mancomunado nuevo y, por el contrario, se han disuelto algunos de los existentes a esa fecha.

Todos los Centros Mancomunados a que se refiere esta Fiscalización, estén o no operativos en el momento en que se redacta este Proyecto de Informe-, fueron creados, por tanto, como Instalaciones y servicios mancomunados con anterioridad a la entrada en vigor del vigente Reglamento de Colaboración. La denominación, fecha de autorización, objeto para el que fueron creados y situación actual de cada uno de estos Centros Mancomunados son los siguientes:

— «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante. Centro Mancomunado de Mutuas». Este Centro situado en el término municipal de San Antonio de Benageber (Valencia) fue autorizado por Resolución

de 22.2.1968 del entonces Ministerio de Trabajo. Su objeto era sanitario y recuperador, y está operativo en la actualidad, dedicándose a los fines que constituyen su objeto actual, de acuerdo con el vigente Reglamento de Colaboración.

— «Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés. Centro Mancomunado de Mutuas». Fue autorizado por Resolución de 30.5.1968 del entonces Ministerio de Trabajo. Su objeto era la rehabilitación profesional. Como ya se indicaba en el anterior Informe de Fiscalización del que este Informe constituye el seguimiento, en la actualidad el Centro no realiza ninguna de las actividades para las que fue creado y dedica básicamente todos sus recursos a prestar servicio a una entidad deportiva, el Centro de Alto Rendimiento Deportivo, entidad de derecho público adscrita al Departamento de Presidencia de la Generalidad de Cataluña.

— «Centro Intermutual de Euskadi. Centro Mancomunado de Mutuas». Este Centro, situado en Bilbao, fue autorizado por Resolución de 5.5.1995 del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Su objeto era sanitario y recuperador, y está operativo en la actualidad, dedicándose a los fines que constituyen su objeto actual, de acuerdo con el vigente Reglamento de Colaboración.

— «Centro Intermutual de Seguridad». Este Centro, situado en San Sebastián, fue autorizado por Resolución de 15.9.1971 del entonces Ministerio de Trabajo siendo su objeto la prevención de riesgos laborales. Sin embargo, nunca ha realizado actividades como Centro Mancomunado y sí otras de carácter bien distinto, y el inmueble para ubicarlo no llegó a construirse. No está operativo en la actualidad.

— «Comunidad de Bienes Agrupación Intermutual (Madin y Unión Mutua)». Este Centro situado en Latorres (Asturias), fue autorizado por Resolución de 4.10.1971 del entonces Ministerio de Trabajo. Su objeto era la prevención y rehabilitación. No está operativo en la actualidad.

— «Centro Mutual de Prevención, Recuperación y Rehabilitación “Ubarmin”». Este Centro, situado en El Cano (Navarra), fue autorizado por Resolución de 30.5.1968 del entonces Ministerio de Trabajo. Su objeto era la recuperación y rehabilitación. La gestión del Centro está en la actualidad a cargo de la Diputación Foral de Navarra desde el 1 de enero de 1985, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1680/1990, de 28 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del INSALUD a la Comunidad Foral de Navarra.

Como ya se ha indicado, el vigente Reglamento de Colaboración estableció un régimen transitorio para que todos los Centros Mancomunados existentes, creados con anterioridad a su entrada en vigor, adaptasen sus Estatutos a las disposiciones que en él se contemplan y posteriormente estos nuevos Estatutos adaptados fuesen aprobados por el Ministerio de Trabajo y Asun-

tos Sociales. Ante la inexistencia de un registro público de Centros Mancomunados, sólo la aprobación por el actual Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de los Estatutos adaptados de los Centros, establecida como competencia de este Ministerio por el artículo 12.2 del vigente Reglamento de Colaboración, les puede conferir personalidad jurídica independiente y autonomía patrimonial.

De acuerdo con la información facilitada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a este Tribunal de Cuentas, sólo 3 Centros: el Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante, el Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés y el Centro Intermutual de Euskadi, que son los únicos que tuvieron alguna actividad real en el periodo al que se refiere esta fiscalización, enviaron al Ministerio sus Estatutos adaptados al vigente Reglamento de Colaboración, previamente aprobados por sus respectivas Juntas Generales, para su aprobación, según se indicó en el anterior Informe de Fiscalización.

3. OBJETIVOS Y ALCANCE

Los trabajos de esta fiscalización han consistido en verificar las actuaciones llevadas a cabo por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Tesorería General de la Seguridad Social, y las Juntas Generales del «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante», del «Centro Intermutual de Euskadi», del «Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés», del «Centro Intermutual de Seguridad», de la «Comunidad de Bienes Agrupación Intermutual (MADIN y UNIÓN MUTUA)» y del «Centro Mutual de Prevención, Recuperación y Rehabilitación (Ubarmin)» en representación de las Mutuas partícipes, en relación con todas las actuaciones que quedaron previstas en las Conclusiones y Recomendaciones (recogidas en el Anexo I) en el anterior Informe de Fiscalización.

En particular, este Tribunal ha analizado lo siguiente:

1. Actuaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en relación con los asuntos siguientes:

— La aprobación de los Estatutos de los dos Centros Mancomunados con actividad, una vez adaptados al vigente Reglamento de Colaboración y aprobados por sus Juntas Generales, para que pudieran adquirir personalidad jurídica.

— La regularización de la situación del «Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés» para adaptarla a lo previsto en el vigente Reglamento de Colaboración y en su caso para su disolución.

— La disolución de los Centros que no tienen actividad alguna: «Comunidad de Bienes Agrupación Intermutual (MADIN y UNIÓN MUTUA)» y «Centro

Intermutual de Seguridad». Igualmente, la disolución del «Centro Mutual de Prevención, Recuperación y Rehabilitación (Ubarmin)» del que fueron traspasadas la gestión de su edificio y las actividades que en él se desarrollan a la Comunidad Foral de Navarra y, en su defecto, la regularización de su situación.

2. Actuaciones de la Tesorería General de la Seguridad Social en orden a la correcta titulación e inscripción de los bienes inmuebles destinados a ubicar los referidos Centros Mancomunados.

3. Actuaciones de la Junta General del «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante», en representación de las Mutuas partícipes, en relación con los asuntos siguientes:

— La obtención de la Agencia Valenciana de la Salud (antes SERVASA) del pago de los intereses de demora que no hayan prescrito, generados por el retraso en el pago de los servicios que le fueron prestados por el Centro como consecuencia del convenio suscrito por ambas entidades.

— La obtención de los trabajadores que prestan servicios en el Centro de la declaración de no estar incurso en alguna de las causas de incompatibilidad previstas en la Ley 53/1984.

4. Actuaciones de la Junta General del «Centro Intermutual de Euskadi», en representación de las Mutuas partícipes, en relación con la obtención de los trabajadores que prestan servicios en el Centro de la declaración de no estar incurso en alguna de las causas de incompatibilidad previstas en la Ley 53/1984.

5. Verificar si el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha adoptado o no, medidas para:

— Regularizar la situación derivada de la participación de las Mutuas en la Asociación para la Prevención de Accidentes (en adelante APA) relacionada con el Centro Intermutual de Seguridad, instando a las Mutuas a poner fin a su participación indebida en esta asociación.

— Determinar la titularidad del patrimonio de la APA generado por las cuotas abonadas por las Mutuas asociadas y por su propia actividad remunerada.

6. Asimismo, el Tribunal ha analizado otras cuestiones relacionadas con la actividad de los Centros Mancomunados, cuando su análisis ha resultado necesario, en relación con los anteriores contenidos.

Para la consecución de estos objetivos se ha examinado la documentación remitida al Tribunal por la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, por la Tesorería General de la Seguridad Social, por la Intervención General de la Seguridad Social, por la Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios del Ministerio de Administra-

ciones Públicas, por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social partícipes en los Centros Mancomunados, y por los siguientes Centros Mancomunados: «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante», «Centro Intermutual de Euskadi», «Centro Intermutual de Seguridad» y «Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés».

Asimismo, se han efectuado trabajos de fiscalización «in situ» en los Centros Mancomunados indicados en el párrafo anterior y en las dependencias de la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social y de la Intervención General de la Seguridad Social.

Finalmente, debe señalarse que el alcance temporal de las pruebas de la fiscalización efectuadas in situ se extiende desde el 28.6.2000, fecha de aprobación del anterior Informe de Fiscalización sobre Centros Mancomunados de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, hasta junio de 2002, sin perjuicio de los hechos conocidos con posterioridad a esta fecha que tienen reflejo, asimismo, en este Informe.

4. 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 esta fiscalización fue remitido el 27 de febrero de 2003, por este Tribunal de Cuentas, a cada una de las Mutuas partícipes* en los 6 Centros Mancomunados [Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante, Centro Mancomunado de Mutuas; Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés; Centro Intermutual de Euskadi, Centro Mancomunado de Mutuas; Centro Intermutual de Seguridad, Centro Mancomunado de Mutuas; Comunidad de Bienes Agrupación Intermutual (MADÍN y UNIÓN MUTUA) y Centro Mutual de Prevención, Recuperación y Rehabilitación (UBARMIN)], en su calidad de entidades fiscalizadas, así como al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, al Ministerio de Administraciones Públicas, al Instituto Nacional de la Seguridad Social, a la Tesorería General de la Seguridad Social, a la Consejería de Sanidad de la Generalidad Valenciana y al Servicio Vasco de Salud, con el fin de que todos ellos efectuaran las alegaciones que estimasen pertinentes. La ausencia de personalidad jurídica de los Centros Mancomunados que ya se puso de manifiesto en el Informe Especial aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de 2000 y que subsistía en el momento del trámite de alegaciones de este Anteproyecto, explica su falta de remisión a cada uno de estos Centros.

* Para conocer las Mutuas partícipes en cada Centro Mancomunado puede consultarse el cuadro n.º 1.1 del anterior Informe de Fiscalización.

Dentro del plazo legal concedido, fueron recibidas en el Tribunal de Cuentas las alegaciones formuladas por todos aquellos a quienes se envió el Anteproyecto de Informe con excepción de dos Mutuas, Mutua Montañesa, participe en el Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés y Unión Museba Ibesvico, en lo referente a la Comunidad de Bienes Agrupación Intermutual Latores.

A la vista de las citadas alegaciones, han sido efectuadas las oportunas modificaciones en el texto del Anteproyecto de Informe Especial, y en los casos en que se estimó conveniente, han sido reflejadas mediante notas a pie de página. La totalidad de las alegaciones recibidas, se adjuntan al Informe Especial.

SECCIÓN II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES

Se exponen a continuación las principales conclusiones de este Proyecto de Informe, relativas a cada uno de los Centros Mancomunados objeto de esta Fiscalización Especial.

1.1 Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante, Centro Mancomunado de Mutuas.

— A la fecha de elaboración de este Proyecto de Informe, la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social está analizando el último texto de Estatutos que fue aprobado por la Asamblea General del Centro el 30 de mayo de 2002. Con este nuevo texto, el Centro ha tratado de adaptar sus Estatutos a las observaciones formuladas por la citada Dirección General, si bien en la actualidad, estos Estatutos continúan pendientes de su autorización definitiva (apartado 1.1 de la Sección III).

— Tanto el Centro Intermutual de Levante, como la Consejería de Sanidad de la Generalidad Valenciana han realizado, desde la aprobación del anterior Informe de Fiscalización sobre Centros Mancomunados, actuaciones tendentes a regularizar las situaciones de incompatibilidad que afectaban a facultativos que prestaban sus servicios en el Centro, detectadas en este Informe. Estas situaciones se han regularizado en su generalidad.

No obstante, aún existen situaciones que vulneran la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, y el Real Decreto 589/1985, de 30 de abril sobre incompatibilidades del personal al servicio del Estado, de la Seguridad Social y de los entes, organismos y empresas dependientes. Así, este Tribunal ha verificado mediante consulta a la Tesorería General de

la Seguridad Social que, a 3 de junio de 2002, seis de los facultativos que trabajaban en el Centro Mancomunado estaban incursos en una situación de incompatibilidad¹:

- Dos médicos con contrato laboral, pertenecientes al personal de plantilla del Centro, estaban también de alta en esa fecha en la Agencia Valenciana de Salud. Estos dos facultativos no estaban entre los incluidos en el anterior Informe de Fiscalización.

- Asimismo, esta situación de prestación de servicios en el Centro y en la Agencia Valenciana de la Salud, concurría en cuatro de los médicos contratados por el Centro por acto médico. De estos cuatro casos, tres se encontraban en presunta situación de incompatibilidad según el anterior Informe de Fiscalización, si bien dos de ellos habían solicitado la compatibilidad de la Consejería de Sanidad de la Generalidad Valenciana, encontrándose pendientes de Resolución ambos casos. Los otros dos facultativos, uno de los cuales figuraba incluido en el anterior Informe de Fiscalización, han firmado una declaración de no estar incursos en ninguna situación de incompatibilidad, situación que, de acuerdo con los datos obrantes en el Tribunal, no se corresponde con la realidad ya que prestan servicios en el Centro y en la Agencia Valenciana de Salud.

En este contexto debe destacarse la especial gravedad de la conducta de estos dos facultativos que prestando sus servicios simultáneamente en la Agencia Valenciana de la Salud y en el Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante, han firmado una declaración de no estar incursos en ninguna situación de incompatibilidad.

En todo caso debe señalarse que en el ámbito del sector público, para el ejercicio de una segunda actividad, tanto pública como privada, es requisito previo indispensable la autorización de la compatibilidad por el órgano administrativo competente. Esta circunstancia no se ha dado en ninguno de los supuestos referidos con anterioridad, lo que por sí mismo constituye una infracción de la normativa aplicable.

¹ Respecto de la incompatibilidad de los facultativos contratados por el Centro, las Mutuas partícipes se limitan a señalar que no consta en los expedientes del Centro la circunstancia descrita, precisamente por tener suscritas declaraciones de no estar incursos en incompatibilidad, salvo en los casos ya conocidos de los dos facultativos que solicitaron la compatibilidad estando pendientes de Resolución todavía en la fecha actual.

A este respecto debe señalarse que el procedimiento de control de incompatibilidades diseñado por el Centro, basado en la solicitud de declaraciones a los facultativos que contrata, es cuando menos, poco riguroso. Simplemente con solicitar a los facultativos periódicamente un certificado de vida laboral, obtendría un nivel de control adecuado sobre este asunto.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal debe poner de manifiesto que las comprobaciones realizadas respecto de la compatibilidad del personal que presta sus servicios en el Centro no han incluido al personal de las Mutuas partícipes que, ocasionalmente, utiliza las instalaciones del Centro para sus actuaciones médicas por cuenta de ellas, por no entrar en el ámbito subjetivo de esta Fiscalización. No obstante, la información recibida durante la fiscalización ha puesto de manifiesto que algunos facultativos prestan simultáneamente sus servicios en diferentes centros sanitarios financiados con fondos públicos (Mutuas partícipes, Centro Mancomunado y Agencia Valenciana de la Salud), por lo que se estima oportuno recomendar a las Mutuas que intensifiquen el control sobre el cumplimiento del régimen de compatibilidad de dichos facultativos (apartado 1.2 de la Sección III).

— Con relación a los intereses de la deuda del Servicio Valenciano de Salud (SERVASA), el Centro realizó su reclamación en vía administrativa y ante la falta de atención a esta reclamación, interpuso recurso en vía contencioso administrativa.

Finalmente, con fecha 27.3.2002, el Juzgado Contencioso-Administrativo Nº 4 de Valencia falló a favor del Centro, condenando a la Consejería de Sanidad de la Generalidad Valenciana al abono de los intereses en litigio que, de acuerdo con los fundamentos jurídicos de la sentencia, ascienden a 33.134.059 pesetas (199.139,71 euros). Esta sentencia ha devenido firme al no presentar recurso alguno la Administración Autonómica (apartado 1.3 de la Sección III).

1.2 Centro Mutual para La Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés.

— Tras la aprobación del anterior Informe de Fiscalización sobre Centros Mancomunados, una vez verificada la inviabilidad financiera de la alternativa de adecuar la actividad del Centro con carácter exclusivo a las finalidades previstas en el vigente Reglamento de Colaboración, las Mutuas partícipes en el Centro iniciaron el proceso de disolución formal y liquidación de sus activos.

Paralelamente, el Centro de Alto Rendimiento Deportivo (CAR), organismo público adscrito a la Consejería de Cultura de la Generalidad de Cataluña y destinatario principal de la actividad del Centro, manifestó su interés en la adquisición de las instalaciones en las que éste se ubica. No obstante lo anterior, en el momento de elaboración de este Proyecto de Informe, no ha sido acreditado ante el Tribunal que se haya firmado convenio alguno entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Consejería de Cultura de la Generalidad de Cataluña para la adquisición de los activos del Centro, si bien este último Departamento presentó con fecha 9.12.2002 una oferta de adquisición por importe

de 4.805.244,42 euros que está siendo estudiada por el Ministerio (apartado 2.1 de la Sección III).

— Por lo que respecta a la inscripción de la finca donde se ubica el Centro a nombre de la Tesorería General de la Seguridad Social, tanto por parte del Centro como por parte de la Tesorería General se han realizado actuaciones orientadas a este objetivo, estando en la actualidad pendiente de la subsanación de ciertos defectos advertidos por el Registro de la Propiedad de Tarrasa para la elevación a escritura pública del cambio de titularidad a favor de la Tesorería General (apartado 2.2 de la Sección III).

1.3 Centro Intermutual de Euskadi. Centro Mancomunado de Mutuas.

— A la fecha de elaboración de este Proyecto de Informe, la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales está analizando el último texto de Estatutos que fue aprobado por la Asamblea General del Centro de 24 de junio de 2002. Con este nuevo texto, el Centro ha tratado de adaptar sus Estatutos a las observaciones formuladas por la citada Dirección General, si bien en la actualidad, estos Estatutos continúan pendientes de su autorización definitiva por la referida Dirección General (apartado 3.1 de la Sección III).

— Por lo que respecta a la situación de los facultativos que prestan servicios en el Centro en materia de incompatibilidad, debe destacarse que el Tribunal ha detectado dos tipos de incumplimiento de la normativa sobre incompatibilidad: el primero se produce en la contratación de profesionales médicos en arrendamiento de servicios, que cobran del Centro por acto médico, ya que 7 de los facultativos contratados prestan a su vez servicios en el Servicio Vasco de Salud o en OSATEK, S.A., (sociedad pública creada por el Servicio Vasco de Salud para la prestación del servicio de diagnóstico por imagen). A uno de estos facultativos ya se refería el anterior Informe de Fiscalización, lo que debe valorarse teniendo en cuenta que, además, este facultativo firmó una declaración manifestando que no incurría en incompatibilidad.

El segundo de estos incumplimientos se produce en la contratación de servicios con sociedades médicas, ya que al menos 11 de los facultativos que prestan servicios al Centro a través de estas sociedades, se encuentran en situación de incompatibilidad por estar prestando servicios simultáneamente al Centro, a través de estas sociedades o comunidades de bienes y al propio Servicio Vasco de Salud, dándose el caso de un médico que, además, también presta servicios en la Universidad del País Vasco.

De estos 11 casos, tres corresponden a facultativos cuya situación de incompatibilidad fue declarada por el propio Servicio Vasco de Salud, como consecuencia de las actuaciones realizadas por este Tribunal en su anterior Fiscalización, a pesar de lo cual continúan prestando

do servicios al Centro, no ya directamente como ocurría cuando el Tribunal puso de manifiesto su posible incompatibilidad, sino indirectamente, a través de una comunidad de bienes o de una sociedad mercantil, conducta de especial gravedad que deberá ser tenida en cuenta por los órganos competentes en la depuración de las responsabilidades a que haya lugar.

Por otra parte, el número de facultativos afectados por esta incompatibilidad puede ser superior, ya que el Centro únicamente ha facilitado al Tribunal datos de los facultativos de 5 de las 14 sociedades y comunidades de bienes contratadas. Además, el Tribunal debe indicar que, eventualmente, el Centro ha solicitado directamente los servicios de otras sociedades o fundaciones privadas para la prestación de asistencia sanitaria que no figuran en esta relación.

Esta situación viene a poner en cuestión los procedimientos de control que a este respecto realizan tanto el Centro como el propio Servicio Vasco de Salud (apartado 3.2 de la Sección III).

— Como consecuencia de las comprobaciones realizadas, se ha puesto de manifiesto que el Centro no ha comunicado al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales todos los conciertos firmados con profesionales médicos o con otros centros o sociedades médicas, con posterioridad al 24 de junio de 1997. Tampoco ha comunicado al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, ni éste ha aprobado, los conciertos firmados con compañías de seguros y con empresas colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social por haber asumido la cobertura de la prestación sanitaria de sus trabajadores. Todo ello puede suponer un incumplimiento del artículo 12 del Reglamento sobre Colaboración de Mutuas, aprobado por el RD 1993/1995.

Asimismo, el Centro tampoco ha comunicado al Ministerio las modificaciones de precios experimentadas por los conciertos cuya existencia sí le había sido previamente comunicada y autorizada, lo que puede suponer un incumplimiento de las condiciones de la autorización concedida.

A este respecto, el Tribunal pondrá en conocimiento del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales estos hechos, a fin de que se tomen las medidas que correspondan (apartado 3.3 de la Sección III).

— El análisis efectuado por el Tribunal del concierto que el Centro tiene suscrito con la Dirección Provincial del INSS de Vizcaya para el examen, calificación y revisión de incapacidades de trabajadores, ha puesto de manifiesto la existencia de pruebas que no son realizadas directamente por el Centro, sino que éste las subcontrata con profesionales o empresas, siendo facturadas por el Centro a la Dirección Provincial del INSS a un precio superior al coste soportado por éste.

Así, sólo en los meses de noviembre y diciembre de 2001, el Centro ha obtenido por esta causa un beneficio de 256.599 pesetas (1.542,19 euros), lo que supone un margen de un 40,47% sobre los costes

pagados por el Centro a las empresas o profesionales médicos que efectivamente realizaron las pruebas. Esta situación viene a poner de manifiesto que los precios autorizados en el citado concierto son superiores a los de mercado.

1.4 Centro Intermutual de Seguridad. Centro Mancomunado de Mutuas (CIS)².

Por lo que respecta al contrato de compraventa celebrado por el Centro, en 1971, con la entonces Caja de Ahorros Municipal de San Sebastián, por el que ésta se comprometía a transmitirle un terreno por un importe de 29.583.345 pesetas (177.799,48 euros), efectivamente satisfecho por el Centro, debe señalarse que la sentencia 255/02 de 20.12.2002, del Juzgado de 1.ª Instancia n.º 5 de San Sebastián, ha desestimado la demanda interpuesta por el Centro para elevar a escritura pública el contrato de compraventa firmado en 1971 e inscribir el terreno adquirido a favor de la Tesorería General. La sentencia tampoco ha establecido ningún derecho indemnizatorio a favor del Centro, si bien la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Guipúzcoa ha comunicado a este Tribunal que el Servicio Jurídico Provincial de Guipúzcoa ha anunciado la interposición de un recurso de apelación ante la Audiencia Provincial de Guipúzcoa (apartado 4.1 de la Sección III).

— La Asociación para la Prevención de Accidentes (en adelante APA), entidad de carácter privado, ha venido empleando en su propio beneficio los bienes e instalaciones con los que estaba dotado el CIS, que habían sido adquiridos, a su vez, con fondos públicos. A este respecto debe señalarse, que la totalidad de las instalaciones fijas adquiridas por la APA con fondos públicos del CIS se entregaron al comprador del edificio de la antigua sede del APA cuando esta entidad privada cambió de sede en 1997, sin que la APA haya reintegrado al activo del CIS importe alguno en concepto de indemnización por la venta de estas instalaciones sufragadas con fondos públicos de éste.

Los restantes bienes del CIS empleados por la APA: mobiliario y equipamiento diversos, han sido definitivamente desechados debido a su obsolescencia técnica y grado de deterioro. Ahora bien, con la documentación aportada por esta Asociación no puede acreditarse que los referidos bienes, que se encuentran ubicados en un almacén, sean precisamente los adquiridos con cargo a

² La alegación de la Mutua Cyclops relativa a que el CIS tiene personalidad jurídica no puede ser aceptada. En este sentido debe señalarse que este Tribunal ya expuso en el anterior Informe de Fiscalización (véase nota a pie de página n.º 3 en el apartado 1.1 del referido Informe) su postura contraria a la existencia de personalidad jurídica del CIS, que ha sido corroborada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

los fondos del CIS, ya que el inventario de que disponen no identifica el número de serie de los bienes adquiridos³.

Por último, debe reseñarse que la utilización por la APA de estos bienes adquiridos con fondos públicos procedentes de cotizaciones sociales, ha sido realizada al margen de autorización administrativa alguna, incumpliendo el artículo 12 del Reglamento de Colaboración. A mayor abundamiento, la APA ha empleado estos bienes para realizar estudios y trabajos que han sido facturados a terceros, sin que por dicha utilización haya pagado precio alguno al CIS, lo que ha producido el consiguiente menoscabo del interés público (apartado 4.1 de la Sección III).

— Por otra parte, debe señalarse que, como consecuencia del anterior Informe de Fiscalización, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, instó al Presidente del CIS a que procediera a la disolución del Centro, a lo que el Presidente de este Centro respondió que ésta se inició el 7.5.1998, fecha en la que se adoptó el Acuerdo de Disolución del Centro Intermutual de Seguridad por parte de su Junta Rectora.

Sin embargo, a la fecha de emisión de este Informe, la disolución de este Centro aún no se ha producido (apartado 4.1 de la Sección III).

— Por lo que respecta a la disolución de la Asociación para la Prevención de Accidentes (APA), este Tribunal ha observado que, inicialmente la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social instó mediante Resolución de 17.11.2000, el cese de participación de las Mutuas en esta asociación. Sin embargo, posteriormente, a instancias de éstas, la citada Dirección General acordó con fecha 12.3.2001, la suspensión de aquella resolución, suspensión que inicialmente tenía una duración de tres meses, pero que aún hoy, transcurrido más de un año y medio, permanece en vigor.

³ Respecto a lo alegado por las Mutuas partícipes sobre la identificación suficiente de los bienes muebles adquiridos con cargo a fondos del CIS, este Tribunal debe manifestar que lo referido en el Anteproyecto de Informe, constituye una limitación en sentido técnico, ya que al no incluirse en el inventario el número de serie los bienes en él incluidos, este Tribunal no puede afirmar que sean los efectivamente adquiridos con cargo a los fondos del Centro Intermutual de Seguridad.

Por lo que respecta al mobiliario, éste carecía de etiquetas identificativas que permitieran validar los datos recogidos en la relación de bienes citada; de hecho, este Tribunal pudo observar que parte de este mobiliario se encontraba desmontado, lo que impedía su identificación.

En consecuencia no puede aceptarse la alegación realizada y no se modifica el texto.

No debe olvidarse que esta Asociación se dedica a realizar una actividad de prevención de accidentes laborales y enfermedades profesionales no prevista legalmente que, por tanto, no puede ser autorizada ni consentida bajo ningún concepto, por lo que su mantenimiento constituye una infracción de la normativa reguladora de la actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (artículo 13 del Reglamento de Colaboración).

1.5 Comunidad de Bienes Agrupación Intermutual (Madín y Unión Mutua).

Respecto a la disolución de este Centro, debe indicarse que con fecha de 6.11.2001, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social resolvió aprobar la disolución de la comunidad de bienes Agrupación Intermutual, estando en la actualidad en proceso de liquidación, según los datos aportados por la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (apartado 5 de la Sección III).

Por lo que respecta a la inscripción del terreno en que se iba a ubicar la sede del Centro a favor de la Tesorería General, cabe señalar que mediante escritura pública de rectificación de fecha 2.3.1999, la Agrupación Intermutual procedió a reconocer que la titularidad del terreno sito en Latores le correspondía a la Tesorería General de la Seguridad Social y no a ella. Por escritura pública de 17.3.1999, la Tesorería ratificó la escritura anterior que fue inscrita en el Registro de la Propiedad n.º 5 de Oviedo el día 4 de septiembre de 2000 (apartado 5 de la Sección III).

1.6 Centro Mutual de Prevención, Recuperación y Rehabilitación (Ubarmin).

Respecto a la disolución de este Centro, debe indicarse que con fecha de 6.11.2001, la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social comunicó a las Mutuas partícipes en el Centro que, teniendo en cuenta que la actividad que constituyó el objeto de la agrupación intermutual ya no era llevada a cabo por ésta, se incoaba de oficio el oportuno procedimiento administrativo para aprobar la disolución del Centro de acuerdo con las normas contenidas en el capítulo V del Reglamento de Colaboración. Si bien a la fecha de elaboración de este Informe no consta que se haya aprobado la disolución de este Centro (apartado 6 de la Sección III).

2. RECOMENDACIONES

2.1 Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

2.1.1 El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debe impulsar el proceso de aprobación de los Estatutos

tos del Centro de Rehabilitación y Recuperación de Levante y del Centro Intermutual de Euskadi, que se mantienen pendientes de resolución desde el ejercicio 1996 (apartados 1.1 y 3.1 de la Sección III).

2.1.2 El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el ejercicio de su función de control de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, establecido en los artículos 5, 71 y 72 del RD-Legislativo 1/1994, por el que se aprobó la Ley General de la Seguridad Social, debe verificar la situación de los facultativos que prestan servicios en las Mutuas y en los Centros Mancomunados en relación con el cumplimiento de la normativa sobre incompatibilidades de personal (apartado 1.2 de la Sección III).

2.1.3 El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debe impulsar el proceso de disolución del Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés y, en particular, la venta de los activos del Centro Mancomunado al Centro de Alto Rendimiento Deportivo, entidad pública adscrita a la Secretaría General de Deportes de la Generalidad de Cataluña (apartado 2.1 de la Sección III).

2.1.4 El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en su función de control de las Mutuas, debería efectuar un seguimiento más riguroso del cumplimiento de la obligación, por parte de los Centros Mancomunados (en particular el Centro Intermutual de Euskadi), de poner en su conocimiento los conciertos firmados con profesionales médicos y someter a su aprobación los conciertos firmados con centros o sociedades médicas, así como sus modificaciones (apartado 3.3 de la Sección III).

2.1.5 El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería revisar el concierto que tiene suscrito la Dirección Provincial del INSS de Vizcaya con el Centro Intermutual de Euskadi para el examen, calificación y revisión de incapacidades de trabajadores, ya que los precios pactados en el mismo ha resultado ser sensiblemente superiores a los de mercado, ya que el Centro se limita a subcontratar con terceros los servicios solicitados por la Dirección Provincial del INSS, obteniendo un significativo beneficio por esta mera intermediación (apartado 3.3 de la Sección III). Asimismo, la Dirección General del INSS debiera efectuar un estudio en profundidad de los costes de las pruebas objeto del Concierto-Marco en todo el Estado y, en su caso, revisar y minorar los precios prefijados en éste.

2.1.6 El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debe culminar los procesos de disolución del Centro Intermutual de Seguridad y, en su caso, de la Asociación para la Prevención de Accidentes iniciados tras la publicación del anterior Informe de Fiscalización, y aun pendientes de resolución (apartados 4.1 y 4.2 de la Sección III).

2.1.7 El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debe culminar el proceso de disolución del Centro

Mutual de Prevención, Recuperación y Rehabilitación (Ubarmin), aun pendiente de resolución (apartado 6 de la Sección III).

2.2 Recomendación dirigida a la Consejería de Sanidad de la Generalidad Valenciana.

La Consejería de Sanidad de la Generalidad Valenciana debe verificar la situación de los facultativos indicados en el presente Informe que prestan servicios al Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante en posible situación de incompatibilidad por el ejercicio de sus funciones en el referido Centro y en otra entidad sanitaria pública (apartado 1.2 de la Sección III).

2.3 Recomendaciones dirigidas al Servicio Vasco de Salud.

El Servicio Vasco de Salud debe verificar la situación de los facultativos a que se refiere el presente Informe que prestan servicios al Centro Intermutual de Euskadi, y que se encuentran en posible situación de incompatibilidad por el ejercicio de sus funciones en el referido Centro y en otra entidad sanitaria pública.

Además, el Servicio Vasco de Salud debe solicitar la colaboración del Centro para la identificación de la totalidad de profesionales médicos que prestan servicios en el mismo, a fin de verificar la inexistencia de otras situaciones de incompatibilidad en este colectivo (apartado 3.2 de la Sección III).

2.4 Recomendación dirigida al Centro Intermutual de Euskadi.

El Centro Intermutual de Euskadi debe denunciar y rescindir aquellos conciertos celebrados con sociedades médicas y entidades que, tras las debidas advertencias, continúen empleando en sus relaciones con el Centro facultativos que incurran en supuestos de incompatibilidad (apartado 3.2 de la Sección III).

SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

La exposición de los resultados de los trabajos de fiscalización toma como punto de partida las conclusiones del anterior Informe de Fiscalización, y recoge las actuaciones realizadas hasta junio de 2002, respecto de cada una de las cuestiones contempladas en el citado Informe Especial, así como una evaluación de dichas actuaciones y sus resultados.

En aras de una mayor claridad expositiva, se realiza un análisis separado para cada uno de los Centros Mancomunados.

1. CENTRO DE RECUPERACIÓN Y REHABILITACIÓN DE LEVANTE, CENTRO MANCOMUNADO DE MUTUAS

1.1 Cuestiones relativas a la aprobación por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de la adecuación de los Estatutos del Centro al Reglamento de Colaboración de Mutuas de 1995.

Esta cuestión, recogida en el anterior Informe de Fiscalización (epígrafes 1.5 y 8.1), afecta no solamente a este Centro sino también al «Centro Intermutual de Euskadi», por ser los únicos, de los Centros Mancomunados que están operativos, que ajustan su actividad a la finalidad establecida por el Reglamento de Colaboración y por tanto, los únicos con vocación de continuidad.

Con objeto de adquirir personalidad jurídica, el Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante, en cumplimiento del artículo 12.2 del Reglamento de Colaboración solicitó al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la autorización de sus Estatutos, previamente aprobados por su Junta General Extraordinaria con fecha 28 de noviembre de 1996.

Sin embargo, el Ministerio no realizó ninguna actuación relativa a esta cuestión hasta el 20 de octubre de 2000, fecha en que la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social formuló observaciones a los Estatutos propuestos por el Centro casi cuatro años antes. En su escrito de alegaciones al Anteproyecto del anterior Informe de Fiscalización, el Ministerio intentó justificar su falta de aprobación por la inminencia de la publicación del Informe.

Sin entrar en la descripción minuciosa de las observaciones realizadas, las líneas directrices de las modificaciones que la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social introdujo en el articulado de los Estatutos propuestos por el Centro, con el fin de adaptar su régimen jurídico al Reglamento de Colaboración, son las siguientes:

1. En cuanto a la naturaleza y origen de los fondos que gestiona el Centro por cuenta de las Mutuas partícipes, los Estatutos deben precisar que se trata de «medios adscritos» para la gestión de las prestaciones de la actividad protectora de la Seguridad Social y por tanto, los bienes y derechos en que se materialicen, forman parte del patrimonio de ésta.

2. Las instalaciones en las que se ubica son propiedad de la Tesorería General de la Seguridad Social, y las inversiones que realice el Centro serán financiadas por las Mutuas partícipes en proporción al valor de sus respectivas cuotas de participación.

3. La actividad del Centro no puede servir de fundamento a operaciones de lucro mercantil, o a la concesión de beneficios de ninguna clase a favor de las Mutuas partícipes o de sus empresarios asociados.

4. El resultado de gestión del Centro, cuando es positivo debe revertir en las Mutuas partícipes integrándose con los demás ingresos obtenidos por las mismas. Correlativamente, en el supuesto de resultado deficitario éste ha de ser enjugado por las Mutuas partícipes, llegado el caso con el patrimonio histórico o mediante la ejecución de la responsabilidad mancomunada de las asociadas, todo ello en proporción a sus respectivas participaciones.

5. En el marco de las competencias atribuidas por el Reglamento de Colaboración al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sobre el régimen de constitución, organización, gestión y funcionamiento de estas entidades colaboradoras, debe hacerse en los Estatutos mención expresa al régimen de comunicaciones y autorizaciones necesarias para los casos de suscripción de conciertos con otras entidades, modificación de la situación de participación de las Mutuas en el Centro (supuestos de separación, absorción, fusión o ingreso de una nueva Mutua), e incluso a la potestad de acordar la disolución del Centro en determinados supuestos.

Estas observaciones fueron remitidas, para su análisis, por la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social a la Intervención General de la Seguridad Social (en adelante IGSS).

En este nuevo análisis, la Intervención observó deficiencias relativas a la falta de actualización de algunas cuestiones que afectaban al régimen contable aplicable a estos Centros; así, las referencias hechas al vigente Reglamento de Colaboración respecto de los documentos que deben integrar las cuentas anuales no estaban actualizadas en función de lo establecido en la Resolución de 22 de diciembre de 1998, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

Con este motivo, la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social se dirigió de nuevo al Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante el 20.4.2001, para trasladarle las observaciones de la IGSS, al objeto de su incorporación a los Estatutos.

El 12.7.2001, el Centro remitió el nuevo texto de los Estatutos a la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, con las modificaciones oportunas, aprobadas en la Junta General del Centro de 24 mayo de 2001. Este nuevo texto incorporó en su mayor parte las precisiones realizadas por el Ministerio, aunque dejó subsistente un núcleo de divergencia entre el Ministerio y las Mutuas partícipes en el Centro, relativo a la determinación del régimen de participación de las Mutuas en el Centro, lo que dio lugar a nuevas observaciones y por tanto a una mayor dilación en la solución de la adaptación estatutaria.

Finalmente, el 30 de mayo de 2002, la Junta General del Centro aprobó un nuevo texto de Estatutos, con el

que ha tratado de adaptarlos a todas las observaciones formuladas por la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social. Este texto fue remitido el 6 de junio de 2002 a la referida Dirección General para su análisis, donde permanece en la actualidad, pendiente de su autorización definitiva.

1.2 Cuestiones relacionadas con el cumplimiento por parte del personal facultativo al servicio del Centro Intermutual de Levante, de la normativa sobre incompatibilidades prevista en la Ley 53/1984.

En el anterior Informe de Fiscalización, quedó constatado que 25 de los facultativos que prestaban servicios en el Centro, trabajaban también para otras instituciones sanitarias públicas (el Servicio Valenciano de Salud y el Hospital General Universitario de Valencia), sin que pudiera quedar acreditado que tuvieran concedida la compatibilidad obligatoria para desempeñar una segunda actividad en el sector público según establecen la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, y el Real Decreto 589/1985, de 30 de abril sobre incompatibilidades del personal al servicio del Estado, de la Seguridad Social y de los entes, organismos y empresas dependientes, de aplicación a este caso, pues la actividad de los Centros forma parte de las actividades de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, estando financiados por cuotas de la Seguridad Social que son recursos públicos.

Esta situación afectaba a dos de los médicos de plantilla del Centro, es decir, con una relación de carácter laboral, y a 23 de los retribuidos por acto médico. Además, en el anterior Informe de Fiscalización se establecía que el Tribunal de Cuentas pondría estos hechos en conocimiento del Ministerio de Administraciones Públicas, a los efectos previstos en el artículo 20.3 de la citada Ley 53/1984.

1.2.1 Actuaciones realizadas por la Consejería de Sanidad de la Generalidad Valenciana y por el Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante.

Con fecha de 21.2.2001, el Tribunal se dirigió a la Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas, acompañando la información relativa a los hechos citados, y solicitándole la remisión de las actuaciones a las que hubiera lugar como consecuencia de la situación descrita.

En contestación a esta solicitud, la Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios, manifestó a este Tribunal que no constaba en sus bases de datos que los facultativos afectados tuvieran concedida autorización alguna para compatibilizar otra actividad, y dio traslado de la documentación correspondiente a los Órganos que, según esa Direc-

ción General, están encargados de la aplicación directa del régimen de incompatibilidades de ese personal sanitario: la Presidencia de la Diputación Provincial de Valencia y la Dirección General para los Recursos Humanos de la Consejería de Sanidad de la Generalidad Valenciana.

En este sentido, respecto de los dos facultativos que también prestaban servicios en el Hospital General Universitario de Valencia, dependiente de la Diputación Provincial de Valencia, esta entidad manifestó que carecían de autorización de compatibilidad para realizar una segunda actividad pública, así como su desconocimiento sobre la consideración legal del Centro de Rehabilitación y Recuperación de Levante como perteneciente a la Seguridad Social a efectos de la aplicación del régimen de incompatibilidades previsto en la citada Ley 53/1984. En la actualidad, estos dos facultativos han cesado en su actividad en el referido Centro.

En cuanto a la información sobre los facultativos que también prestaban servicios en la Consejería de Sanidad de la Generalidad Valenciana, esta Consejería informó, una vez subsanada la pérdida de su base de datos sobre expedientes de compatibilidad, de la existencia de dos situaciones distintas en el personal afectado:

a) Facultativos que solicitaron la compatibilidad para el ejercicio de una segunda actividad en el Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante. Respecto de estos casos, la Consejería ha informado que las resoluciones recaídas sobre estas solicitudes de compatibilidad presentadas han sido denegatorias en todos los casos.

b) Facultativos que no solicitaron la compatibilidad o que lo hicieron para actividades secundarias distintas, supuestos en los que iniciaría de oficio expedientes de incompatibilidad.

Por otra parte, la Junta General del Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante inició, en el mes de octubre de 2000, una campaña destinada a conocer y, en su caso regularizar la situación del personal que prestaba servicios en el Centro, en relación con el régimen de incompatibilidades. Para ello, la Gerencia del Centro efectuó las gestiones siguientes:

— Puso en conocimiento del Comité de Empresa la sujeción de todos los trabajadores del Centro a la Ley de incompatibilidades y les entregó un modelo de declaración de compatibilidad para que fuera cumplimentado por todo el personal laboral al servicio del Centro, correspondiente a todas sus categorías profesionales.

El Centro ha logrado obtener estas declaraciones de la gran mayoría de su personal laboral a falta de sólo 14 trabajadores. Como resultado de estas gestiones, el Centro no ha tenido conocimiento de ninguna situación de incompatibilidad entre su personal de plantilla, con la limitación de los 14 trabajadores antes señalados. No

obstante, el Centro no ha contrastado la veracidad de estas declaraciones con la Agencia Valenciana de la Salud, lo que limita significativamente su eficacia.

Por lo que respecta al personal con contrato de arrendamiento de servicios, sí detectó el Centro situaciones de incompatibilidad. Como consecuencia, parte de estos facultativos cesaron en su actividad en el Centro y el resto optó por dirigirse a la Consejería de Sanidad de la Comunidad Valenciana solicitando la compatibilidad para el ejercicio de una segunda actividad. Estas solicitudes, a medida que fueron denegadas, según se ha indicado anteriormente, tuvieron como consecuencia la rescisión del respectivo contrato con el Centro.

— Asimismo, desde noviembre de 2000, el Centro introdujo en el clausulado de los modelos de contrato habituales la declaración del trabajador contratado de no estar afectado por la Ley de Incompatibilidades, así como una cláusula de rescisión automática del contrato en caso de incurrir el trabajador en incompatibilidad. Conviene tener en cuenta que de acuerdo con los artículos 2 y 10.8 del Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades de personal, en relación con el artículo 93 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, es el Centro el obligado a conocer la situación de sus trabajadores en cuanto al régimen de incompatibilidades.

1.2.2 Situación actual de los facultativos.

Debe distinguirse, por una parte, la situación de los facultativos a los que se refería el anterior Informe de Fiscalización y, por otra, la situación de los facultativos que en la actualidad prestan sus servicios en el Centro y en ambos casos, los que tenían contrato laboral de los que tenían contrato de arrendamiento de servicios.

a) Facultativos a los que se refería el anterior Informe de Fiscalización.

Resulta necesario diferenciar entre los 25 facultativos relacionados en el anterior Informe de Fiscalización, a su vez, dos situaciones: por una parte, los dos médicos con relación laboral que pertenecían a la plantilla del Centro, de los cuales sólo uno ha acreditado tener autorizada por la Dirección General del Servicio Valenciano de Salud, la compatibilidad para prestar servicios en el SERVASA (actualmente Agencia Valenciana de la Salud) y en el Centro. El otro facultativo afectado, presentó con fecha de 6.4.2000, declaración de no desempeñar su actividad en otros centros públicos afectos a la Ley de Incompatibilidades, que el Centro no comprobó pero que sí ha sido verificado por este Tribunal.

Por otro lado, en cuanto a la situación del personal contratado y retribuido por acto médico, únicamente 6, de los 23 médicos que estaban en esta situación según se indica en el anterior Informe de Fiscalización, conti-

nuaron prestando servicios en el Centro. De ellos, dos se encontraban pendientes aún, cuando se realizaron los trabajos de fiscalización in situ, de que la Consejería de Sanidad de la Generalidad Valenciana se pronunciara sobre su solicitud de compatibilidad. Los otros cuatro facultativos cesaron también, aparentemente, en su segunda actividad pública, optando por seguir prestando servicios en el Centro, pues sus solicitudes de autorización de compatibilidad efectuadas al órgano competente de la Consejería de Sanidad de la Generalidad Valenciana fueron denegadas por Resolución del Director General para los Recursos Humanos dependiente de la citada Consejería.

b) Facultativos que prestan servicios en el Centro en el momento de las actuaciones fiscalizadoras.

Antes de analizar la situación actual de los facultativos que prestan sus servicios en el Centro, conviene señalar que no ofrece duda alguna que el personal médico que presta sus servicios a una Administración Pública, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de esa relación, está sujeto a la aplicación de la Ley 53/1984, de Incompatibilidades.

También es claro el criterio de interpretación que incluye en el ámbito de aplicación de la Ley 53/1984 a los facultativos al servicio de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y por extensión, de sus Centros Mancomunados (véase, entre otras, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de febrero de 2000). Por tanto, no hay ninguna duda al afirmar que a los médicos a los que se refiere el presente Informe les resulta en todo caso de aplicación la legislación reguladora de las incompatibilidades por cuanto prestan sus servicios en Centros Mancomunados de Mutuas y, también en los Servicios Autonómicos de Salud.

En este contexto debe recordarse que el principio general que establece la Ley de Incompatibilidades, es la prohibición de compatibilizar un puesto de trabajo o una actividad en el sector público con un segundo puesto de trabajo o actividad en el sector público o con una actividad privada, sin el previo reconocimiento de la compatibilidad en los casos en que proceda. En este sentido, es claro que el régimen de las incompatibilidades es un régimen de autorización en el que la ausencia de autorización (el reconocimiento expreso de la compatibilidad) impide el ejercicio de una segunda actividad sea ésta pública o privada (artículo 3.1 de la Ley 53/1984).

Por tanto, la ausencia de la autorización expresa previa de compatibilidad, como es el caso de los facultativos del Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante constituye ya, por sí sola, un incumplimiento de la legislación reguladora de las incompatibilidades, incluso en el caso de que la segunda actividad hubiera podido ser objeto de autorización o compatibilidad.

Pero es que, además de constatarse la irregularidad que constituye la ausencia del reconocimiento formal de la compatibilidad en los supuestos referidos en el Informe, también caben serias dudas acerca de que las actividades que se describen puedan ser objeto de ese reconocimiento previo formal necesario de compatibilidad.

En este sentido debe tenerse en cuenta que el Tribunal Supremo (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 de julio de 1994) ha declarado subsistente el régimen de incompatibilidades establecido en el artículo 29.1 del Estatuto Jurídico del Personal Médico de la Seguridad Social (aprobado por Decreto 3160/1966, de 23 de diciembre) que dispone que: «será incompatible el desempeño simultáneo de más de una plaza de cualquier orden que sea dentro de la Seguridad Social».

Siguiendo este criterio, resultaría en todo caso incompatible el desempeño de un puesto o actividad en un Servicio Autónomo de Salud y en un Centro Mancomunado de Mutuas, ya que ambas son entidades que gestionan prestaciones sanitarias públicas de Seguridad Social. Este sería el caso en que se encuentran los médicos que prestan simultáneamente sus servicios para la Agencia Valenciana de Salud y el Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante.

En este sentido, debe recordarse que el artículo 2 del Real Decreto 598/1985 confiere a las entidades (privadas) concertadas con las Entidades de la Seguridad Social, el carácter de entidades del sector público a los efectos del régimen de incompatibilidades.

Finalmente, en cuanto a la naturaleza de las responsabilidades derivadas del incumplimiento del régimen de incompatibilidades a que anteriormente se ha hecho referencia, cabe manifestar que el artículo 20.1 de la Ley 53/1984 dispone que el incumplimiento del régimen de incompatibilidades «...será sancionado conforme al régimen disciplinario de aplicación, sin perjuicio de la ejecutividad de la incompatibilidad en que se haya incurrido.»

De acuerdo con ello, del desempeño de las actividades no declaradas compatibles se deducen por tanto dos consecuencias jurídicas inmediatas: el cese inmediato de la segunda actividad (ejecutividad de la incompatibilidad) y la incoación de un expediente sancionador, conforme al régimen disciplinario de aplicación.

A este respecto, conviene recordar que la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública califica en su artículo 31 h) como «falta muy grave», el «incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades» (en el mismo sentido la Ley 6/1989, del Parlamento Vasco, en su artículo 83).

Consecuentemente, respecto de los facultativos que prestaban servicios en el Centro en el momento de realización de las actuaciones fiscalizadoras, debe señalarse que todos ellos, salvo los que tienen pendiente de resolución su solicitud de compatibilidad a la Consejería de Sanidad de la Generalidad Valenciana, han pre-

sentado al Centro declaración de no estar incurso en incompatibilidad. Sin embargo, este Tribunal ha verificado mediante consulta a la Tesorería General de la Seguridad Social, la existencia de situaciones de presunta incompatibilidad entre estos facultativos. En concreto, en la fecha en que se hizo la consulta a la Tesorería General (3.6.2002), seis de los facultativos que trabajaban en el Centro Mancomunado estaban incurso en situación de incompatibilidad. Así:

— Dos médicos con contrato laboral, pertenecientes al personal de plantilla del Centro, estaban también de alta en esa fecha en la Agencia Valenciana de Salud. Estos dos facultativos no estaban entre los incluidos en el anterior Informe de Fiscalización.

— Asimismo, esta situación de prestación de servicios en el Centro y en la Agencia Valenciana de la Salud, concurría en cuatro de los médicos contratados por el Centro por acto médico. De estos cuatro casos, tres se encontraban en presunta situación de incompatibilidad según el anterior Informe de Fiscalización. Dos de ellos han solicitado, como se ha indicado, la compatibilidad de la Consejería de Sanidad de la Generalidad Valenciana, encontrándose pendientes de Resolución ambos casos. Los otros dos facultativos, uno de los cuales figuraba incluido en el anterior Informe de Fiscalización, han firmado una declaración de no estar incurso en ninguna situación de incompatibilidad, situación que, de acuerdo con los datos obrantes en el Tribunal, no se corresponde con la realidad ya que prestan servicios en el Centro y en la Agencia Valenciana de Salud.

En este contexto debe destacarse la especial gravedad de la conducta de estos dos facultativos que prestando sus servicios simultáneamente en la Agencia Valenciana de la Salud y en el Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante, han firmado una declaración de no estar incurso en ninguna situación de incompatibilidad. Como ya se ha apuntado, la falsedad de estas declaraciones puede constituir un elemento probatorio relevante del carácter doloso de la conducta de los médicos, que los órganos competentes para imponer la sanción deben tener en consideración.

En todo caso debe señalarse que en el ámbito del sector público, para el ejercicio de una segunda actividad, tanto pública como privada, es requisito previo indispensable la autorización de la compatibilidad por el órgano administrativo competente. Esta circunstancia no se ha dado en ninguno de los supuestos referidos con anterioridad, lo que por sí mismo constituye una infracción de las Mutuas de la normativa aplicable, que será puesta en conocimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal debe poner de manifiesto que las comprobaciones realizadas respecto de la compatibilidad del personal que presta sus servicios en el Centro no han incluido al personal de las Mutuas partícipes que, ocasionalmente, utiliza las ins-

talaciones del Centro para sus actuaciones médicas por cuenta de ellas, por no entrar en el ámbito subjetivo de esta Fiscalización. No obstante, la información recibida durante la fiscalización ha puesto de manifiesto que algunos facultativos prestan simultáneamente sus servicios en diferentes centros sanitarios financiados con fondos públicos (Mutuas partícipes, Centro Mancomunado y Agencia Valenciana de la Salud), por lo que se estima oportuno recomendar a las Mutuas que intensifiquen el control sobre el cumplimiento del régimen de compatibilidad de dichos facultativos.

1.3 Cuestiones relacionadas con el cobro de los intereses de demora adeudados al Centro por el SERVASA (actualmente Agencia Valenciana de la Salud).

Como ya se puso de manifiesto en el anterior Informe de Fiscalización, los retrasos en el pago de la facturación que el Centro realizó al SERVASA por los servicios prestados a sus beneficiarios durante los ejercicios 1990 y 1991 y desde noviembre de 1995 a diciembre de 1996, dieron lugar a una importante falta de liquidez del Centro, lo que motivó que en 1996 el Centro tuviera que suscribir dos pólizas de crédito para atender los gastos de gestión, con el consiguiente incremento de los gastos financieros, gastos que el Centro no repercutió al SERVASA.

Ante esta situación, y tras el anterior Informe de Fiscalización, las Mutuas partícipes decidieron reclamar al SERVASA el interés de demora correspondiente a los retrasos en los pagos, en cuanto este derecho no hubiera prescrito.

Así, con fecha de 4.7.2000, el Centro presentó un escrito ante la Consejería de Economía y Hacienda de la Generalidad Valenciana, en el que manifestó que el SERVASA tenía una deuda pendiente con el Centro derivada de los intereses de demora devengados y no abonados hasta la fecha, por el retraso en el pago de la facturación por servicios prestados por el Centro a la misma durante los ejercicios 1990 y 1991, así como durante el periodo de tiempo transcurrido entre noviembre de 1995 y abril de 1997, y que habiendo requerido por escrito en reiteradas ocasiones (escritos de 23.11.1992, 26.1.1993 y 3.7.1997), el pago de los citados intereses pendientes sin recibir respuesta, solicitaba que le fueran liquidados.

Con fecha de 4.10.2000, el Director Territorial de la Consejería de Sanidad contestó a la solicitud mediante Resolución denegatoria en la que únicamente se pronunció sobre la improcedencia del abono de intereses por las facturas correspondientes a los ejercicios 1990 y 1991.

Con fecha de 11.12.2000, el Centro interpuso recurso contencioso-administrativo, una vez agotadas las vías de negociación y administrativas con la Administración, a fin de recuperar la cantidad adeudada.

Con fecha 27.3.2002, el Juzgado Contencioso-Administrativo N.º 4 de Valencia falló a favor del Cen-

tro, condenando a la Consejería de Sanidad de la Generalidad Valenciana al abono de los intereses en litigio que, de acuerdo con los fundamentos jurídicos de la sentencia, ascienden a 33.134.059 pesetas (199.139,71 euros). Esta sentencia ha devenido firme al no presentar recurso alguno la Administración Autonómica, si bien el Centro aún no ha percibido los fondos.

2. CENTRO MUTUAL PARA LA REHABILITACIÓN DE ACCIDENTADOS DE TRABAJO DE SAN CUGAT DEL VALLÉS

2.1 Cuestiones relativas a la regularización de la situación del Centro para adaptarla a lo previsto en el vigente Reglamento de Colaboración de las Mutuas.

Como ya se puso de manifiesto en el anterior Informe de Fiscalización, la creación de este Centro fue autorizada por Resolución de 30.5.1968 de la entonces Dirección General de Previsión del Ministerio de Trabajo, con la finalidad de realizar la rehabilitación profesional de los minusválidos que hubieran llegado a esa situación como consecuencia de un accidente laboral. La Asamblea General de Mutuas partícipes aprobó en abril de 1990 una modificación de los Estatutos del Centro que mantenía este mismo objeto, el cual era conforme con lo que preveían los anteriores Reglamentos de Colaboración (aprobados por Decreto 1563/1967 y por Real Decreto 1509/1976) y con el Reglamento vigente.

Desde el comienzo de su actividad en el año 1974, la falta de una demanda efectiva de los servicios ofertados por el Centro (readaptación y rehabilitación profesional de trabajadores que han sufrido un accidente laboral), generó sucesivos déficits de gestión que motivaron la necesidad de efectuar diversas derramas para su compensación por parte de las Mutuas partícipes (hasta una cifra total de 829.341.253 pesetas (4.984.441,31 euros)). Esta situación desembocó en que en diciembre de 1985 la Asamblea General del CMR nombrara una nueva Junta Directiva que inició múltiples gestiones, ya descritas pormenorizadamente en el anterior Informe de Fiscalización, con el objetivo de asegurar la viabilidad económica del Centro. Las mencionadas gestiones se materializaron finalmente en una serie de contratos de arrendamiento de instalaciones, servicios y suministros celebrados por el Centro con el Instituto Nacional de Empleo, con la Dirección General de Deportes de la Generalidad de Cataluña y posteriormente con la entidad deportiva denominada Centro de Alto Rendimiento Deportivo (en adelante CAR) dependiente de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña, como entidades arrendatarias. Desde 1987, la actividad de este Centro consistió, fundamentalmente, en la prestación de servicios al CAR.

Estos contratos, al margen de las incidencias relativas a la competencia y autorizaciones para celebrarlos,

cuestiones que ya se analizaron en el anterior Informe de Fiscalización, supusieron una nueva configuración de la actividad del Centro mancomunado ajena por completo a la finalidad para la que fue autorizada su constitución y a la acción protectora de la Seguridad Social, abandonando toda finalidad de rehabilitación y readaptación profesional de trabajadores que es la que le atribuye el Sistema de Seguridad Social, e incumpliendo por tanto la Ley General de la Seguridad Social y el artículo 12 del vigente Reglamento de Colaboración, así como lo establecido en sus propios Estatutos.

Tras la aprobación del anterior Informe de Fiscalización, la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, inició actuaciones al objeto de valorar las alternativas posibles para la regularización de la actividad del Centro. Paralelamente, una vez verificada la inviabilidad financiera de la alternativa de adecuar la actividad del Centro con carácter exclusivo a las finalidades previstas en el vigente Reglamento de Colaboración, el Centro inició el proceso de disolución formal y de liquidación de los activos.

En el desarrollo de estas actuaciones de liquidación, el Centro procedió a la tasación de los activos por una empresa independiente (Arthur Andersen). Asimismo, el Centro evitó la asunción de nuevas obligaciones frente a terceros así como la modificación de las existentes y se clausuró la actividad del Centro de Documentación que venía funcionando en el Centro, todo ello en cumplimiento de las instrucciones recibidas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Paralelamente, el Centro de Alto Rendimiento Deportivo (CAR), entidad de derecho público con personalidad jurídica propia (constituida por la Ley 13/1988, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1989), destinatario principal de la actividad del Centro, manifestó su interés en la adquisición de las instalaciones en las que éste se ubica. Como consecuencia de ello, el 13.12.2000, se celebró una reunión entre las diversas partes con interés en este asunto: el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (a través de la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social), la Generalidad de Cataluña (a través de la Secretaría General de Deportes), el Centro de Alto Rendimiento Deportivo y el propio CMR.

Dicha reunión cristalizó en un borrador de escrito que reflejaba unos «acuerdos de intenciones» en orden a la eventual adquisición de los activos adscritos al Centro por la Generalidad de Cataluña, que básicamente se referían a lo siguiente:

1. Promover, con carácter preferente a cualquier otra actuación, la adquisición a la Tesorería General de la Seguridad Social de la finca e instalaciones por la Generalidad de Cataluña atendiendo a las circunstancias concurrentes (el carácter de Organismo público que ostenta el CAR, añadido al hecho de que ha sido el verdadero usuario de las instalaciones y que su activi-

dad, de interés público, está vinculada de forma estrecha a ellas).

2. Presentar una Propuesta de adquisición por la Secretaría General de Deportes de la Generalidad con la correspondiente oferta económica, en el curso del primer cuatrimestre del año 2001. A la vista de dicha propuesta, y en su caso, tras solicitar las ampliaciones, declaraciones y detalles que considerase oportunos, la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social declararía la disolución del CMR y promovería la liquidación del mismo.

3. Compromiso de que el CAR asumiera plenamente las relaciones laborales existentes entre el CMR y su plantilla.

4. Mantener un canal de comunicación entre la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social y los responsables del CMR y del CAR, al objeto de facilitar cualquier información o consulta en orden a la formulación de la propuesta por la Secretaría General de Deportes de la Generalidad y su posterior consideración por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

No obstante todo lo que se ha expuesto, hasta la fecha de elaboración de este Proyecto de Informe, ni ha sido firmado el borrador de escrito ni la Secretaría General de Deportes de la Generalidad ha formulado oferta alguna. El 18.12.2001, es decir, un año más tarde, la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social remitió un escrito al CAR, poniendo de manifiesto la necesidad de que, o bien se firmase el escrito, o bien, en caso de no estar interesada la Generalidad, comunicará esta circunstancia al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En respuesta a este escrito, el 14.1.2002, el Departamento de Cultura de la Generalidad de Cataluña ratificó su interés en la adquisición y manifestó haberse puesto en contacto con los Departamentos de Economía y Finanzas y de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalidad, que necesariamente deben emitir un Informe para la adquisición de estos bienes.

Por último, con fecha de 18.2.2002, el Departamento de Cultura de la Generalidad remitió un escrito a la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social comprometiéndose a formular la propuesta antes del 16 de abril de 2002 previos informes favorables de la Secretaría de Administración y Función Pública y del Departamento de Economía y Finanzas de la Generalidad. Este escrito puntualizaba que la validez de la oferta de adquisición que se formulara, quedaría condicionada a la acreditación de la titularidad registral de la finca ofertada a favor de la Tesorería General de la Seguridad Social, cuestión a la que se hace referencia en el apartado siguiente de este Informe.

No obstante lo anterior, en el momento de elaboración de este Proyecto de Informe, no ha sido acreditado ante el Tribunal que haya sido firmado convenio alguno entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la

Consejería de Cultura de la Generalidad de Cataluña para la adquisición de los activos que conforman el Centro; únicamente este último Departamento presentó con fecha 9.12.2002 una oferta de adquisición por importe de 4.805.244,42 euros que está siendo estudiada por el Ministerio.

2.2 Cuestiones relativas a la inscripción del inmueble en que se ubica el Centro a favor de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Los representantes de las Mutuas partícipes en el Centro formalizaron, en el año 1969, la escritura de compraventa de una finca situada en San Cugat del Vallés, denominada «Vullpalleras» con una superficie de 182.989,7 metros cuadrados y la inscribieron en el Registro de la Propiedad número dos de Tarrasa (Barcelona), a nombre de todas las Mutuas partícipes en proporción a la cuota de participación que cada una de ellas ostentaba en el Centro. Sobre ella se edificaron las instalaciones que en la actualidad albergan el CMR y el CAR.

La finca sufrió desde su compra diversas incidencias que se expusieron en el anterior Informe de Fiscalización. En el año 1997, las Mutuas partícipes no habían adoptado las medidas necesarias para llevar a cabo el cambio de titularidad a favor de la Tesorería General impuesto por el Real Decreto 255/1980, por el que se atribuyó a la Tesorería General la titularidad y administración del patrimonio único de la Seguridad Social y posteriormente por el Real Decreto 1221/1992, sobre Patrimonio de la Seguridad Social.

Mediante escritura pública, el 8 de julio de 1999, la Tesorería General enajenó a favor de la Generalidad de Cataluña una superficie de 90.334,4 m² que formaban parte de la finca en la que se ubica el Centro por un importe de 115.356.518 pesetas (693.306,64 euros). Esta enajenación se realizó conforme al denominado Protocolo de Compromisos Previos firmado el 27 de noviembre de 1987 entre la Tesorería General y la Generalidad de Cataluña, donde se indicaba ese precio, que si bien en 1987 pudo resultar ajustado al valor de mercado, en 1999 constituye un caso de gestión antieconómica de la Seguridad Social.

Tras la firma del referido Protocolo, en virtud de lo señalado en su cláusula 5.^a, se produjo la ocupación de la parte de la finca y la adaptación de su superficie a las necesidades e intereses de la eventual parte compradora, la Generalidad de Cataluña, sin que se abonase cantidad alguna a la Tesorería General.

Resulta evidente que existió una diferencia entre el valor que la finca en cuestión tenía en 1987 cuando se propuso por la Generalidad su adquisición y se firmó el Protocolo, y el valor que la finca pudiera tener en el año 1999, en el momento de la compraventa mediante escritura pública y el consiguiente cobro de su precio por parte de la Tesorería General. Presumiendo que el precio fijado en el año 1987 resultase correcto y ajusta-

do al valor de mercado de la finca, 12 años después ese mismo importe puede ser calificado de claramente insuficiente para la eventual adquisición de la misma finca, teniendo en cuenta la evolución del mercado inmobiliario durante esos años en un municipio como el de Sant Cugat del Vallés.

La falta de una tasación pericial de la finca que, de existir en algún momento, hubiese permitido acreditar que su venta habría tenido lugar a precio igual o superior al de su valor de mercado, conforme exigen conjuntamente los apartados 2 y 3 del artículo 15 del Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre patrimonio de la Seguridad Social, ya fue denunciada por la propia Intervención General de la Seguridad Social 3 años antes de cerrarse la operación en su Informe emitido el 25 de enero de 1996 sobre la enajenación planteada, donde se señala que «tampoco se acompaña la tasación pericial del inmueble exigida en el artículo 15.2 del mismo Real Decreto (1221/1992)» y que «en cuanto al precio de venta, esta Intervención General no puede pronunciarse ya que desconoce si el mismo es igual o superior al precio de la tasación del bien, tal y como indica en su último párrafo el citado artículo 15.3» del mismo Real Decreto. Todo ello apoya el alcance de lo aquí señalado.

En consecuencia, el Tribunal considera que la Tesorería General debió promover una actualización del precio de venta inicialmente fijado, en atención a la aplicación de la cláusula «*rebus sic stantibus*», al producirse una alteración sustancial de las circunstancias concurrentes en el momento de la firma. Al no hacerlo así, la Tesorería General ha ocasionado un menoscabo claro en los intereses económicos de la Seguridad Social.

En la fecha de elaboración de este Proyecto de Informe, el Registro de la Propiedad de Tarrasa aún no había inscrito la escritura de cambio de titularidad y segregación, por adolecer de defectos subsanables. Respecto de esta cuestión la Gerencia del Centro ha venido realizando todas las gestiones necesarias para posibilitar su inscripción. A la fecha de elaboración de este Proyecto de Informe, se encuentran aparentemente resueltos los diversos puntos señalados por el Registrador de la Propiedad, quedando, no obstante, pendiente de inscripción la escritura de subsanación para la definitiva titulación de la finca a favor de la Tesorería General de la Seguridad Social.

3. CENTRO INTERMUTUAL DE EUSKADI. CENTRO MANCOMUNADO DE MUTUAS

3.1 Cuestiones relativas a la aprobación por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de la adecuación de los Estatutos del Centro al Reglamento de Colaboración de Mutuas de 1995.

Como ya se ha indicado (apartado 1.1 de esta Sección), la aprobación del vigente Reglamento de Colaboración supuso la necesidad de adaptar los Estatutos de los Centros Mancomunados existentes a las previ-

siones contenidas en él, y que estas adaptaciones fueran aprobadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Dicha aprobación, establecida como competencia del Ministerio por el artículo 12.2 del vigente Reglamento de Colaboración, se configura, por tanto, como condición necesaria para que los Centros adquieran la personalidad jurídica propia que el nuevo régimen jurídico les atribuye.

El Centro Intermutual de Euskadi, con fecha 27 de diciembre de 1996, solicitó al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la aprobación de sus Estatutos, adaptados a las disposiciones del Real Decreto 1993/1995, que habían sido aprobados en Junta General extraordinaria.

Sin embargo, el Ministerio no realizó ninguna actuación relativa a esta cuestión hasta el 18.10.2000, casi cuatro años después, fecha en la que la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social propuso modificaciones a los Estatutos aprobados por el Centro, por considerar que no se ajustaban plenamente a los principios recogidos en la normativa reguladora de los Centros Mancomunados. Estas propuestas de modificación son coincidentes con las propuestas formuladas a los Estatutos del Centro de Recuperación de Levante que ya han sido expuestas en el apartado 1.1 de esta Sección. También en este caso, la Intervención General de la Seguridad Social, observó deficiencias en las referencias a los documentos que deben integrar las cuentas anuales y en cuanto a sus competencias en materia contable. Todo ello fue comunicado por la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social al Centro Intermutual de Euskadi el 24.4.2001.

El 1 de agosto de 2001, el Centro remitió un nuevo borrador de Estatutos que también fue rechazado por la referida Dirección General, al igual que en el caso de Centro Intermutual de Levante, por las divergencias ya comentadas (ver apartado 1.1 de esta Sección) en la determinación del régimen de participación de las Mutuas en el Centro.

A la fecha de elaboración de este Proyecto de Informe, la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social continúa analizando el último texto de Estatutos aprobado por la Asamblea General del Centro el 24 de junio de 2002.

3.2 Cuestiones relacionadas con el cumplimiento por parte del personal facultativo al servicio del Centro Intermutual de Euskadi de la normativa sobre incompatibilidades prevista en la Ley 53/1984.

Como se indicó en el anterior Informe de Fiscalización, 15 de los profesionales médicos que prestaban sus servicios en el Centro trabajaban también para el Servicio Vasco de Salud (OSAKIDETZA), sin que el Centro pudiera acreditar que tuvieran concedida la compatibilidad obligatoria para desempeñar una segunda actividad en el sector público según establecen la Ley 53/1984,

de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, y el Real Decreto 589/1985, de 30 de abril sobre incompatibilidades del personal al servicio del Estado, de la Seguridad Social y de los entes, organismos y empresas dependientes. No debe olvidarse, nuevamente, que las Mutuas, como entidades colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, forman parte del sector público ya que se financian con cuotas de la Seguridad Social, que son fondos públicos.

Además, se indicaba en el anterior Informe de Fiscalización, que el Tribunal de Cuentas pondría estos hechos en conocimiento del Ministerio de Administraciones Públicas, a los efectos previstos en el artículo 20.3 de la citada Ley 53/1984, lo que hizo el 21.2.2001.

3.2.1 Actuaciones realizadas por el Servicio Vasco de Salud y el Centro Intermutual de Euskadi.

El 5.10.2001, el Ministerio de Administraciones Públicas dio traslado al Tribunal de las actuaciones realizadas por el Servicio Vasco de Salud (OSAKIDETZA) para verificar la situación de compatibilidad del personal de este organismo público que prestaba servicios en el Centro Intermutual de Euskadi, actuaciones que se materializaron en la declaración de incompatibilidad de la actividad desarrollada en este Centro con referencia a 6 facultativos de un total de 9 casos analizados. Los otros tres facultativos (de estos 9) dejaron de prestar servicios en el Centro.

Respecto a los otros 6 facultativos a que se hacía referencia en el anterior Informe de Fiscalización, no se indicaba nada, por lo que este Tribunal se dirigió al Ministerio de Administraciones Públicas solicitando nueva información respecto a las actuaciones que eventualmente pudieran haberse realizado con posterioridad al 5 de octubre de 2001 respecto de éste. En respuesta a esta solicitud, el citado Ministerio únicamente ha comunicado que hasta la fecha de 28.2.2002, el Servicio Vasco de Salud-OSAKIDETZA no le había comunicado nuevas actuaciones al respecto, a pesar de solicitudes de información que le habían sido cursadas.

Paralelamente, el Centro Intermutual de Euskadi, a raíz del anterior Informe de Fiscalización, solicitó, a todos y cada uno de sus trabajadores, cualquiera que fuera su categoría profesional, la firma de una declaración de no desempeñar actividad alguna en otros centros públicos que pudiera originar una situación de incompatibilidad.

La veracidad de esta declaración, que únicamente no ha sido firmada por uno de los médicos con contrato de trabajo de este Centro, no ha sido contrastada por el Centro con el Servicio Vasco de Salud (OSAKIDETZA), lo que limita significativamente su eficacia. El facultativo que no firmó la declaración, no se encuentra en situación de incompatibilidad, según ha verificado este Tribunal de acuerdo con la información facilitada por la Tesorería General de la Seguridad Social (a 3.6.2002).

Por otra parte, debe indicarse que el Centro ha solicitado, con algunas excepciones, la firma de este mismo tipo de declaración a los profesionales médicos con contrato de arrendamiento de servicios, retribuidos mediante el sistema de pago por acto médico, si bien esta actuación carece de la necesaria eficacia al no haber ha sido contrastadas tampoco estas declaraciones con el Servicio Vasco de Salud (OSAKIDETZA)

3.2.2 Situación de los facultativos en el momento actual.

Con relación a la situación actual de los facultativos que prestaban servicios en el Centro en el momento de las actuaciones fiscalizadoras, debe señalarse que el Tribunal no ha detectado incompatibilidad en ninguno de los facultativos que forman parte de la plantilla del Centro con contrato de trabajo.

Por otra parte, este Tribunal debe indicar que de la información facilitada por la Tesorería General a 3.6.2002, se deduce que 7 de los profesionales médicos contratados por acto médico (en arrendamiento de servicios) por el Centro prestaban simultáneamente servicios en el Servicio Vasco de Salud o en OSATEK, S.A. (sociedad pública creada por el Servicio Vasco de Salud cuyo objeto social se centra principalmente en el diagnóstico por imagen), lo que supone el incumplimiento de lo establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas. Uno de estos facultativos aparecía en el anterior Informe de Fiscalización, lo que debe valorarse teniendo en cuenta que este facultativo firmó el 1.10.2000 una declaración manifestando que no incurría en incompatibilidad.

Respecto de los facultativos que prestan sus servicios al Centro a través de sociedades médicas, contratadas por el Centro debe indicarse que el Centro únicamente ha facilitado a este Tribunal datos de los facultativos que prestan estos servicios en 5 de las 14 sociedades y comunidades de bienes contratadas. Además, el Tribunal debe indicar que, ocasionalmente, el Centro ha solicitado, directamente, los servicios de otras sociedades o fundaciones privadas para la prestación de asistencia sanitaria (vgr.: «Instituto Oncológico de Guipúzcoa», «Centro de Ortodoncia, S.L.» y «Resonancia Magnética Bilbao, S.A.»).

Tras las comprobaciones realizadas por el Tribunal a través de la Tesorería General, debe señalarse que de los 32 profesionales médicos que han prestado servicios al Centro a través de sociedades médicas en el periodo 2001 y 2002, la Tesorería General únicamente ha facilitado datos al Tribunal de 19, de los cuales, 11 se encuentran en una situación de incompatibilidad por estar prestando servicios simultáneamente en estas sociedades o comunidades de bienes (que prestan servicios al Centro) y en el propio Servicio Vasco de Salud, dándose el caso de un médico que, además, también presta servicios en la Universidad del País Vasco.

En este sentido, como ya se ha indicado en el apartado 1.2.2.b) de esta Sección, conviene señalar que no ofrece duda alguna que el personal médico que presta sus servicios a una Administración Pública, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de esa relación, está sujeto a la aplicación de la Ley 53/1984, de Incompatibilidades.

También es claro el criterio de interpretación que incluye en el ámbito de aplicación de la Ley 53/1984 a los facultativos al servicio de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y por extensión, de sus Centros Mancomunados (véase, entre otras, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de febrero de 2000).

Por tanto, no hay ninguna duda al afirmar que a los médicos que prestan sus servicios en el Centro, bien de forma directa, bien a través de sociedades médicas, les resulta en todo caso de aplicación la legislación reguladora de las incompatibilidades por cuanto prestan sus servicios en Centros Mancomunados de Mutuas y, también en los Servicios Autonómicos de Salud.

En este contexto, como ya se ha indicado en el apartado 1.2.2. anterior, debe recordarse que el Tribunal Supremo (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 de julio de 1994) ha declarado subsistente el régimen de incompatibilidades establecido en el artículo 29.1 del Estatuto Jurídico del Personal Médico de la Seguridad Social (aprobado por Decreto 3160/1966, de 23 de diciembre) que dispone que: «será incompatible el desempeño simultáneo de más de una plaza de cualquier orden que sea, dentro de la Seguridad Social».

Siguiendo este criterio, resultaría en todo caso incompatible el desempeño de un puesto o actividad en un Servicio Autonómico de Salud y en un Centro Mancomunado de Mutuas, ya que ambas son entidades que gestionan prestaciones sanitarias públicas de Seguridad Social.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo 2 del Real Decreto 598/1985 confiere a las entidades (privadas) concertadas con las Entidades de la Seguridad Social, el carácter de entidades del sector público a los efectos del régimen de incompatibilidades.

Por tal razón no pueden compatibilizarse las actividades como médico para una entidad que tenga algún concierto o colaboración con una entidad de la Seguridad Social, como son los Centros Mancomunados.

Por otra parte, el Real Decreto 598/1985 en desarrollo de la Ley 53/1984, dispone en su artículo 11.8 que «no podrá reconocerse compatibilidad para el desempeño de las actividades privadas» a «el personal sanitario comprendido en el artículo segundo de la Ley 53/1984, con el ejercicio de actividades de colaboración o concierto con la Seguridad Social en la prestación sanitaria que no tengan carácter de públicas según lo establecido en el artículo segundo de este Real Decreto».

El juego conjunto de este artículo 11.8 del Real Decreto 598/1985, con el artículo 2 antes citado, impide de hecho, que pueda reconocerse la compatibilidad a un médico que, prestando sus servicios en un Servicio Autónomo de Salud, pretendiera prestarlos asimismo de forma directa o indirecta, a través de cualquiera otra entidad que mediante concierto o cualquier otra fórmula jurídica equivalente colaborara en la prestación sanitaria de cualquier régimen de Seguridad Social.

Tales son los casos que han sido detectados en el caso de la Fiscalización en relación con los médicos que venían prestando sus servicios en el Servicio Vasco de Salud (OSAKIDETZA) y simultáneamente lo hacían en sociedades médicas concertadas con el Centro Intermutual de Euskadi.

A mayor abundamiento, estas disposiciones están en directa relación con el sentido y alcance del artículo 93 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. En aplicación de este precepto, el Centro Intermutual de Euskadi deberían revisar sus conciertos, y denunciar y rescindir los celebrados con sociedades médicas y entidades que, tras las debidas advertencias, continúen empleando en sus relaciones con el Centro facultativos que incurran en supuestos de incompatibilidad.

Finalmente, en cuanto a la naturaleza de las responsabilidades derivadas del incumplimiento del régimen de incompatibilidades a que anteriormente se ha hecho referencia, cabe manifestar que el artículo 20.1 de la Ley 53/1984 dispone que el incumplimiento del régimen de incompatibilidades «...será sancionado conforme al régimen disciplinario de aplicación, sin perjuicio de la ejecutividad de la incompatibilidad en que se haya incurrido.»

De acuerdo con ello, del desempeño de las actividades no declaradas compatibles se deducen, por tanto, dos consecuencias jurídicas inmediatas:

— El cese inmediato de la segunda actividad (ejecutividad de la incompatibilidad).

— La incoación de un expediente sancionador, conforme al régimen disciplinario de aplicación.

A este respecto, conviene recordar que la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública califica en su artículo 31 h) como «falta muy grave», el «incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades» (en el mismo sentido la Ley 6/1989, del Parlamento Vasco, en su artículo 83).

A propósito de lo anterior, debe destacarse que tres de los facultativos cuya situación de incompatibilidad fue declarada por el propio Servicio Vasco de Salud, como consecuencia de las actuaciones realizadas por este Tribunal en su primera fiscalización, continuaban prestando servicios al Centro, pero no ya directamente, como ocurría cuando el Tribunal puso de manifiesto su posible incompatibilidad, sino indirectamente, a través de una comunidad de bienes o de una sociedad mercan-

til, conductas de especial gravedad que deberán ser tenidas en cuenta por el Servicio Vasco de Salud en la depuración de las responsabilidades a que haya lugar.

Esta situación viene a poner en cuestión los procedimientos de control que a este respecto realizan tanto el Centro como el propio Servicio Vasco de Salud. Por ello, este Tribunal considera que el Centro debe exigir con carácter previo a la firma de estos contratos la identificación del personal médico que efectivamente va a prestar estos servicios, y la verificación de que dichos profesionales no se encuentran incurso en situación alguna de incompatibilidad de las descritas en la Ley 53/1984.

Por su parte, el Servicio Vasco de Salud debería requerir del Centro la identificación de la totalidad de profesionales médicos que le prestan servicios, a fin de verificar la inexistencia de situaciones de incompatibilidad en este colectivo y, en todo caso, verificar la situación de los facultativos a que se refiere el presente Informe que prestan sus servicios al Centro Intermutual de Euskadi, y que se encuentran en posible situación de incompatibilidad por el ejercicio de sus funciones en el referido Centro y en otra entidad sanitaria pública.

3.3 Otros asuntos de interés

1. Como consecuencia de las comprobaciones realizadas, se ha puesto de manifiesto que este Centro no ha comunicado al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales todos los conciertos firmados con profesionales médicos, ni ha enviado, para su autorización, los suscritos con otros centros o sociedades médicas, con posterioridad al 24 de junio de 1997, lo que supone un incumplimiento del artículo 12.5 del Reglamento de Colaboración.

Asimismo, el Centro tampoco ha comunicado al Ministerio las modificaciones de precios experimentadas por los conciertos que sí había comunicado a éste, lo que supone un incumplimiento de las condiciones de la autorización concedida, en la que expresamente se indicaba que «Cualquier modificación de las condiciones generales establecidas en dichos conciertos deberá ser aprobada por esta Dirección General....».

Por otra parte, el Centro tampoco ha comunicado al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales los conciertos firmados con compañías de seguros (Winterthur Salud, S.A. de Seguros y Mapfre Mutuality de Seguros) y con empresas colaboradoras en la gestión voluntaria de la Seguridad Social que han asumido la cobertura de la prestación sanitaria de sus trabajadores (Aceros Inoxidables Olarra, S.A. y Dragados Construcciones P.O., S.A.) par prestar servicios a estas entidades, lo que supone un incumplimiento de lo establecido en el artículo 12.6 del Reglamento de Colaboración, aprobado por el RD 1993/1995, de 7 de diciembre, que exige la autorización de este Ministerio con carácter previo a la prestación de estos servicios por el Centro.

El Tribunal pondrá en conocimiento del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales estos hechos, sin perjuicio de que el Ministerio debiera conocerlos en el ejercicio de sus funciones de control e inspección sobre el Centro (artículos 71 LGSS y 12 del Reglamento de Colaboración).

2. El Centro tiene suscrito, además, un concierto con la Dirección Provincial del INSS de Vizcaya para el examen, calificación y revisión de incapacidades de trabajadores. Este concierto, suscrito «al amparo de lo previsto en el Concierto Marco de Cooperación firmado entre la Dirección General del INSS y la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (AMAT)», determina que en los supuestos en que los interesados en los expedientes de incapacidad pertenezcan a una empresa asociada a una de las mutuas partícipes en el Centro, la Dirección Provincial del INSS de Vizcaya se dirigirá al Centro, que realizará la prueba médica o exploración complementaria. Esta canalización está prevista también, si bien con carácter potestativo, para los trabajadores que pertenecen a empresas asociadas a Mutuas no partícipes en el Centro.

En relación con este concierto, el análisis efectuado por el Tribunal, ha puesto de manifiesto la existencia de pruebas que no son realizadas directamente por el Centro, sino que éste las subcontrata con profesionales o empresas, siendo facturadas por el Centro a la Dirección Provincial del INSS a un precio superior al coste soportado por éste. Esta situación, puede suponer una alteración de las previsiones contenidas en el citado concierto, basado en la premisa de ser el Centro quien realiza estas pruebas y no un tercero. A mayor abundamiento, el Centro ha obtenido por esta causa, sólo en los meses noviembre y diciembre de 2001, un beneficio de 256.599 pesetas (1.542,19 euros), lo que supone un margen de un 40,47% sobre los costes pagados por el Centro a las empresas o profesionales médicos que realizaron las pruebas.

Esta situación viene a poner de manifiesto que los precios autorizados en el citado Concierto-Marco podrían ser superiores a los de mercado, por lo que la Dirección General del INSS debiera efectuar un estudio en profundidad de los costes de estas pruebas en todo el Estado y, en su caso, revisar y minorar los precios pactados.

4. CENTRO INTERMUTUAL DE SEGURIDAD. CENTRO MANCOMUNADO DE MUTUAS

4.1 Cuestiones relativas a la disolución del Centro Intermutual de Seguridad y al registro del terreno adquirido por éste en el Parque Miramón de San Sebastián a favor de la Tesorería General de la Seguridad Social.

En el anterior Informe de Fiscalización, se indicaba que el Centro Intermutual de Seguridad (en adelante CIS), no llegó a constituirse ni a realizar actividades

como tal Centro Intermutual, siendo asumidas las funciones desarrolladas (distintas de las previstas en los sucesivos Reglamentos de Colaboración) por la Asociación para la Prevención de Accidentes (APA), asociación integrada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, de carácter privado.

En el marco del proceso de disolución y liquidación de este Centro, iniciado el 7.5.1998, fecha en la que la Junta Rectora adoptó el Acuerdo de Disolución del Centro Intermutual de Seguridad, el principal problema que se plantea se deriva de la existencia de un contrato de compraventa celebrado en 1971 por el CIS con la entonces Caja de Ahorros Municipal de San Sebastián, por el que ésta se comprometía a transmitir al CIS un terreno de 21.865 m² en el que se preveía ubicar la sede de este Centro por un importe de 29.583.345 pesetas (177.799,48 euros), precio que el CIS pagó en el mismo momento de la firma del contrato.

Dicha adquisición no fue elevada a escritura pública ni, consecuentemente, inscrita en el Registro de la Propiedad, lo que ha hecho posible que la Caja de Ahorros de San Sebastián y Guipúzcoa (KUTXA) haya vendido de nuevo el terreno, al ser el último titular registral, a la sociedad Parque de Miramón, S.A. (participada por la propia KUTXA) con fecha 18.10.1996, entidad que en la actualidad figura como titular registral de esta finca.

En este contexto, tras la aprobación del anterior Informe de Fiscalización Especial, la Tesorería General de la Seguridad Social, como titular del patrimonio de la Seguridad Social, ha procedido a instar el cumplimiento del contrato privado de compraventa firmado en 1971 entre el CIS y la KUTXA. Para ello se adhirió a la demanda formulada por el representante legal del CIS frente a la KUTXA con fecha 14.3.2001, para que ésta procediera al cumplimiento del contrato, y se inscribiera en el Registro de la Propiedad a la Tesorería General de la Seguridad Social como titular dominical de la finca objeto de litigio o, en su defecto, se inscribiera a favor de la Tesorería General el dominio de un terreno o parcela de características y aprovechamiento urbanístico equivalente al establecido en el contrato de compraventa.

Sobre este pleito, debe señalarse que con fecha 20.12.2002, el Juzgado de 1ª Instancia nº 5 de San Sebastián ha emitido la sentencia 255/02, donde ha desestimado la demanda interpuesta por el Centro para elevar a escritura pública el contrato de compraventa firmado en 1971 e inscribir el terreno adquirido a favor de la Tesorería General. La sentencia tampoco ha establecido ningún derecho indemnizatorio a favor del Centro. Por su parte, la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Guipúzcoa ha comunicado a este Tribunal, que el Servicio Jurídico Provincial de Guipúzcoa ha anunciado la interposición de un recurso de apelación ante la Audiencia Provincial de Guipúzcoa.

En lo que se refiere a los bienes y fondos líquidos del CIS, afectados por el proceso de disolución, este Tribunal debe señalar lo siguiente:

— En el anterior Informe de Fiscalización ya se indicaba que la Asociación para la Prevención de Accidentes (en adelante APA), asociación de carácter privado, ha venido empleando los bienes e instalaciones públicos con los que, sólo en teoría, estaba dotado el CIS. La totalidad de estos bienes e instalaciones fijas fueron adquiridas por la propia APA con fondos del CIS, es decir, con fondos públicos. Las instalaciones fueron entregadas al comprador del edificio donde se ubicaba entonces la sede del APA (en la calle Echaide n.º 4 de San Sebastián) cuando esta entidad cambió de sede en 1997, sin que la APA haya reintegrado al activo del CIS importe alguno en concepto de indemnización por la venta de estas instalaciones sufragadas con fondos públicos de éste ni pagado ningún precio por su utilización. Los restantes bienes del CIS empleados por la APA, mobiliario y equipamiento diversos, han sido definitivamente desechados debido a su obsolescencia técnica y grado de deterioro, y han sido depositados, aparentemente, en un almacén de la APA. Ahora bien, de la documentación aportada por esta Asociación no puede acreditarse que entre los bienes que se encuentran ubicados en este almacén se encuentren, precisamente, todos los adquiridos con cargo a los fondos del CIS, ya que el inventario de que dispone la APA no identifica adecuadamente estos bienes.

Sin perjuicio de lo anterior, el Centro, por su parte, debe dar de baja en su contabilidad estos bienes desechados, pues carece de sentido que estos bienes sigan figurando como un activo y que se dote una amortización anual por ellos. Es preciso recordar aquí que las Mutuas partícipes continúan contabilizando su participación en el Centro de forma inadecuada como activo financiero, siendo así que deben contabilizar sus aportaciones en las correspondientes rúbricas de los bienes, derechos y obligaciones en que se han materializado, en proporción a la participación que cada una tiene en el Centro, ya que éste carece aún de personalidad jurídica.

Por último, debe reseñarse que la utilización de estos bienes públicos (fueron adquiridos con fondos públicos procedentes de cotizaciones sociales) por una entidad privada ha sido realizada sin autorización del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, incumpliendo el artículo 12.4 del Reglamento de Colaboración. A mayor abundamiento, la APA ha empleado estos bienes para realizar una actividad lucrativa mediante estudios y trabajos facturados a terceros, sin que por dicha utilización haya pagado precio alguno al CIS, lo que ha producido el consiguiente menoscabo del interés público.

— En lo que se refiere a las disponibilidades líquidas existentes a nombre del CIS, que ascendían a 158.758.976 pesetas (954.160,66 euros) a 31.12.2001, debe indicarse que debido a su falta de actividad, este

Centro ha seguido aplicando la política de inversiones indicada en el anterior Informe de Fiscalización, consistente en la inversión de estas disponibilidades en valores públicos de renta fija, concretamente, letras del Tesoro, salvo un pequeño importe: 795.132 pesetas (4.778,84 euros), que permanece en cuentas corrientes a la vista.

A la fecha de emisión de este Informe, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales no ha procedido aún a la disolución de este Centro.

4.2 Cuestiones relativas a la disolución de la Asociación para la Prevención de Accidentes (APA).

Con relación a este punto, debe señalarse que tras la aprobación del anterior Informe de Fiscalización, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, hizo suyas las conclusiones recogidas en el Informe de Fiscalización Especial aprobado por el Tribunal, e instó el cese de participación de las Mutuas en esta Asociación mediante Resolución de 17.11.2000. Sin embargo, posteriormente, esta misma Dirección General acordó con fecha 12.3.2001, la suspensión de aquella Resolución a fin de que se pudiera efectuar una liquidación ordenada de ambas entidades (el CIS y la APA). Esta suspensión de los efectos de la Resolución inicial tenía un alcance de tres meses, si bien, a la fecha de emisión de este Proyecto de Informe esta suspensión de efectos continúa en vigor.

Este Tribunal debe destacar que durante este período de suspensión, esta Asociación ha obtenido incluso, previa conformidad de la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, una subvención de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social en el marco del Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas en el 2001.

No debe olvidarse que esta Asociación se dedica, además, a realizar una actividad de prevención de accidentes laborales y enfermedades profesionales no prevista legalmente que, por tanto, no puede ser autorizada ni consentida, por lo que su mantenimiento constituye una infracción de la normativa reguladora de la actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (artículo 13 del Reglamento de Colaboración).

Debe señalarse, por último, que esta postura de la Dirección General de Ordenación Económica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales resulta contraria a la Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas de 25.6.2002, en la que expresamente se «... solicita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que promueva las acciones necesarias para la disolución del Centro y la liquidación del mismo y del APA, conjuntamente, ...».

5. COMUNIDAD DE BIENES AGRUPACIÓN INTERMUTUAL (MADÍN Y UNIÓN MUTUA)

Este Centro resultaba afectado por la recomendación contenida en el anterior Informe de Fiscalización, según la cual el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería «... promover y en su caso autorizar la disolución de los Centros que no tienen actividad alguna», como es el caso de este Centro.

La constitución de esta comunidad de dominio fue autorizada por la entonces Dirección General de la Seguridad Social con fecha 4.10.1971 a las Mutuas MADÍN (integrada desde 31.12.2001 en la Mutua IBERMUTUAMUR) y UNIÓN MUSEBA IBESVICO.

La referida comunidad adquirió, el 29.5.1972, un único bien, consistente en un terreno situado en Latores (Oviedo) que, según se puso de manifiesto en el anterior Informe de Fiscalización, no ha sido inscrito a nombre de la Tesorería General de la Seguridad Social, no llegándose a construir sobre él las instalaciones proyectadas en su día para el desarrollo del objeto social de las dos Mutuas comuneras.

En relación con este Centro, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, mediante Resolución de 26.9.2000, inició el procedimiento para su disolución de conformidad el vigente Reglamento de Colaboración. En el curso de este procedimiento de disolución, la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social procedió al archivo de un expediente de solicitud de autorización para la enajenación del terreno, que había sido instado por la Mutuas partícipes el 21.6.2000, argumentando que cualquier acto de disposición del bien debía contemplarse en el proceso de liquidación del Centro.

Finalmente, con fecha de 6.11.2001, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social resolvió aprobar la disolución de la comunidad de bienes Agrupación Intermutual, es decir, de este Centro Mancomunado, disponiendo que en el plazo de dos meses desde la notificación de la Resolución, las Mutuas partícipes designaran entre su personal a los liquidadores, estableciendo la intervención del proceso por un Inspector de Trabajo y Seguridad Social designado por la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social. A la fecha de elaboración de este Proyecto de Informe, este proceso de liquidación no ha concluido.

Por lo que respecta a la inscripción del inmueble a favor de la Tesorería General cabe señalar que, mediante escritura pública de rectificación de fecha 2.3.1999, la Agrupación Intermutual procedió a reconocer que la titularidad del inmueble sito en Latores correspondía a la Tesorería General de la Seguridad Social. Por escritura pública de 17.3.1999, la Tesorería ratificó la escritura anterior que fue inscrita en el Registro de la Propiedad n.º 5 de Oviedo el día 4 de septiembre de 2000.

6. CENTRO MUTUAL DE PREVENCIÓN, RECUPERACIÓN Y REHABILITACIÓN (UBARMÍN)

Este Centro resultaba afectado por la recomendación contenida en el anterior Informe de Fiscalización, según la cual el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería «...promover y en su caso autorizar la disolución ... del “Centro Mutual de Prevención, Recuperación y Rehabilitación Ubarmin” del que han sido traspasadas la gestión de su edificio y las actividades que él se desarrollaban a la Comunidad Foral de Navarra».

Este Centro, fue autorizado por Resolución de 30.5.1968 de la entonces Dirección General de la Seguridad Social con la finalidad de realizar prestaciones preventivas y tratamientos de rehabilitación y readaptación profesional, habiéndose producido el traspaso de su gestión a la Comunidad Foral de Navarra.

Como ya se indicó en el anterior Informe de Fiscalización, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales no pudo aportar ni documentación, ni fundamentación jurídica sobre la forma y alcance del traspaso de la gestión de este Centro al Gobierno de Navarra o a la Diputación Foral. Entre los antecedentes existentes en la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social consta un acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra el 20.3.1985 en el que declaraba su voluntad de asumir la financiación de los déficits de funcionamiento del Centro, situación que debía formalizarse en un convenio que deberían haber suscrito el Centro, las Mutuas partícipes, el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y el INSALUD. Ninguna de estas entidades ha localizado antecedente alguno de este eventual convenio.

En este contexto, debe hacerse constar que el inmueble en el que se ubica el Centro está titulado e inscrito a favor de la Tesorería General.

Con fecha de 21.11.2000 y a requerimiento del Tribunal, la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social informó de que el 26.9.2000, había reclamado a la Secretaría General Técnica del mismo y al entonces INSALUD, la remisión de la documentación que constase en sus archivos sobre el «Centro Ubarmin» y en especial, copia del concierto singular de 27.6.1990 citado en el Real Decreto 1680/1990, de 28 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del INSALUD a la Comunidad Foral de Navarra, al objeto de poder estudiar la situación jurídica del Centro.

La Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría de la Junta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Foral de Navarra (creada por Real Decreto 2356/1984 de 19 de diciembre), facilitó una copia del acta de su sesión plenaria celebrada el 27.12.1990, por la que se aprobaron los traspasos de servicios del INSALUD y del INSERSO a la Comunidad Foral de Navarra en la que se incluyó una declaración anexa al acuerdo en la que la Junta reconoció ser competencia de la Comunidad Foral la integración del personal de la

«Clínica Ubarmin» como personal del Servicio Navarro de Salud, con efectos desde 1 de enero de 1990.

Por su parte, la Dirección General del INSALUD proporcionó a la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social una copia del referido Convenio de gestión de 27.6.1990, suscrito entre el INSALUD y el Centro Ubarmin, que contemplaba la plena integración de la Clínica Ubarmin en la Red Sanitaria Pública de Navarra.

A la vista de todo lo anterior, con fecha de 6.11.2001, la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social comunicó a las Mutuas partícipes en el Centro que, teniendo en cuenta que la actividad que constituyó el objeto de la agrupación intermutual ya no era llevada a cabo por ésta, se incoaba de oficio el oportuno procedimiento administrativo para aprobar la disolución del Centro de acuerdo con las normas contenidas en el capítulo V del vigente Reglamento de Colaboración. Sin embargo, a la fecha de elaboración de este Proyecto de Informe no consta que se haya aprobado la disolución de este Centro, cuestión que está aún pendiente. Tampoco consta que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales haya realizado ninguna actuación dirigida a documentar adecuadamente la cesión del inmueble y de las instalaciones a la Comunidad Foral de Navarra.

Madrid, 30 de septiembre de 2003.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, **Ubaldo Nieto de Alba**.

ANEXO I

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN ESPECIAL SOBRE LOS CENTROS MANCOMUNADOS DE MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SU SESIÓN DE 28 DE JUNIO DE 2000

7. CONCLUSIONES

El Tribunal de Cuentas por medio de esta «Fiscalización Especial sobre los Centros Mancomunados de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social» ha evaluado la adecuación de la actividad real a los fines para los que estos Centros (anteriormente denominados Instalaciones y servicios mancomunados) fueron creados así como a los fines que tienen establecidos por la legislación vigente.

Asimismo ha analizado la gestión económico-financiera de los 4 Centros cuyas cuentas reflejan alguna actividad, que son los que fueron objeto de las pruebas de fiscalización in situ: «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante, Centro Mancomunado de Mutuas»; «Centro Mutual para la Rehabilitación de

Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés, Centro Mancomunado de Mutuas»; «Centro Intermutual de Euskadi, Centro Mancomunado de Mutuas»; y «Centro Intermutual de Seguridad».

En sus aspectos económico-financieros la fiscalización se refiere al ejercicio 1996, último ejercicio cerrado y rendido al Tribunal por las Mutuas cuando se inició este procedimiento fiscalizador, y en los de gestión también a 1997 e incluso hasta la fecha en que este Informe se remite a alegaciones. Los resultados de esta fiscalización permiten establecer las siguientes conclusiones: (v. 1.2, 1.3 y 1.4).

7.1 Conclusiones de carácter general.

7.1.1 De acuerdo con lo previsto en el artículo 12.2 del vigente Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas, aprobado por Real Decreto 1993/1995, los Centros Mancomunados de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social se definen como instalaciones y servicios sanitarios y recuperadores puestos en común por las Mutuas «para la prestación de la asistencia debida y la plena recuperación de los trabajadores accidentados en el trabajo y enfermos profesionales».

Este Reglamento establece que los Centros deben ser autorizados y sus Estatutos aprobados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que tendrán personalidad jurídica propia, y que confeccionarán sus presupuestos y llevarán su contabilidad de forma independiente de las Mutuas partícipes en dichos Centros.

Sin embargo, dado que en la anterior regulación las Instalaciones y servicios mancomunados no disponían de personalidad jurídica, para que estas Instalaciones y servicios mancomunados adquieran personalidad jurídica como Centros Mancomunados necesitan de la oportuna autorización del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (v 1.1, 1.2 y 1.3).

7.1.2 Según la información facilitada por el propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a este Tribunal, desde el año 1968 hasta la fecha en que este Informe se remite a alegaciones, el Ministerio ha autorizado, al amparo de lo dispuesto en los sucesivos Reglamentos de colaboración, la puesta en común de Instalaciones y servicios mancomunados por las Mutuas para la creación de los 7 Centros siguientes:

- Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante, autorizado el 22.2.1968
- Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés, autorizado el 30.5.1968
- Centro Mutual de Prevención, Recuperación y Rehabilitación «UBARMIN», autorizado el 30.5.1968
- Centro Intermutual Vizcaíno de Previsión, Recuperación y Rehabilitación de Artxanda, autorizado el 31.10.1970

- Centro Intermutual de Seguridad, autorizado el 15.9.1971
- Comunidad de Bienes Agrupación Intermutual (MADIN y UNIÓN MUTUA), autorizado el 4.10.1971
- Centro Intermutual de Euskadi, autorizado el 5.5.1995

En relación con estos 7 Centros, creados todos con anterioridad de la entrada en vigor del vigente Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas, la situación es la que se señala a continuación:

7.1.3 Los Centros Mancomunados «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante», «Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés», «Centro Intermutual de Euskadi» y «Centro Intermutual de Seguridad», cuyos registros contables reflejan actividad en los últimos ejercicios, fueron autorizados con anterioridad a la entrada en vigor del actual Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas y por tanto, para que se produzcan los efectos previstos en él, es necesario, por un lado, que los Estatutos de estos Centros se adapten a lo previsto en dicho Reglamento actualmente vigente y, por otro, que los Estatutos adaptados lleguen a ser aprobados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. A la fecha en que este Informe se remite a alegaciones sólo las Juntas Generales de los 3 primeros Centros citados habían aprobado la adaptación de sus Estatutos a las disposiciones del Real Decreto 1993/1995, y los habían enviado al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para su aprobación, aunque ninguno de estos Estatutos adaptados ha sido aún aprobado por este Ministerio. Por su parte, la Asamblea General del «Centro Intermutual de Seguridad», acordó en fecha 7.5.1998 su disolución voluntaria, solicitando en fecha 7.1.1999 al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la necesaria autorización. En consecuencia, ninguno de estos 4 Centros Mancomunados ha adquirido personalidad jurídica propia ni autonomía patrimonial, razón por la que las cuentas de las que dispone este Tribunal responden únicamente al registro interno de los bienes, derechos y obligaciones de cada uno de estos Centros y por este mismo motivo las referencias realizadas a los bienes, derechos y obligaciones de estos Centros Mancomunados deben entenderse hechas a los bienes, derechos y obligaciones de sus Mutuas partícipes, en el porcentaje de participación que cada una de éstas tiene en ellos (v. 1.1).

7.1.3.1 El «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante» y el «Centro Intermutual de Euskadi» son los únicos Centros cuyo objeto y cuya actividad se limitan a prestar asistencia sanitaria y recuperadora a accidentados de trabajo y enfermos profesionales, tal como prevé el vigente Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas (v. 1.1, 2.1 y 2.3).

7.1.3.2 El «Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés» tiene por objeto, según sus Estatutos, la rehabilitación,

aunque su actividad real consiste en dar servicio a una entidad pública de carácter deportivo el Centro de Alto Rendimiento Deportivo (CAR), dependiente de la Generalidad de Cataluña, y, en menor medida, también ha prestado servicios a una entidad colaboradora del INEM (Fondo de Promoción del Empleo del Sector de Construcción Naval) hasta el momento en que se produjo la decisión de este Fondo de no renovar el contrato de arrendamiento que le unía al Centro (v. 2.2 y 4.4).

7.1.3.3 El objeto del «Centro Intermutual de Seguridad», según sus Estatutos, es la realización de actividades de carácter preventivo. Estas actividades preventivas, aunque previstas en los dos Reglamentos sobre Colaboración de Mutuas anteriores, no están contempladas en el vigente Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas. No obstante, este Centro no cumplido su objeto por sí mismo, por cuanto desde su creación no ha realizado actividad propia alguna, dado que puso sus bienes a disposición de un tercero, la denominada Asociación para la Prevención de Accidentes (APA), para que esta Asociación privada realizase sus propias actividades que son privadas y que tienen el carácter de remuneradas. La APA es una entidad formada en la actualidad exclusivamente por Mutuas, que sin embargo no son las mismas que las que participan en el Centro, (v. 2.4, 6.1 y 6.4).

7.1.3.3.1 La existencia de una asociación, la Asociación para la Prevención de Accidentes, compuesta actualmente en exclusividad por Mutuas y dedicada a la realización de actividades privadas y remuneradas de prevención, vulnera la normativa reguladora de las Mutuas, que durante la vigencia de los dos primeros Reglamentos sobre Colaboración de las Mutuas de 1967 y 1976 circunscribía exclusivamente las Instalaciones y servicios mancomunados a la realización conjunta y no lucrativa por parte de las Mutuas de actividades de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Además, a partir del vigente Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas de 1995 no se contempla siquiera la posibilidad de que las Mutuas constituyan o participen en Centros Mancomunados dedicados a actividades de prevención, por lo que, a juicio de este Tribunal, procede no sólo poner fin a la participación de las Mutuas en esta asociación, lo que razonablemente ha de conducir a la disolución y liquidación de la APA, sino también proceder a la supresión del Centro Intermutual de Seguridad, en aplicación de lo previsto en el artículo 12.2 del vigente Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas (v. 6.4)¹.

¹ En este sentido debe destacarse la expresa coincidencia con el criterio de este Tribunal que proclama el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en su escrito de alegaciones al anteproyecto de Informe de esta Fiscalización Especial, al afirmar que «se comparte el criterio que mantiene el Tribunal de Cuentas consistente en que hasta tanto este Ministerio apruebe la adaptación de los respectivos Estatutos a las disposiciones del vigente Reglamento General de Colaboración, los Centros Mancomunados no adquirirán personalidad jurídica».

7.1.4 La «Comunidad de Bienes Agrupación Intermutual (MADIN y UNIÓN MUTUA)» no tiene actividad alguna, siendo su único bien un terreno adquirido en 1972 (v. 1.1 y 2.5).

7.1.5 Por lo que respecta al «Centro Mutual de Prevención, Recuperación y Rehabilitación (UBARMIN)», a partir de 1.1.1985 la Diputación Foral de Navarra se hizo cargo de su gestión, sin que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales haya aportado a este Tribunal la documentación justificativa de este traspaso de gestión ni lo haya fundamentado jurídicamente (v. 1.1 y 2.6).

7.1.6 El «Centro Intermutual Vizcaíno de Prevención, Recuperación y Rehabilitación de Artxanda» fue disuelto en 1993 por falta de viabilidad económica (v. 2 y 2.7).

7.1.7 El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales no ha ejercido adecuadamente las funciones de dirección y tutela de las Mutuas que le son propias, por cuanto no ha instado convenientemente a las Mutuas a llevar a cabo la escrituración de los inmuebles de los Centros Mancomunados. A 31.12.1997, la Tesorería General de la Seguridad Social sólo tenía escriturados y registrados a su nombre, tal y como lo exige el Real Decreto 1221/1992 sobre Patrimonio de la Seguridad Social, los inmuebles del «Centro Mutual de Prevención, Recuperación y Rehabilitación (UBARMIN)», cuya gestión había sido transferida, y del «Centro Intermutual Vizcaíno de Prevención, Recuperación y Rehabilitación de Artxanda» (que había sido liquidado), así como el terreno en el que se ubica el edificio del «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante». Estos eran por tanto los únicos inmuebles que a 31.12.1997 figuraban en el inventario extracontable de la Seguridad Social de inmuebles propiedad del Sistema por lo que puede afirmarse que este inventario no refleja adecuadamente el patrimonio de la Seguridad Social adscrito a los Centros Mancomunados de Mutuas. Por otra parte, la declaración de obra nueva del edificio en que se encuentra ubicado el «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante» no fue inscrita en el Registro de la Propiedad de Paterna hasta el 2.11.1999, a pesar de haber sido construido en 1972. Los inmuebles del resto de los Centros seguían registrados a nombre de sus Mutuas partícipes o incluso de su anterior propietario, como es el caso del terreno del «Centro Intermutual de Seguridad», cuyo edificio nunca ha llegado a construirse. Posteriormente, en fecha 1.6.1999 fue escriturado a nombre de la Tesorería General de la Seguridad Social el inmueble en el que se ubica el «Centro Intermutual de Euskadi» e inscrito en el Registro de la Propiedad n.º 7 de Bilbao en fecha 22.9.1999. En fecha 8.7.1999 ha sido finalmente otorgada escritura pública de segregación de la parte de la finca adquirida inicialmente por las Mutuas partícipes para ubicar el «Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados del Trabajo de San Cugat del Vallés», actualmente

ocupada por el Centro de Alto Rendimiento, para ser vendida a la Generalidad de Cataluña, y asimismo de titulación del resto de la finca a favor de la Tesorería General de la Seguridad Social (v. 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 3.2, 4.2, 5.2 y 6.2).

7.1.8 La Intervención General de la Seguridad Social sólo ha realizado actuaciones de control sobre dos Centros Mancomunados, el «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante», en los ejercicios de 1993 y de 1996, y el «Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés» en el ejercicio de 1996. La ausencia de actuaciones sobre el «Centro Intermutual de Seguridad» y sobre el «Centro Intermutual de Euskadi» resulta indicativa del escaso control que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha ejercido sobre los fondos públicos que las Mutuas han invertido en estos Centros Mancomunados (v. 2).

7.1.9 Los 4 Centros Mancomunados que a 31.12.1997 eran gestionados por las Mutuas y que reflejaban alguna actividad en sus cuentas («Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante», «Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés», «Centro Intermutual de Euskadi» y «Centro Intermutual de Seguridad»), registraban sus operaciones con arreglo al Plan General de Contabilidad aprobado por Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre (v. 1.1, 3.1, 4.1, 4.3, 5.1 y 6.1).

7.1.10 En materia laboral, los 3 Centros Mancomunados con personal propio aplican Convenios Colectivos diferentes, siendo el «Centro Intermutual de Euskadi» el único que aplica correctamente, a juicio de este Tribunal, el Convenio Colectivo de ámbito estatal para el sector de Entidades de Seguros, Reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo. El «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante» aplica el Convenio Colectivo de las empresas de la sanidad privada de Valencia y el «Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés» aplica el Convenio Colectivo provincial de Barcelona de educación especial para centros de asistencia, formación, rehabilitación, protección y atención a deficientes mentales y minusválidos físicos y sensoriales, a pesar de que su actividad nada tiene que ver con la que regula este Convenio (v. 3.1, 3.3, 4.1, 4.3, 5.1 y 5.3).

7.1.11 En los Centros Mancomunados de Mutuas se ha producido una excesiva dotación de medios en relación con la demanda existente que ha tenido, entre otras, las consecuencias siguientes: existencia de recursos ociosos en los Centros que realizan la función para la que fueron autorizados; falta de construcción de Centros autorizados; acuerdos de disolución de Centros; traspaso de la gestión de un Centros a una Comunidad Autónoma; y utilización de las instalaciones de un Centro para la realización de actividades distintas a las legalmente previstas.

7.2 Conclusiones específicas sobre el «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante».

7.2.1 La actividad del «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante» responde al objeto para el que fue creado, la rehabilitación y recuperación de accidentados de trabajo y enfermedades profesionales, y es acorde con el vigente Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas. No obstante, la eficiencia y economía de este Centro no es la adecuada debido a su infrutilización que se deriva del sobredimensionamiento de los servicios que ofrece frente a la demanda real (v. 3).

7.2.2 Del análisis de los estados financieros a 31.12.1996 del «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante», aprobados por su Junta General, se deduce lo siguiente:

7.2.2.1 El Centro dispone de inventarios de inmovilizado y de existencias cuyos elementos están debidamente identificados y valorados, sin embargo estos inventarios, presentan deficiencias, tales como que en ellos figuran elementos sin uso que no han sido dados de baja por falta de autorización del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; que las donaciones no han sido valoradas; que no figura la amortización acumulada del inmueble; y que recogen elementos cuya naturaleza no se corresponde con la del inventario en el que están incluidos (v. 3.2).

7.2.2.2 En consonancia con esta última deficiencia, los saldos de las cuentas de inmovilizado recogen partidas incorrectamente imputadas. De ellas, al menos 3 millones de pesetas debieron ser imputadas a cuentas de gastos (v. 3.2).

7.2.2.3 Del saldo de las cuentas deudoras del Centro, un 86% correspondía a la deuda del Servicio Valenciano de Salud (SERVASA) por la atención sanitaria prestada a sus beneficiarios en el Centro, en virtud de un convenio suscrito entre ambas entidades. Los retrasos en los pagos de la facturación al SERVASA durante los ejercicios de 1995 y 1996 ocasionaron una importante falta de liquidez en el Centro que hizo necesaria la suscripción de 2 pólizas de crédito, que supusieron un incremento de los gastos financieros, sin que fueran repercutidos por el Centro al SERVASA. Por ello, las Mutuas partícipes en el Centro deben reclamar el pago de los intereses de demora que no hayan prescrito.²

La Junta Directiva del Centro acordó no renovar el convenio con el SERVASA a partir del 1 de enero de 1997, lo que ha motivado un importante descenso en el

nivel de ocupación y actividad del Centro en el año 1997. Durante este último ejercicio la deuda del Servicio Valenciano de Salud ha sido cancelada en un 88% de forma que, a 30.9.1997, tan sólo quedaban pendientes 33 millones de pesetas (v. 3.2).

7.2.2.4 El resto de las cuentas deudoras corresponden a la asistencia sanitaria prestada a pacientes privados, accidentados de tráfico o protegidos por Mutuas no partícipes, sin que el Centro haya acreditado haber suscrito conciertos con otras Mutuas para la prestación de esta asistencia, ni disponga de la autorización del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para la realización de estas actividades, tal y como establece el Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas. No obstante, este Tribunal ha constatado la vigencia de al menos un concierto suscrito en 1993 con la Mutua entonces denominada MUPRESA (v. 3.2).

7.2.2.5 Las cuentas financieras del «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante» arrojan un saldo negativo de 290 millones de pesetas debido, como se ha indicado, a las disposiciones de crédito, registradas en 1996, de las pólizas que el Centro suscribió con una entidad financiera, para hacer frente a los problemas de liquidez que le originaba fundamentalmente la deuda del SERVASA (v. 3.2).

7.2.2.6 La financiación básica del Centro proviene de las aportaciones de las Mutuas partícipes efectuadas con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación generado por ellas, que el Centro registra de acuerdo con el criterio de caja en la cuenta 101.- Fondo Social, minorada por los Resultados negativos del ejercicio y de ejercicios anteriores. El saldo de la cuenta 101.- Fondo Social (1.292 millones de pesetas) no coincide con las aportaciones que las Mutuas partícipes reflejan, indebidamente, en sus cuentas 223.- Participación en Centros Mancomunados (553 millones). La diferencia pone de manifiesto la ineficacia de los procedimientos de comunicación establecidos entre las entidades afectadas (Tesorería General, Mutuas partícipes y Centro Mancomunado) (v. 3.2).

7.2.2.7 El Centro utiliza los servicios de 34 profesionales de la medicina que perciben sus retribuciones por acto médico, sin que el Centro haya formalizado ningún contrato de prestación de servicios profesionales con ellos. El importe total de los honorarios devengados por este concepto en 1996 fue de 129 millones de pesetas y entre los perceptores figuraba uno que formaba parte de la plantilla del Centro por lo que percibe dos tipos de retribuciones, una como personal fijo y otra por acto médico (v. 3.3).

7.2.2.8 De estos 34 profesionales que perciben retribuciones por acto médico, 27 prestan también sus servicios en el Servicio Valenciano de Salud, sin que el «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante» haya acreditado que estos profesionales tuvieran concedida la necesaria compatibilidad para desempeñar una segunda actividad en el sector público, tal y como exige la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidad.

² En sus alegaciones, las Mutuas partícipes en el Centro señalan, sin aportar documentación acreditativa de ello, que, el 3 de julio de 1997, este Centro ha enviado un escrito de reclamación a la Consellería D'Economía I Hisenda de la deuda correspondiente a los años 1995 y 1996, y a los años 1991 y 1992 ya reclamadas anteriormente, sin que hasta el momento haya recibido contestación de esta Consellería.

tibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas y su desarrollo aprobado por Real Decreto 589/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio del Estado, de la Seguridad Social y de los entes, organismos y empresas dependientes. En análoga situación se encontraban 2 médicos de la plantilla del Centro que también prestaban sus servicios en el SERVASA, sin acreditar que tuvieran concedida la compatibilidad (v. 3.3).

7.2.2.9 Los gastos financieros del Centro se han incrementado durante 1996 en un 192% debido a los intereses de las pólizas de crédito suscritas por el Centro a las que ya se ha hecho referencia, por el impago por parte del SERVASA de su deuda con el Centro. Esta carga financiera no ha sido repercutida al SERVASA, por lo que las Mutuas partícipes, y en definitiva la Seguridad Social, son las que han soportado sus costes financieros (v. 3.2 y 3.3).

7.2.2.10 El proceso de gestión de pacientes y de facturación y cobro de la asistencia sanitaria prestada está bien controlado por el Centro a través de una aplicación informática. Sin embargo, las tarifas aplicadas no responden al coste de la asistencia prestada por lo que el Centro no conoce si estos costes se recuperan a través de la facturación.

En el ejercicio de 1996 los resultados de la gestión han sido negativos, con un déficit de, al menos, 17 millones de pesetas motivado en parte por el descenso de los ingresos por asistencia sanitaria prestada a pacientes del SERVASA. La falta de renovación del convenio con este Servicio de Salud a partir de 1997 ha reducido drásticamente el grado de ocupación del Centro (v. 3.3 y 3.5).

7.2.3 Del análisis de la gestión del «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante» se deduce lo siguiente:

7.2.3.1 En 1997, el «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante» disponía de 224 camas, de las cuales 112 permanecían sin uso en septiembre de 1997 (v. 3.4).

7.2.3.2 El índice de ocupación de camas del «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante» durante el año 1996 fue tan sólo de un 42% y descendió a un 24% en el periodo enero-septiembre de 1997 debido a la falta de renovación ya citada del convenio con el Servicio Valenciano de Salud. Por la misma razón, la media mensual de intervenciones quirúrgicas en 1996 fue de 171 intervenciones en cada uno de los 4 quirófanos existentes en el Centro y pasó a ser de 78 intervenciones mensuales por quirófano en 1997. A pesar de eso, en 1997 se estaban construyendo 2 nuevos quirófanos financiados con el Fondo de Prevención y Rehabilitación generado con el 80% del exceso de excedentes de las Mutuas partícipes en el Centro (v. 3.5).

7.2.3.3 La actividad ambulatoria sin embargo no había descendido, pasando de una media mensual de

procesos ambulatorios atendidos de 373 en 1996 a 385 en 1997. Asimismo, la media mensual de urgencias atendidas fue de 483 en 1996 y de 537 en los 9 primeros meses de 1997 (v. 3.5).

7.3 Conclusiones específicas sobre el «Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés».

7.3.1 La actividad del «Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés» es ajena a los fines para los que este Centro fue creado y ajena también a los fines establecidos para los Centros Mancomunados por la legislación correspondiente (v. 2.2 y 4).³

7.3.1.1 El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales no ha adoptado las medidas necesarias para regularizar la situación en la que se encuentra el «Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés», cuya actividad en los últimos años ha sido absolutamente ajena al objeto para el que fue creado y también ajena a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social que constituye la razón legal de su existencia (v. 1.1 y 2.2).

7.3.2 Del análisis de los estados financieros a 31.12.1996 del «Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés», aprobados por su Junta General, se deduce lo siguiente:

7.3.2.1 El «Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés» no disponía de inventarios del inmovilizado. Esta deficiencia es especialmente significativa en este Centro ya que en el inmueble donde está ubicado, además de su propio mobiliario, utillaje y equipos, se encuentran

³ No se acepta la alegación de las Mutuas partícipes según la cual la actividad desarrollada actualmente por el Centro queda justificada por la necesidad de poner fin a las continuas derramas que hubieron de soportarse con cargo a los fondos de sistema de la Seguridad Social, para hacer frente a las pérdidas económicas que ocasionó la insostenible situación del Centro hasta el año 1986, situación que, por otra parte, tenía su origen principal en la excesiva dimensión del Centro construido en relación con las necesidades y con la demanda reales de Centros de esta naturaleza. En este sentido, hay que señalar que si bien es cierto que el tipo de actividad desarrollado después en el Centro, le permitió en pocos años dejar de suponer una carga económica, ello no justifica de por sí el mantenimiento ad eternam como se pretende de esta irregular situación, ni la incapacidad tanto de las Mutuas partícipes como del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, para llevar a cabo la necesaria regularización de dicha situación que postula este Tribunal de Cuentas en su Informe. El estado de cosas actualmente existente está caracterizado por la utilización de un Centro propiedad del sistema de la Seguridad Social para la prestación de servicios de residencia y restauración y el arrendamiento de instalaciones (con carácter de práctica exclusividad) a una entidad deportiva de carácter público como es el CAR.

situados mobiliario, utillaje y equipos propiedad del Centro de Alto Rendimiento Deportivo (CAR), entidad que, como se ha verificado en esta fiscalización, es prácticamente la única usuaria de este Centro Mancomunado junto con el Instituto de Enseñanza Secundaria «Barón de Coubertain» (v. 2.2 y 4.2).

7.3.2.2 El saldo de la cuenta Construcciones de este Centro Mancomunado incluye, además del valor de construcción del inmueble en el que está ubicado, una pista cubierta de atletismo valorada en 32 millones de pesetas, construida por el Centro Mancomunado en 1987 expresamente para el Centro de Alto Rendimiento Deportivo, cuyo importe fue abonado por este último al Centro Mancomunado y contabilizado por éste como ingreso en 1988, quedando desvirtuados así los resultados de aquel ejercicio. Por otra parte, esta pista está siendo amortizada por el Centro Mancomunado (v. 4.2).

7.3.2.3 Sin embargo, en el inmovilizado del Centro no figura un inmueble, anexo al Centro Mancomunado, que también está dedicado a uso exclusivo del Centro de Alto Rendimiento Deportivo, construido en 1991 por esta entidad deportiva de carácter público en una parcela de terreno que le había cedido el Centro Mancomunado. Según el concierto suscrito entre ambos Centros, el correspondiente derecho de superficie tiene una duración de 25 años a partir del momento de la cesión (año 1991), transcurridos los cuales este inmueble revertirá al Centro Mancomunado como también revertirán las obras de remodelación y ampliación de la piscina cubierta, gimnasio y vestuario en las instalaciones del Centro Mancomunado igualmente financiadas por el CAR.

El inmueble anexo y las obras de la piscina, que como se ha dicho no figuran en ningún registro contable del Centro Mancomunado, se realizaron sin la autorización de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social. En el caso concreto del inmueble, esta Dirección General mostró su disconformidad con su construcción, a pesar de la cual el inmueble anexo fue edificado. Posteriormente, el 28.1.1992, la Inspección de Trabajo extendió acta de infracción por la celebración del concierto que permitió la realización de las obras del inmueble, acta contra la cual el Centro Mancomunado interpuso recurso contencioso-administrativo que se encuentra pendiente de resolución en la fecha en que este Informe se remite a alegaciones (v. 2.2 y 4.2).

7.3.2.4 Las cuentas deudoras reflejan también su situación en lo que se refiere a la dedicación del Centro a actividades ajenas a sus fines. Un 92,37% del saldo de estas cuentas corresponde a la deuda, a 31.12.1996, del Centro de Alto Rendimiento Deportivo con el Centro Mutual por los servicios prestados por éste, derivados del contrato de arrendamiento, suministros y servicios y del contrato de utilización de la residencia y de los comedores, suscritos por ambas entidades (v. 4.2).

7.3.2.5 Las cuentas financieras a 31.12.1996 tienen también en este Centro un saldo acreedor de 105 millones de pesetas con origen en la póliza de crédito

que el Centro Mancomunado ha suscrito con una entidad financiera para disponer de liquidez, debido a los retrasos en los pagos de la facturación realizada a su casi único cliente: el Centro de Alto Rendimiento Deportivo (v. 4.2).

7.3.2.6 El «Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés» aplica a su cuenta de gestión la política de equilibrar los ingresos por la prestación de servicios a las entidades que utilizan sus instalaciones con los gastos que realiza el Centro, que se derivan fundamentalmente de la prestación de esos servicios, habiendo evitado así la realización de derramas entre las Mutuas partícipes.

Como consecuencia de lo anterior y para que los ingresos cubran la totalidad de los gastos del ejercicio, los ingresos por los servicios prestados por este Centro Mancomunado al Centro de Alto Rendimiento Deportivo son variables y vienen determinados anualmente por las previsiones de prestación de servicios que se establecen al efecto (anteriormente había que considerar también el pequeño importe que correspondía al contrato de arrendamiento suscrito con el Fondo de Promoción del Empleo, hasta la decisión de éste de no renovar este contrato, teniendo en cuenta asimismo la subvención que recibía para los cursos de formación ocupacional de hostelería) (v. 4.3).

7.3.2.7 Un 63% de los gastos de este Centro corresponden al grupo de cuentas 62.—Servicios exteriores en el que se recogen concretamente los derivados de los suministros para los servicios de restauración de la residencia, en la que se alojan deportistas y becarios del Centro de Alto Rendimiento Deportivo, y los gastos derivados de la prestación de los servicios de limpieza, lavandería, mantenimiento y vigilancia (v. 4.3).

7.3.2.8 Las cuentas del grupo 66.—Gastos financieros tienen su principal origen en la póliza de crédito suscrita por el Centro Mancomunado para cubrir los déficit de tesorería derivados de los retrasos en los pagos del Centro de Alto Rendimiento Deportivo. El Centro Mancomunado repercute adecuadamente estos gastos al CAR (v. 4.3).

7.4 Conclusiones específicas sobre el «Centro Intermutual de Euskadi».

7.4.1 La actividad del «Centro Intermutual de Euskadi» responde al objetivo para el que fue puesto en funcionamiento en octubre de 1996, esto es, la recuperación y rehabilitación de accidentados de trabajo y enfermos profesionales. Esta actividad es acorde con el vigente Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas. No obstante, este Centro está infrautilizado debido a que los servicios que ofrece están sobredimensionados respecto a la demanda real, a pesar de su reciente puesta en funcionamiento (v. 5).

7.4.2 Del análisis de los estados financieros a 31.12.1996 del «Centro Intermutual de Euskadi», aprobados por su Junta General, se deduce lo siguiente:

7.4.2.1 El Centro dispone de inventarios de inmovilizado y de existencias cuyos elementos están debidamente identificados. Un 58% del saldo de las cuentas de inmovilizado corresponde a la cuenta 221.—Inmuebles y refleja el valor contable del inmueble en el que se ubica el Centro, que forma parte del patrimonio de la Seguridad Social, pero que en las fechas de realización de las pruebas para esta fiscalización no estaba titulado ni inscrito a nombre de la Tesorería General. Posteriormente, por escritura pública de 1 de junio de 1999, el inmueble fue titulado a nombre de la Tesorería General. Este inmueble fue inicialmente aportado por una de las Mutuas partícipes (MUPRESPA-MUPAG-PREVISIÓN), pero con posterioridad fue demolido en un 68% de su valor y reconstruido, para lo que se han invertido 419 millones de pesetas procedentes del Fondo de Prevención y Rehabilitación de las Mutuas partícipes. El Centro también ha dado de baja el 79% de las instalaciones y mobiliario aportados inicialmente por la citada Mutua, utilizando en este caso incorrectamente como contrapartida la cuenta Dotación para la amortización del inmovilizado material, en lugar de llevarlo directamente a pérdidas (v. 5.2).

7.4.2.2 El saldo de la cuenta Tesorería del «Centro Intermutual de Euskadi» se incrementó en el ejercicio en un 106%, llegando a 31.12.1996 a ser de 74 millones de pesetas, lo que resulta indicativo de que las aportaciones de las Mutuas partícipes para gastos fueron demasiado elevadas, lo que ha provocado el mantenimiento de recursos ociosos y es la causa de que el Centro haya tenido unos resultados positivos de 4 millones de pesetas en 1996, a pesar de haber sido inaugurado en octubre de ese mismo año y de su bajo nivel de actividad (v. 5.2).

7.4.2.3 La cuenta 101.—Fondo Social registra las aportaciones de las Mutuas partícipes para la creación y posteriores inversiones del Centro, separando en dos subcuentas la aportación inicial (1011. Fondo Social A) de las siguientes (1012. Fondo Social B). Los importes recogidos por el Centro en la primera de estas dos subcuentas no coinciden con los que las Mutuas partícipes han registrado, aunque indebidamente, en sus respectivas cuentas 223.—Participación en Centros Mancomunados, debido a que sólo las Mutuas MUPRESPA-MUPAG-PREVISIÓN y MUTUAL CYCLOPS registraron su aportación inicial y a que ninguna de ellas contabilizó la baja por demolición (v. 5.2).

7.4.2.4 Un 56% de los gastos del ejercicio 1996 del «Centro Intermutual de Euskadi» son gastos de personal y corresponden a 4 personas que provenían del centro de asistencia hospitalaria que la Mutua MUPRESPA-MUPAG-PREVISIÓN tenía en este inmueble y al personal que el Centro Mancomunado ha ido contratando a lo largo del año (v. 5.3).

7.4.2.5 Entre el personal sanitario de plantilla del Centro, al menos 2 médicos prestaban también sus servicios en otra entidad por los que percibían otras retribuciones también con cargo a fondos públicos —uno de los

médicos en una Mutua y el otro en el Servicio Vasco de Salud—, sin que el «Centro Intermutual de Euskadi» haya acreditado que estos profesionales tuvieran concedida la necesaria compatibilidad para desempeñar una segunda actividad en el sector público, tal y como exige la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas y su desarrollo aprobado por Real Decreto 589/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio del Estado, de la Seguridad Social y de los entes, organismos y empresas dependientes (v. 5.3).

7.4.2.6 Además de este personal, durante el ejercicio 1996 prestaban servicios en el Centro otros 16 especialistas médicos que cobraban por acto médico pero sin haber formalizado ningún contrato de prestación de servicios profesionales con el Centro. Posteriormente el Centro formalizó los contratos celebrados con 14 especialistas y lo comunicó, el 7.7.1998, al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. De estos 14 profesionales, 13 prestaban también sus servicios en el Servicio Vasco de Salud sin tener concedida la compatibilidad para desempeñar una segunda actividad en el sector público (v. 5.3).

7.4.2.7 Un 66% de los ingresos del «Centro Intermutual de Euskadi» en 1996 procedían de aportaciones de las Mutuas partícipes, lo que es coherente dada la fecha de la inauguración del Centro aunque, como se ha indicado, estas aportaciones han excedido de las necesidades del Centro y han dado origen a excesos de tesorería no justificados (v. 5.2).

7.4.3 Del análisis de la gestión del «Centro Intermutual de Euskadi» se deduce lo siguiente:

7.4.3.1 El «Centro Intermutual de Euskadi» tenía 65 camas disponibles en octubre de 1997, de las que 43 estaban sin uso (v. 5.1 y 5.4). El índice de ocupación de las camas, durante el periodo enero-octubre de 1997, fue de un 21% y el de intervenciones quirúrgica fue de 76 intervenciones por cada quirófano y mes (v. 5.5.).

La baja actividad de este Centro no puede atribuirse sólo a su reciente puesta en funcionamiento sino también a una excesiva dotación de medios en relación con la demanda existente.

7.5 Conclusiones específicas sobre el «Centro Intermutual de Seguridad».

7.5.1 El «Centro Intermutual de Seguridad» no ha realizado ni realiza actividad alguna. El cumplimiento de los fines para los que fue creado este Centro ha descansado desde un principio en la actividad de la Asociación para la Prevención de Accidentes (APA) que ha llevado a cabo las funciones a desarrollar por el Centro, como se previó incluso en el artículo 25 del Reglamento que constituye los estatutos del Centro, aprobado el 27.3.1972, previsión estatutaria que en todo caso ya resultaba contradictoria con el primer Reglamento sobre

Colaboración de las Mutuas aprobado en 1967 y con los sucesivos aprobados en 1976 y 1995 (v. 2.4 y 6).

7.5.1.1 La Asamblea General Extraordinaria del «Centro Intermutual de Seguridad» adoptó el 7 de mayo de 1998 el acuerdo de disolución voluntaria del Centro que sometió a la aprobación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Hasta el momento en que se redacta este Informe, el Ministerio no ha autorizado esta disolución (v. 6.1).

7.5.2 Del análisis de los estados financieros a 31.12.1996 del «Centro Intermutual de Seguridad», aprobados por su Junta General, se deduce lo siguiente:

7.5.2.1 En el balance de situación del «Centro Intermutual de Seguridad» tan sólo figuran cuentas de inmovilizado y cuentas financieras en el activo y de financiación básica en el pasivo, lo que resulta coherente con la especial situación de este Centro, carente de actividad. Las aportaciones de las Mutuas partícipes y los ingresos generados por su colocación en activos financieros a corto plazo, han servido para la adquisición de un terreno sobre el que no se ha llegado a edificar y de maquinaria, instalaciones y utillaje, mobiliario y equipos informáticos que ha utilizado otra entidad, la Asociación para la Prevención de Accidentes, constituida en su origen por Mutuas y por Compañías aseguradoras y actualmente sólo por Mutuas, para la realización de actividades remuneradas (v. 6.2). Este terreno fue adquirido en 1971 por 30 millones de pesetas a una entidad financiera mediante un contrato privado de compraventa en el que figuraba como una de sus cláusulas, la dedicación del edificio que se construyere a centro de prevención de accidentes. En la fecha en que se redacta este Informe este terreno aún no ha sido escriturado a nombre de la Tesorería General de la Seguridad Social, ni tampoco lo había sido a nombre de las Mutuas partícipes en el Centro, y su anterior propietario ha entablado un litigio judicial para su recuperación (v. 2.4., 6.1. y 6.2).

El resto de las cuentas de inmovilizado recogen el valor de adquisición de determinados elementos que han sido utilizados por la APA citada para sus actividades remuneradas sin que el «Centro Intermutual de Seguridad» haya percibido ninguna contraprestación económica, al menos en los últimos 8 años (v. 6.2).

7.5.2.2 El Centro disponía a 31.12.1996 de 132 millones de pesetas en cuentas financieras de los que 131 millones estaban situados en inversiones a corto plazo (bonos del Tesoro), lo que implica que un elevado volumen de recursos procedentes del Fondo de Prevención y Rehabilitación, generado con el 80% del exceso de excedentes de las Mutuas partícipes en este Centro, eran mantenidos en estas cuentas sin ser utilizados para el cumplimiento de sus fines (v. 2.4).

7.5.2.3 Las aportaciones iniciales de las Mutuas para la creación de este Centro, por importe de 105,7 millones de pesetas, figuran en la cuenta Fondo Social.

Este importe no coincide en 1,3 millones con las aportaciones que las Mutuas partícipes reflejan, aunque indebidamente a juicio de este Tribunal, en sus cuentas 223. Participación en Centros Mancomunados (104,4 millones). La diferencia se debe a pequeñas variaciones en el registro de las aportaciones para este Centro que han realizado las diversas Mutuas y es una muestra más de la ineficacia de los procedimientos de comunicación entre los afectados: Tesorería General, Mutuas partícipes y Centro Mancomunado (v. 6.2).

7.5.2.4 En el grupo de Financiación Básica está incluida también una cuenta Reservas, con un saldo a 31.12.1996 de 72 millones de pesetas, cuyo origen está en los resultados positivos de ejercicios anteriores derivados de la colocación en inversiones financieras de los fondos aportados por las Mutuas y que ha servido, hasta el año 1993, para financiar las adquisiciones de inmovilizado (v. 6.2).

7.5.2.5 Como consecuencia de que este Centro no tiene actividad alguna y tampoco personal a su servicio. Su cuenta de gestión se limita a registrar los ingresos de sus inversiones financieras a corto plazo y como gastos las dotaciones a la amortización del inmovilizado más un pequeño importe por comisiones y gastos de mantenimiento de las cuentas corrientes. Los resultados del ejercicio de 1996 han sido de 1,5 millones de pesetas (v. 6.3).

8. RECOMENDACIONES

8.1 El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el marco de las facultades de dirección y tutela sobre las Mutuas que le atribuye la Ley General de la Seguridad Social (artículo 71), debería realizar las siguientes actuaciones:

8.1.1 Aprobar la adaptación de los Estatutos que las Juntas Generales de 3 Centros («Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante», «Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés» y «Centro Intermutual de Euskadi») han aprobado y le han presentado para ajustarse a lo previsto en el vigente Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas, aprobado por Real Decreto 1993/1995, una vez que en los Estatutos se introduzcan, en su caso, las modificaciones que el Ministerio estime necesarias. De esta aprobación se derivará la conversión de las actuales comunidades de dominio en Centros Mancomunados con personalidad jurídica propia y con las demás características que el Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas atribuye a estos Centros.

Promover, y en su caso autorizar, la disolución de los Centros que no tienen actividad alguna («Comunidad de Bienes Agrupación Intermutual (MADIN y UNIÓN MUTUA)» y «Centro Intermutual de Seguridad») y la del Centro cuya gestión ha sido traspasada a la Comunidad Foral de Navarra («Centro Mutual de

Prevención, Recuperación y Rehabilitación Ubarmin»).

En relación al «Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés» el Ministerio debe regularizar su situación para adaptarla a la prevista en el Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas, cesando en las actividades que actualmente realiza (prestación de servicios al Centro de Alto Rendimiento Deportivo y al Instituto de Enseñanza Secundaria «Barón de Coubertain», dependientes de la Generalidad de Cataluña), que no le son propias. En el caso de que esto no sea posible, el Ministerio debería promover la disolución de la comunidad de dominio.

8.1.2 Valorar si los Centros Mancomunados actualmente existentes pueden prestar atención asistencial a la población asistencial de la zona sanitaria en la que cada Centro está ubicado y, en su caso, promover y apoyar la celebración de convenios y conciertos con las Administraciones Públicas Sanitarias, con otras Mutuas no partícipes y con entidades privadas, al amparo de lo previsto en el artículo 12 del Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas, al objeto de que estos Centros, que están financiados con fondos públicos, consigan índices de utilización y ocupación adecuados.

8.1.3 Constatar fehacientemente las necesidades reales de atención sanitaria de las Mutuas partícipes antes de autorizar la creación de nuevos Centros Mancomunados, procurando que los medios que se van a poner en común por las Mutuas tengan en cuenta su población protegida, el índice de siniestralidad de la zona en el que se quiera ubicar el nuevo Centro y la posible existencia de otros medios dedicados a la prestación de los servicios de rehabilitación y de recuperación.

8.1.4 Controlar la eficiencia y economía en la gestión de los fondos públicos utilizados en los Centros Mancomunados de Mutuas, incluyendo estos Centros en la programación de las auditorías a llevar a cabo por la Intervención General de la Seguridad Social.

8.1.5 En relación con la Asociación para la Prevención de Accidentes (APA), analizar jurídicamente la existencia y actividad de esta Asociación compuesta en la actualidad exclusivamente por Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, que ha estado y está dedicada a la realización de actividades privadas y remuneradas en el campo de la prevención, actividad que no está prevista para los Centros Mancomunados en el Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas, y proceder a la consiguiente regularización de su situación, instando a las Mutuas a poner fin a su participación en esta asociación. Asimismo es necesario que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales investigue la participación que las Mutuas han venido teniendo en la APA desde su constitución y determine la titularidad que deba atribuirse al patrimonio de esta Asociación. Este patrimonio ha sido generado por un lado por las cuotas que las Mutuas asociadas

han abonado indebidamente con cargo a recursos que tienen la naturaleza de fondos públicos, y por otro por la propia actividad remunerada de la APA. Singularmente, como parte de este patrimonio, destaca el inmueble en el que radica la sede actual de la APA en la c/ Portuetxe, 4 de San Sebastián, que aparentemente debiera formar parte del patrimonio de la Seguridad Social, circunstancia que deberá también ser objeto de análisis por el Ministerio, así como la cuantificación del importe global de las cuotas abonadas por las Mutuas a la APA desde su constitución.

8.2 La Tesorería General de la Seguridad Social, titular del Patrimonio único de la Seguridad Social, debe instar, con todos los medios a su alcance, la titulación a su nombre de todos los inmuebles del patrimonio de la Seguridad Social utilizados por los Centros Mancomunados de Mutuas e inscribirlos en el Registro de la Propiedad, singularmente el terreno adquirido por la APA en nombre del «Centro Intermutual de Seguridad», cuya titularidad a favor de la Seguridad Social es puesta en duda por su anterior propietario. Asimismo, en cumplimiento del Real Decreto 1221/1992, sobre el patrimonio de la Seguridad Social, debe incluir, debidamente valorados, en el Inventario General de Bienes y Derechos que constituyen su patrimonio único, todos los inmuebles utilizados por los Centros Mancomunados.

8.3 La Junta General del «Centro de Recuperación y Rehabilitación de Levante», en representación de las Mutuas partícipes, debe:

8.3.1 Corregir las deficiencias detectadas por este Tribunal en los registros de sus operaciones.

8.3.2 Establecer un mecanismo para que las Mutuas partícipes estén informadas sobre sus aportaciones para inversiones en este Centro con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación, autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y que de esta manera las Mutuas partícipes puedan registrar de forma correcta estas aportaciones en sus cuentas patrimoniales.

8.3.3 Solicitar al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales las autorizaciones para la prestación de asistencia sanitaria en los supuestos que prevé el Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas.

8.3.4 Reclamar al SERVASA el pago de los intereses de demora que no hayan prescrito, generados por el retraso en el pago de los servicios prestados por el Centro como consecuencia del convenio suscrito entre ambas entidades.

8.3.5 Ajustar sus relaciones laborales al Convenio Colectivo de ámbito estatal para las Entidades de Seguros, Reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales de la Seguridad Social.

8.3.6 Suscribir contratos de prestación de servicios profesionales con los médicos que perciben sus retribuciones por acto médico.

8.3.7 Solicitar de los médicos que prestan servicios en el Centro y obtener de ellos la declaración sobre si prestan sus servicios en otros Centros y en su caso, tienen concedida la necesaria compatibilidad para desempeñar una segunda actividad en el sector público tal y como establece la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

8.3.8 Promover la formalización de conciertos con Mutuas no partícipes para la prestación de asistencia sanitaria y recuperadora a sus trabajadores protegidos con el fin de aumentar la ocupación de sus instalaciones.

8.3.9 Las Mutuas partícipes deben apoyar decididamente la utilización de este Centro por sus accidentados de trabajo y enfermos profesionales, evitando su desviación a otros Centros, cuando no sea necesario.

8.4 La Junta General del «Centro Mutual para la Rehabilitación de Accidentados de Trabajo de San Cugat del Vallés», en representación de las Mutuas partícipes, debe regularizar la situación de este Centro y cesar en las actividades que realiza, que no le son propias, y adaptarlas a las previstas en el Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas. En el caso de que esto no sea posible, debería promover la disolución de la comunidad de dominio. A tal fin y previamente debe instar a la gerencia del Centro para que confeccione inventarios valorados de sus cuentas de inmovilizado.⁴

8.5 La Junta General del «Centro Intermutual de Euskadi», en representación de las Mutuas partícipes, debe:

8.5.1 Establecer un mecanismo para que las Mutuas partícipes estén informadas sobre sus aportaciones para inversiones en este Centro con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación, autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y que de esta manera las Mutuas partícipes puedan registrar de forma correcta estas aportaciones en sus cuentas patrimoniales.

8.5.2 Solicitar al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales las autorizaciones para la prestación de asistencia sanitaria en los supuestos que prevé el Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas.

8.5.3 Solicitar de los médicos que prestan servicios en el Centro y obtener de ellos la declaración sobre si prestan sus servicios en otros Centros y, en su caso, tienen concedida la compatibilidad para desempeñar una segunda actividad en el sector público que exige la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

8.5.4 Promover la formalización de conciertos con Mutuas no partícipes para la prestación de asistencia sanitaria y recuperadora a sus trabajadores protegidos con el fin de aumentar la ocupación de sus instalaciones.

8.5.5 Las Mutuas partícipes deben promover la utilización de este Centro por sus accidentados de trabajo y enfermos profesionales, evitando su desviación a otros Centros.

8.6 La Junta General del «Centro Intermutual de Seguridad», en representación de las Mutuas partícipes, debe escriturar el terreno adquirido en 1971 a nombre de la Tesorería General de la Seguridad Social, continuar el proceso de disolución de la comunidad de dominio, disolución ya solicitada del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.⁵

8.7 La Junta General de la «Comunidad de Bienes Agrupación Intermutual (Madin y Unión Mutua)», en representación de las Mutuas partícipes, debe realizar los trámites necesarios para proceder a la disolución de la comunidad de dominio dada su falta de actividad y dado que ni siquiera el inmueble que habría de albergar el Centro ha llegado a construirse.

8.8 La Junta General del «Centro Mutual de Prevención, Recuperación y Rehabilitación Ubarmin», en representación de las Mutuas partícipes, debe realizar los trámites necesarios para proceder a la disolución de la comunidad de dominio, dado que la gestión del centro sanitario ha sido traspasada a la Comunidad Foral de Navarra.

⁴ En sus alegaciones las Mutuas partícipes después de reconocer que «la situación del CMR, a día de hoy, es evidente que no permite ser encajada de una manera adecuada dentro del marco establecido por el Reglamento al regular el mismo los Centros Mancomunados», anticipan la futura celebración de una Junta General Extraordinaria del Centro Mancomunado con el objeto de valorar, entre otras posibles decisiones a adoptar, la disolución del Centro Mancomunado.

⁵ En sus alegaciones las Mutuas partícipes en el Centro se remiten al Acuerdo de disolución voluntaria adoptado por la Asamblea General del Centro en su sesión extraordinaria del día 7 de mayo de 1998, en cuyo texto las propias Mutuas que componen la citada Asamblea General reconocen con respecto al Centro, que «las inquietudes y objetivos que inspiraron su laboriosa constitución han llegado a perder la mayor parte de su vigencia al encauzarse la acción preventiva de los riesgos laborales con una normativa que contemple nuevas estructuras».

251/000018 (CD)
771/000017 (S)

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización sobre el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), ejercicio 2001 (núm. expte. Congreso: 251/000018 y núm. de expte. Senado: 771/000017), así como el Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 19 de diciembre de 2005.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN A LA INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE EL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL (FOGASA), EJERCICIO 2001. (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000018 Y NÚM. DE EXPTE. SENADO: 771/000017) EN SU SESIÓN DEL DÍA 29 DE NOVIEMBRE DE 2005

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 29 de noviembre de 2005, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización sobre el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), ejercicio 2001.

ACUERDA

Instar al Gobierno a que:

1. Inste al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y en el marco de la Mesa de diálogo Social, se estudie la viabilidad de reducir las cotizaciones al FOGASA, así como el incremento de las prestaciones; especialmente en aquellos supuestos en que se favorezca la contratación estable.

2. Se realicen las actuaciones necesarias para obtener una mayor coordinación entre el FOGASA y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en lo que respecta a las indemnizaciones abonadas por la primera para que puedan ser conocidas por ésta última a los efectos del ejercicio de sus funciones en relación con el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas.

3. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales estudie y modifique, en su caso, la normativa en relación con las garantías de sus deudores, no sólo en el

momento de la firma de los convenios sino también durante toda su duración, a los efectos de que dichas garantías cumplan realmente con su objetivo.

4. Con el objetivo de conseguir una mejor relación en la carga de trabajo de la plantilla del Organismo así como el aprovechamiento de sus recursos materiales el intercambio de información con otros organismos del Estado como la Tesorería de la Seguridad Social, a los cambios normativos precisos tendente a conseguir que FOGASA, pueda ejercer la aplicación del Reglamento General de Recaudación, estableciendo la declaración de la naturaleza jurídico-público de los derechos de los créditos en que se ha subrogado ese Organismo.

5. Al desarrollo de la OM 20.8.1985, que regula la celebración de los convenios de pago con las Empresas deudoras que permita su realización de una manera más rigurosa efectiva cara a la consecución de recuperación de esa deuda.

6. Inste a FOGASA al cumplimiento de todas y cada una de las recomendaciones que señala el Tribunal de Cuentas en el informe de fiscalización del citado Organismo dirigidas a la Organización y gestión de los recursos, de las prestaciones, a los procedimientos de gestión de la deuda y la enajenación de los bienes.

7. Inste a FOGASA a la comunicación a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de las prestaciones satisfechas en concepto de salarios o indemnizaciones por si resultase procedente su inclusión en la base imponible de los declarantes.

Palacio del Congreso de los Diputados, 29 de noviembre de 2005.—El Presidente, **Francesc Antich Oliver**.—El Secretario de la Comisión, **José Ramón Mateos Martín**.

INFORME DE FISCALIZACIÓN ESPECIAL SOBRE EL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL (FOGASA) EJERCICIO 2001

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 6 de noviembre de 2003, el informe de fiscalización especial sobre el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) (Ejercicio 2001), y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

	Página
SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES	37
1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO	37
2. NATURALEZA Y MARCO NORMATIVO	37
3. FUNCIONES DEL ORGANISMO	37
SECCIÓN II. NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	38
1. ALCANCE Y OBJETIVOS	38
2. TRÁMITE DE ALEGACIONES	39
3. CONCLUSIONES	39
3.1 Conclusiones de la fiscalización financiera	39
3.2 Conclusiones de la fiscalización de cumplimiento	43
3.3 Conclusiones de la fiscalización de procedimientos	44
4. RECOMENDACIONES	49
4.1 Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	49
4.2 Recomendaciones dirigidas a FOGASA	51
SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	52
1. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA Y RECURSOS HUMANOS DEL ORGANISMO	53
1.1 Organización	53
1.2 Recursos	55
2. PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE PRESTACIONES	59
2.1 Introducción	59
2.2 Procedimiento aplicado en la tramitación de prestaciones	61
3. PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE LA DEUDA	75
3.1 Consideraciones generales	75
3.2 Subrogación del Organismo	77
3.3 Recuperación de la deuda	81
3.4 Baja de la deuda	111
4. GESTIÓN DEL PATRIMONIO ADJUDICADO	116
4.1 Consideraciones generales	116
4.2 Actuaciones previas de carácter necesario para la enajenación del patrimonio adjudicado ...	118
4.3 Actuaciones de formalización y mantenimiento del patrimonio adjudicado	119
4.4 Arrendamiento del patrimonio adjudicado	119
4.5 Enajenación de patrimonio adjudicado	121
5. OTRAS CUENTAS FINANCIERAS SIN RELACIÓN DIRECTA CON LOS PROCEDIMIEN- TOS ANTERIORES	125
5.1 Inmovilizado no financiero	125
5.2 Inmovilizado financiero	127
5.3 Deudores a corto y a largo plazo	128
5.4 Inversiones financieras temporales	131
5.5 Tesorería	132
5.6 Financiación básica y provisión para responsabilidades	134
5.7 Cuentas acreedoras	135
5.8 Gastos del ejercicio	137
5.9 Ingresos del ejercicio	140
5.10 Otros asuntos de carácter financiero	143

	Página
6. ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE FOGASA DURANTE EL EJERCICIO 2001	144
6.1 Contratos destinados a la atención del funcionamiento de los servicios administrativos del Organismo	144
6.2 Contratos celebrados por FOGASA en el ejercicio de su actividad recuperatoria	147
ANEXO	150

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

El origen de este procedimiento de fiscalización se encuentra en el Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 18 de diciembre de 2002, por el que se aprueba el «Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2003», en cuyo apartado V.2 se contempla la realización de una fiscalización especial del Fondo de Garantía Salarial (en adelante FOGASA), ejercicio 2001.

2. NATURALEZA Y MARCO NORMATIVO

La Ley 16/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales, en su artículo 31 estableció la creación de un Fondo de Garantía Salarial que, con carácter interempresarial, tendría por finalidad garantizar a los trabajadores la percepción de sus remuneraciones pendientes de pago, el abono de sus cuotas a la Seguridad Social y las indemnizaciones sustitutivas del salario o de las prestaciones sociales, en los casos de insolvencia, suspensión de pagos o quiebra de las empresas.

En la actualidad, nuestro ordenamiento jurídico contempla dos vías complementarias para proteger el derecho de los trabajadores al cobro de sus salarios: por un lado, la consideración de este derecho como un crédito privilegiado frente a los restantes derechos que concurren en los supuestos de insolvencia empresarial; y por otro, la existencia de un fondo público gestionado por FOGASA, al objeto de garantizar en los casos de insolvencia, suspensión de pagos o quiebra de las empresas, la percepción total o parcial de los salarios e indemnizaciones que corresponden a los trabajadores. Ha desaparecido en la actualidad, por tanto, la garantía referida a cuotas y prestaciones que asumió FOGASA en sus inicios.

La naturaleza jurídico-administrativa de FOGASA estaba determinada por el artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el RD-Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, que lo conceptuaba como Organismo Autónomo de carácter administrativo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Tras la entrada en vigor de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado,

FOGASA se configura como un Organismo Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Su organización y funcionamiento han sido desarrollados por el RD 505/1985, de 6 de marzo, sobre Organización y Funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, modificado por RD 372/2001, de 6 de abril. Asimismo, le es de aplicación el RDL 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, y la Directiva 80/987/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1980, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario.

En lo relativo a la gestión desarrollada por FOGASA, resultan, asimismo, de aplicación el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral (RD-Legislativo 2/1995, de 7 de abril), el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, con las modificaciones introducidas anualmente en las correspondientes leyes anuales de presupuestos generales del Estado y leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social de acompañamiento a las anteriores, así como la normativa de contratación del Estado y demás disposiciones de general aplicación a la Administración Institucional del Estado.

A la anterior normativa deben añadirse las normas de carácter interno que han de ser aplicadas a las actuaciones a realizar por las diferentes áreas de actividad en las que se estructura FOGASA. Estas normas afectan básicamente a las actividades de gestión de prestaciones (procedimiento para la aprobación de prestaciones, reintegro de prestaciones indebidamente satisfechas, denegación de solicitudes, etc.), recuperación de deuda (subrogación, ejecuciones judiciales, convenios, daciones en pago, pagos en efectivo y baja de la deuda) y gestión del patrimonio adjudicado (adecuada adjudicación de los bienes, su administración y arrendamiento, en los casos que proceda, y puesta en venta de éstos).

3. FUNCIONES DEL ORGANISMO

Las funciones de FOGASA recogidas en el artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores son las siguientes:

— En los casos de insolvencia, suspensión de pagos, quiebra o concurso de acreedores de los empresarios, abonar a los trabajadores el importe de los sala-

rios pendientes de pago y, en su caso, los salarios de tramitación.

— En las mismas situaciones del apartado anterior, abonar las indemnizaciones reconocidas judicial o administrativamente a favor de los trabajadores, en determinados casos de despido o extinción de los contratos.

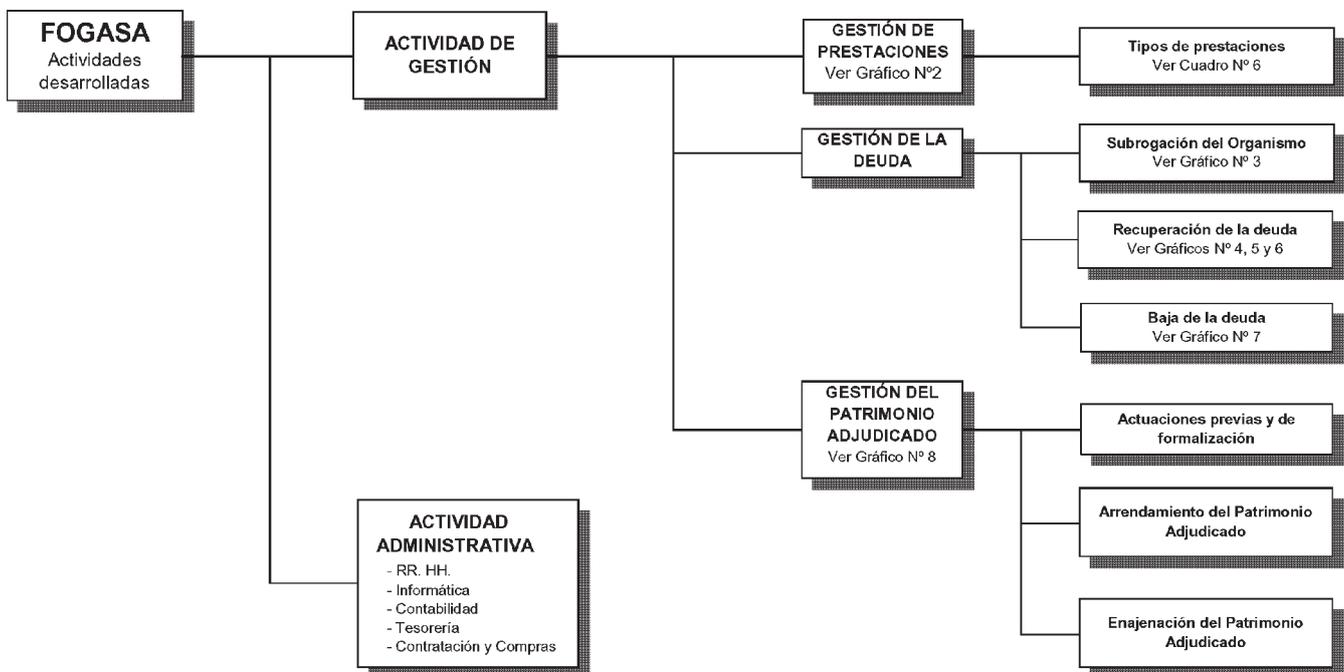
— Abonar a los trabajadores el importe de las indemnizaciones por extinción de los contratos por causa de fuerza mayor constatada por la autoridad laboral.

— En el supuesto de empresas de menos de 25 trabajadores, abonar el 40% de la indemnización legal que corresponda a los trabajadores cuya relación laboral se haya extinguido como consecuencia de expediente de despido colectivo, o cuando exista la necesidad, objetivamente acreditada, de amortizar puestos de trabajo según prevé el artículo 52 c) del Estatuto de los Trabajadores.

Como consecuencia del abono de estas prestaciones, FOGASA se subroga, obligatoriamente, en los derechos y acciones de los trabajadores para el reembolso de las cantidades satisfechas, conservando su derecho a obtener este reembolso del deudor el mismo carácter de crédito privilegiado que tuvieron los derechos de crédito satisfechos a los trabajadores (un mayor desarrollo de la subrogación se contiene en el epígrafe de la Sección III de este Proyecto de Informe).

Asimismo, y en aquellos casos en los que FOGASA recupera la deuda mediante la obtención de bienes y/o derechos, procede a su realización al objeto de hacerlos líquidos y poder cumplir con las funciones que tiene asignadas.

En el gráfico adjunto se muestran las actividades realizadas por el Organismo, diferenciando las de gestión de las administrativas. Respecto a las primeras se citan los gráficos y/o cuadros en las que se desarrollan.



SECCIÓN II. NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. ALCANCE Y OBJETIVOS

El objetivo de esta fiscalización ha consistido en el examen de los estados contables del Fondo de Garantía Salarial correspondientes al ejercicio 2001, con la finalidad de determinar si dichos estados reflejan razonablemente la situación económico-financiera del Organismo, el resultado de sus operaciones y la ejecución de su presupuesto, de acuerdo con la normativa vigente y los principios de contabilidad pública.

Asimismo, se ha realizado un análisis de la organización y de los procedimientos aplicados por el Orga-

nismo en la gestión de prestaciones, en la recuperación de las cantidades pagadas, mediante la subrogación en los derechos de los trabajadores frente a las empresas y en la gestión del patrimonio adjudicado, todo ello desde la perspectiva de los principios de eficacia, eficiencia y economía. Este análisis se ha efectuado para el periodo 1997-2001, aunque en aspectos concretos (gestión de la deuda) se ha revisado el ejercicio 2002. También se ha verificado el cumplimiento de la normativa reguladora de la actuación de FOGASA durante el ejercicio 2001, en especial la normativa de contratación a la que está sujeta la actividad contractual del Organismo.

Para la consecución de estos objetivos, han sido objeto de estudio y análisis, entre otros:

— El marco normativo regulador aplicable al conjunto de la actividad del Organismo: contratación, pago de prestaciones, recuperación de deuda, registro de operaciones, etc.

— Las actas del Consejo Rector del Organismo y de las Comisiones de Seguimiento existentes.

— Los estados contables del Fondo de Garantía Salarial correspondientes al ejercicio 2001.

— Los manuales de procedimiento y criterios aplicados por las unidades orgánicas y territoriales de FOGASA conducentes al pago de prestaciones a los trabajadores, a la recuperación de la deuda y a la gestión del patrimonio adjudicado.

— Los Informes de control financiero elaborados por la Intervención General de la Administración del Estado.

— Las bases de datos y aplicaciones informáticas, tanto contables como de ayuda a la gestión, utilizadas por el Organismo.

— La organización y recursos con que está dotado el Organismo, para cumplir las funciones que tiene encomendadas.

— Cualquiera otra información y documentación cuyo análisis resultó necesario para alcanzar los objetivos previstos.

El examen ha incluido la aplicación de todas aquellas pruebas y procedimientos de auditoría que se han considerado necesarios sobre los libros, documentos y registros contables y extracontables del Fondo de Garantía Salarial, existentes tanto en sus Servicios Centrales como en sus unidades territoriales.

En este sentido se ha realizado un análisis del procedimiento de gestión seguido en las Unidades Administrativas Periféricas de Alicante, Barcelona, A Coruña y Madrid.

2. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1998, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de esta Fiscalización Especial fue remitido el 24 de abril de 2003, por este Tribunal de Cuentas, al Secretario General del Fondo de Garantía Salarial, que ostenta las funciones de representación del Organismo y es el órgano permanente de dirección y gestión del mismo. Por otra parte, se dio también traslado de dicho Anteproyecto al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y a la Secretaría General de Empleo.

Dentro del plazo legal concedido, fueron recibidas en el Tribunal de Cuentas las alegaciones formuladas por todos aquellos a quienes se envió el Anteproyecto de Informe con excepción del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.

A la vista de las citadas alegaciones, han sido efectuadas las oportunas modificaciones en el texto del Anteproyecto de Informe Especial, y en los casos en

que se estimó conveniente, han sido reflejadas mediante notas a pie de página. En todo caso, la totalidad de las alegaciones se adjuntan al Informe Especial.

3. CONCLUSIONES

3.1 Conclusiones de la fiscalización financiera.

A continuación se exponen las incidencias más significativas que se han observado en la fiscalización financiera, todas ellas referenciadas a los correspondientes apartados de la Sección III de este Proyecto de Informe donde se desarrollan más detalladamente.

3.1.1 Conclusiones relativas a las limitaciones al alcance.

1. Como se ha indicado en el epígrafe 3 de la Sección I, FOGASA satisface prestaciones a los trabajadores en los casos de insolvencia, suspensión de pagos, quiebra o concurso de acreedores. Entre estas prestaciones se encuentra el pago del 40% de la indemnización legal que corresponde a los trabajadores cuya relación laboral se haya extinguido como consecuencia de un expediente de despido colectivo, en el supuesto de empresas de menos de 25 trabajadores. En este último caso, el 60% restante de esta indemnización sólo debe abonarlo el Organismo si existe, con posterioridad, una sentencia declarando insolvente al deudor. Para el cálculo de este 60% las UAP de FOGASA aplican criterios diferentes, pues mientras unas calculan el 100% de la prestación en el momento de la declaración de insolvencia y descuentan el importe satisfecho inicialmente, otras, indebidamente, calculan únicamente el 60% del valor de la prestación en ese segundo momento de declaración de insolvencia.

Esta diferencia de criterio se traduce en que en el segundo caso las prestaciones satisfechas a los trabajadores son inferiores a lo debido, dado que el salario mínimo interprofesional es inferior en el momento del pago inicial respecto del momento de la declaración de insolvencia.

Estas diferencias producen un efecto en los estados financieros del Organismo a 31.12.2001, que no ha podido ser calculado por este Tribunal ya que FOGASA carece de datos para ello (apartado 2.2.2 de la Sección III).

2. El Organismo aplica diversos métodos para determinar el salario real de los trabajadores para el cálculo de las prestaciones, si bien todos ellos presentan deficiencias (entre otras, la consideración de la base de cotización a la Seguridad Social y no del salario real). Algunas UAP también aplican criterios incorrectos para el redondeo de los decimales en el cálculo de los días para la determinación del importe a pagar y en el cálculo de la prestación por indemnización por resolución de contrato en los Expedientes de Regulación de Empleo.

Todo ello ha dado lugar al reconocimiento de prestaciones por un importe indebido, si bien su efecto en los estados financieros del Organismo a 31.12.2001, no ha podido ser calculado por este Tribunal ya que el Organismo carece de datos para ello (apartado 2.2.2 de la Sección III).

3. A 31.12.2001 el Organismo sólo tenía contabilizados los deudores por subrogación derivados de pagos de prestaciones satisfechas a los trabajadores en los ejercicios 1999, 2000 y 2001. Los correspondientes a ejercicios anteriores no estaban registrados contablemente, salvo que tuvieran algún importe pendiente de una ejecución judicial.

A mayor abundamiento, tras comparar la información extracontable sobre estas prestaciones satisfechas con derecho a subrogación, con la deuda por subrogación reconocida según los estados contables del Organismo a 31.12.2001, este Tribunal ha observado diferencias (mayor importe en contabilidad) que no han sido aclaradas por FOGASA.

En este sentido, este Tribunal ha podido constatar que el Organismo mantenía a 31.12.2001 registrados como mayor importe de estos deudores, pagos de prestaciones que no habían sido materialmente efectuados o pagos indebidos que ya habían dado lugar a expedientes de reintegro. Asimismo, figuraban indebidamente como mayor importe de la deuda las cantidades satisfechas a los trabajadores como prestaciones, en los casos en que éstos las han aportado a la constitución de una sociedad laboral, una cooperativa de trabajo asociado, etc., según lo previsto en el artículo 2 del RD 505/1985, de 6 de marzo, modificado por el RD 372/2001, de 6 de abril, pues estas cantidades no pueden ser reclamadas por FOGASA en tanto se cumplan los requisitos exigidos por la normativa.

Consecuentemente, el Organismo ni tiene contabilizados todos los derechos que le corresponden por la subrogación en el pago de prestaciones, ni debe mantener en sus registros contables importes que a 31.12.2001 formaban parte indebidamente del saldo de estas partidas, si bien este Tribunal no ha podido cuantificar el efecto de estas deficiencias, ya que el Organismo carece de datos para ello (apartado 3.2 de la Sección III).

4. Por lo que respecta a los convenios de pago, las incidencias que se ponen de manifiesto en los siguientes epígrafes de este punto afectan a la representatividad de los estados contables del Organismo, balance y cuenta de resultados, si bien su efecto no ha podido ser precisado por este Tribunal (apartado 3.3.1 de la Sección III).

4.1 El Organismo contabiliza como mayor importe de la deuda, con abono a cuenta de resultados, la totalidad de los intereses incluidos en los convenios de pago firmados con sus deudores para la recuperación de prestaciones, ya estén estos convenios en vigor o hayan sido declarados incobrables. El mismo criterio aplica también, indebidamente, en la contabilización de los intereses de las ventas aplazadas del patrimonio

adjudicado al Organismo en pago de deuda. Este criterio de contabilización supone un incumplimiento de los principios contables de devengo y de correlación de ingresos y gastos.

4.2 A mayor abundamiento, debe señalarse que el Organismo efectúa incorrectamente el cálculo de estos intereses, ya que contabiliza como mayor importe de la deuda los intereses calculados por la aplicación informática (que sólo admite el sistema francés para su determinación), siendo así que en gran número de casos los acuerdos de FOGASA con el deudor prevén sistemas de amortización distintos (con plazos de carencia, etc.) que la aplicación no es capaz de calcular, por lo que el registro de las operaciones no se ajusta a la realidad de los pactos con el deudor ¹.

4.3 A lo largo del ejercicio, FOGASA no ha modificado los intereses (y la deuda resultante) reclamados para adaptarlos a los cambios del tipo de interés legal de cada ejercicio. Ello ha provocado, además, que no se hayan modificado, o se hayan modificado erróneamente, las cuotas que satisfacen los deudores por convenios de pago con el Organismo, y la consiguiente repercusión en la representatividad de sus estados contables. Además, este Tribunal ha detectado diferencias significativas, no aclaradas por el Organismo, entre sus registros y los facilitados por sus deudores tras la circularización efectuada ².

4.4 A ello hay que añadir que la asignación de los cobros de la deuda a cada deudor con convenio, adolece de deficiencias significativas (cobros no imputados e imputaciones indebidas), que afectan a la cifra del principal de la deuda contabilizada y a los intereses correspondientes. Estas deficiencias afectan también a los conceptos de deudores por convenios incobrables y deudores por subrogación.

4.5 Por otra parte, este Tribunal ha detectado que cuando FOGASA da de baja los convenios declarados incobrables, en ocasiones, se producen diferencias significativas entre el importe que figura en la Resolución del Secretario General y las correspondientes anotaciones contables. Las diferencias detectadas, que se traducen en bajas superiores e inferiores de la deuda, según

¹ Respecto al cálculo erróneo de los intereses al utilizarse exclusivamente el método francés, el Organismo comparte, en sus alegaciones, lo señalado por el Tribunal. No obstante, debe indicarse que no resulta adecuada, en opinión de este Tribunal, la pretensión de FOGASA de resolver el problema consistente en que la aplicación informática sólo admita el método francés de amortización, restringiendo todos los convenios que se pacten en el futuro a dicho método; sino que la solución debía ser la contraria, es decir, no adaptar la gestión de convenios a la aplicación informática, sino ésta a las peculiaridades de los convenios celebrados.

² El Organismo manifiesta en sus alegaciones que no conoce las diferencias con los deudores circularizados por el Tribunal (mediante cartas enviadas a través del Organismo). A este respecto, el Tribunal tiene que señalar que estas incidencias fueron puestas de manifiesto a los responsables de FOGASA durante los trabajos de fiscalización.

los casos, no han sido aclaradas a este Tribunal por el Organismo.

4.6 En todos estos casos, las deficiencias señaladas afectan a la representatividad de los estados contables del Organismo, balance y cuenta de resultados, si bien su efecto no ha podido ser precisado por este Tribunal (apartado 3.3.1 de la Sección III).

5. Por lo que respecta a los deudores en ejecución judicial se han detectado las incidencias que ha continuación se citan, incidencias que han supuesto una limitación al alcance de la fiscalización:

5.1 El saldo contable de estos deudores no incluye los derechos totales en que debía subrogarse el Organismo, sino sólo la parte de esos derechos que el Organismo estimaba realizables a 1.1.1999 por estar incurridos en un procedimiento judicial. Esta estimación presenta además numerosas deficiencias, entre ellas inclusión de deudores duplicados en éste y en otros conceptos de deudores.

5.2 Por otra parte, los cobros por intereses y costas (en todo caso) y los de principal de la deuda que se derivan de estos procedimientos son contabilizados por el Organismo descargando la cuenta deudora correspondiente por el total del cobro realizado, aunque ni los intereses ni las costas ni el principal estuviesen previamente registrados como deuda; los cobros de estos deudores anteriores a 1999 que no estuvieran contabilizados, se dan igualmente de baja en contabilidad.

5.3 Las UAP no remiten a la Unidad de Administración de Patrimonio de los SSCC de FOGASA la información sobre todas las bajas de deuda producidas en los procedimientos judiciales, por lo que su anotación contable es incompleta. En consecuencia, pueden existir deudores que figuren como tales en los registros del Organismo cuya deuda ha sido cancelada.

5.4 Asimismo, debe tenerse en cuenta que el Organismo no contabiliza otras bajas en este concepto que las producidas por cobro, por lo que su saldo contable sigue incluyendo partidas que ya son incobrables y debieran darse de baja.

5.5 Existe también falta de concordancia entre los cobros reflejados en la documentación utilizada para la contabilización de estas bajas y los cobros que figuran en las cuentas bancarias de FOGASA en el ejercicio 2001. Estas discrepancias, no aclaradas por el Organismo, se producen tanto en el caso de los cobros referentes a deudores en ejecución judicial contabilizados, como de los cobros de deudores en subrogación anteriores a 1.1.1999 que, como se ha indicado, no figuran contabilizados (apartado 3.3.4 de la Sección III).

6. Por lo que respecta a las bajas por insolvencia este Tribunal ha verificado que parte de las bajas contabilizadas por FOGASA durante el ejercicio 2001 (hasta este ejercicio no habían sido registradas las bajas por insolvencia), no comprenden la totalidad de la deuda de

cada deudor insolvente, sino que afectan sólo a una parte, la de algunos expedientes concretos, lo que carece de sentido ya que cuando un deudor es insolvente, esta situación afecta a todos los expedientes que conforman la deuda. Esto es debido a que FOGASA no gestiona su deuda por deudores sino por expedientes, careciendo así de datos sobre el importe total que debe dar de baja, lo que ocasiona estas diferencias (apartado 3.4.2 de la Sección III).

7. La información contable y de gestión de que dispone FOGASA sobre sus deudores no le permite conocer el detalle de lo que adeuda cada deudor (expedientes adeudados, antigüedad de la deuda, cobros percibidos y fecha de su obtención, etc.). Esta falta de información no sólo impide al Organismo dotar una provisión para insolvencias ajustada a los términos de la Resolución de la IGAE de 14.12.1999, sino que tampoco puede obtener los datos necesarios para efectuar su cálculo aproximado.

Por estas mismas razones tampoco este Tribunal ha podido efectuar un cálculo del ajuste necesario para que los estados financieros del Organismo recojan el riesgo de insolvencia que presentan estos deudores (apartados 3.2 y 3.3.1 de la Sección III).

8. FOGASA no ha registrado contablemente la deuda por cuotas en vía voluntaria, y además carece de información alguna sobre esta deuda. Estos derechos de cobro, según la información facilitada por la Tesorería General a este Tribunal, ascendieron a 31.12.2001 a 1.682.643.780 pesetas.

No obstante, respecto de esta deuda en vía voluntaria no contabilizada, el Tribunal no propone ajuste alguno debido a las deficiencias que presenta su determinación (apartado 5.3.1 de la Sección III).

9. FOGASA no ha registrado el importe a que ascienden las moratorias concedidas por la Tesorería General (que incluyen las cuotas de FOGASA), al amparo, entre otros, de los Reales Decretos-Ley 6/2001 y 10/2001, por los que se aprobaron medidas destinadas a hacer frente al acaecimiento de catástrofes naturales en las Comunidades Autónomas de Castilla-León, Galicia, y Andalucía. Esta misma situación se ha producido en ejercicios anteriores con relación a otras moratorias sin que el Organismo haya procedido a su registro contable y sin que disponga de los datos que le hubieran permitido cuantificar el importe de los derechos afectados por estas moratorias. Esta información ha sido solicitada por este Tribunal a la Tesorería General, sin que haya sido entregada en plazo a la fecha de elaboración de este Proyecto de Informe (apartado 5.3.1 de la Sección III).

10. FOGASA registra como ingresos, cobros que corresponden a recuperaciones de deuda que ya habían sido considerados como ingresos cuando se contabilizó la correspondiente partida deudora, por lo que se produce una doble imputación a la cuenta de resultados. Aunque el Organismo es consciente de ello y realiza asientos de regularización, no logra depurar todas estas

partidas, pues carece de información que le permita precisar los importes doblemente imputados a resultados (apartado 5.9.3 de la Sección III).

3.1.2 Incertidumbres.

El Tribunal carece de datos para determinar el efecto que sobre los estados contables del Organismo podría tener una revisión de oficio de todas aquellas resoluciones de reconocimiento de prestaciones, no prescritas, afectadas por incumplimientos de la normativa vigente, en aplicación del artículo 105 de la LRJAP y PAC, por lo que no puede proponer la provisión necesaria para reflejar este riesgo (apartado 2.2.2 de la Sección III).

3.1.3 Errores o incumplimientos de los principios contables públicos.

1. Al cierre del ejercicio 2001, FOGASA no ha incluido como mayor gasto del ejercicio los expedientes de pago de prestaciones que estaban pendientes de comunicación al Servicio de Contabilidad para la toma de razón contable, previa a su aprobación definitiva por el Secretario General. Estos expedientes, que deberían estar contabilizados como mayor importe de la provisión para responsabilidades, ascendían a 472.635.318 pesetas (apartado 2.1 de la Sección III).

2. El Organismo no efectúa ningún tipo de corrección valorativa que recoja la depreciación que sufren los bienes que le han sido adjudicados, durante el periodo que permanecen en su poder. De acuerdo con los cálculos efectuados por este Tribunal, la depreciación que sufren los bienes adjudicados al Organismo en el momento de su venta se sitúa por término medio en un 31% sobre el valor contabilizado. Esta pérdida de valor debe reflejarse contablemente mediante la correspondiente provisión de acuerdo al principio de prudencia, por lo que procedería una dotación de, al menos, 4.670.711.169 pesetas (apartado 3.3.2 de la Sección III).

3. El Organismo registra indebidamente las ventas con pago aplazado, ya que imputa al resultado del ejercicio en el que se produce la enajenación todos los intereses del aplazamiento, tanto los devengados como los no devengados, lo que contraviene el principio de devengo. Como consecuencia de ello, debe minorar su resultado a 31.12.2001 en un importe de 23.311.216 pesetas (apartado 4.5.1 de la Sección III).

4. En relación con la contabilización de inmuebles, FOGASA registra en la cuenta (221) «*Construcciones*», tanto el valor del suelo como el valor del vuelo de los inmuebles de su titularidad, incumpliendo la norma de valoración segunda del PGCP que dispone que deberán figurar por separado el valor del terreno y el de los edificios y otras construcciones.

Este Tribunal ha realizado una estimación del valor de los terrenos de acuerdo con los valores catastrales

que figuran en el recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Esta estimación se ha realizado para todos los inmuebles propios del Organismo excepto para la sede de la UAP de Vigo, de la que este Tribunal no ha obtenido de FOGASA los datos necesarios. Como consecuencia de lo anterior debe minorarse el saldo de esta partida en la cuenta en, al menos, 2.689.754.619 pesetas que deberán incrementar el saldo de la cuenta (220) «*Terrenos y bienes naturales*».

Esta situación afecta, asimismo, a la amortización acumulada de estos inmuebles. Así, sólo la amortización del ejercicio 2001 correspondiente a esta partida se encuentra sobrevalorada en un importe de 26.897.546 pesetas. En consecuencia, el Organismo debe efectuar una regularización de las amortizaciones de los inmuebles afectados, recalculando las bases y las cuotas de amortización (apartado 5.1.3 de la Sección III).

5. FOGASA no ha registrado contablemente la deuda por cuotas en vía ejecutiva que aún no ha sido cargada por la Tesorería General de la Seguridad Social a sus Unidades de Recaudación ejecutiva (URE) para su gestión de cobro. Estos derechos de cobro según la información facilitada por la Tesorería General de la Seguridad Social a este Tribunal ascendieron a 31.12.2001, a 286.212.194 pesetas. Estos derechos deben ser, asimismo, provisionados aplicando el porcentaje de provisión para la deuda en vía ejecutiva calculado por la Tesorería General en aplicación de la Resolución de la IGAE de 14.12.1999: el 84,79%, lo que daría lugar a una provisión de 242.679.319 pesetas (apartado 5.3.1 de la Sección III).

6. FOGASA no ha cumplido en materia de provisión para insolvencias de los deudores por impago de cotizaciones en vía ejecutiva, la Resolución de 14.12.1999 de la Intervención General de la Administración del Estado, sino que se ha limitado a provisionar al 100% el saldo de esta cuenta. Dado que el Organismo no dispone de una serie histórica de deudores fallidos por ejercicios, este Tribunal ha calculado el importe correcto a provisionar correspondiente a este concepto, en función del porcentaje aplicado por la Tesorería General para la provisión de estos mismos deudores (84,79%) ya que el procedimiento de recaudación de cuotas es conjunto y único. De acuerdo con ello, existe un exceso de provisión de 1.217.711.261 pesetas (apartado 5.3.1 de la Sección III).

7. FOGASA tampoco ha registrado los derechos frente al Estado a que ascienden las bonificaciones de cuotas, entre ellas las de FOGASA, concedidas por diversos Reales Decretos-Leyes para paliar los daños ocasionados por el acaecimiento de diversos fenómenos meteorológicos (vgr.: sequías, inundaciones, etc.) cuya financiación, según las referidas normas, debía ser asumida por el propio Estado. De acuerdo con los datos obtenidos por este Tribunal de la Tesorería General, a 31.12.2001, el importe de este derecho de cobro frente a

la Administración del Estado se situaba en 135.245.000 pesetas (apartado 5.3.1 de la Sección III).

8. FOGASA, al igual que en ejercicios anteriores, no ha dotado provisión alguna de la deuda por impago de cotizaciones en situación de aplazamiento o fraccionamiento. El Organismo no dispone de datos que permitan cuantificar este riesgo de insolvencia; no obstante, este Tribunal ha calculado la provisión a dotar en el ejercicio 2001, aplicando al saldo de estos deudores a 31.12.2001, el mismo porcentaje de provisión imputado por este Tribunal a la Tesorería General para la provisión de estos mismos deudores, un 40,46%. De acuerdo con ello la provisión a dotar debió ascender a 595.903.780 pesetas, por lo que debe minorarse el resultado del ejercicio en el referido importe (apartado 5.3.1 de la Sección III).

9. En lo que se refiere a la deuda por cuotas en moratoria, este Tribunal debe indicar que FOGASA únicamente tiene registrada la deuda en moratoria concedida a instituciones sanitarias públicas o privadas sin ánimo de lucro, de acuerdo con lo establecido en la Ley 41/1994, de Presupuestos Generales del Estado para 1995, moratoria que ha sido sucesivamente prorrogada por las Leyes 65/1997 y 13/2000, de Presupuestos Generales del Estado para 1998 y 2001, respectivamente (apartado 5.3.1 de la Sección III).

A la vista de la continua prórroga de esta moratoria y el tiempo transcurrido, este Tribunal estima que FOGASA, en aplicación del principio de prudencia, debería dotar una provisión que cubriera el riesgo que presenta el cobro efectivo de la totalidad de estos derechos, por un importe de 867.480.823 pesetas.

10. FOGASA no ha considerado en la provisión para responsabilidades que ha dotado, el importe a que podrían ascender las reclamaciones judiciales o administrativas interpuestas por los particulares frente a las resoluciones de reconocimiento o denegación de prestaciones. Este importe, de acuerdo con las estimaciones de este Tribunal debería ascender, al menos, a 734.000.000 pesetas (apartado 5.6 de la Sección III).

3.1.4 Otros asuntos significativos de carácter financiero.

FOGASA presentó unas pérdidas a 31.12.2001 de 15.511.916.062 pesetas, que contrastan con los resultados positivos de 140.410.695.816 pesetas del ejercicio anterior. Tal y como indicó este Tribunal al analizar la cuenta rendida por el Organismo en el ejercicio 2000, el resultado económico-patrimonial que presentaban los estados contables de FOGASA de ese ejercicio no era representativo, pues venía originado por el cambio del criterio de contabilización de las provisiones para insolvencias de deudores del Organismo, que pasaron de 62.697.903.232 pesetas en 1999, a 12.148.185.339 pesetas en 2000.

Esta falta de representatividad del resultado económico-patrimonial del ejercicio 2000 ha sido corregida, en

parte, en el ejercicio 2001. Esta corrección ha supuesto la imputación de una pérdida de 116.896.993.081 pesetas en el resultado del ejercicio 2001, de las que 74.626.395.139 pesetas son imputables al déficit de provisión del ejercicio 2000.

El resultado neto de esta corrección ha supuesto que el resultado del ejercicio 2001 presente una pérdida que no es real (apartados 5.6 de la Sección III).

3.1.5 Opinión.

En opinión de este Tribunal, excepto por los efectos de aquellos ajustes que podrían haberse considerado necesarios si no hubiesen existido las limitaciones señaladas en el apartado 3.1.1 anterior; excepto por los efectos de aquellos ajustes que podrían haberse considerado necesarios de haberse conocido el desenlace de la incertidumbre descrita en el apartado 3.1.2 anterior; y excepto por los efectos de las salvedades incluidas en el apartado 3.1.3 anterior, los estados contables rendidos por FOGASA a 31.12.2001, reflejan en sus aspectos más significativos la imagen fiel del Patrimonio, de la situación financiera, del resultado de sus operaciones y de la ejecución de su presupuesto de conformidad con los principios contables públicos aplicados uniformemente.

En este contexto, deben destacarse las limitaciones que afectan a los de los saldos de las cuentas (430) «*Deudores por derechos reconocidos. Ejercicio corriente*», (431) «*Deudores por derechos reconocidos. Ejercicios cerrados*», (443) «*Deudores a corto plazo por aplazamiento y fraccionamiento*», (444) «*Deudores a largo plazo por aplazamiento y fraccionamiento*», (490) «*Provisión para insolvencias*», (252) «*Créditos a largo plazo por subrogación*», (2571) «*Intereses a largo plazo de créditos por subrogación*», (5421) «*Créditos a corto plazo por subrogación*», (5471) «*Intereses a largo plazo de créditos por subrogación*», (598) «*Provisión para insolvencias de créditos a corto plazo*», (667) «*Pérdidas de créditos*», (6791) «*Pérdida por la modificación de derechos de presupuestos cerrados*», (773) «*Reintegros*» y (7791) «*Beneficio por la modificación de derechos de presupuestos cerrados*». Estas cuentas no representan la realidad económico-patrimonial del Organismo, y este Tribunal no ha podido cuantificar esta falta de representatividad debido a las limitaciones recogidas en el apartado 3.1.1 anterior.

3.2 Conclusiones de la fiscalización de cumplimiento.

A continuación se exponen las incidencias más significativas que se han observado en la fiscalización de la contratación del Organismo, todas ellas referenciadas a los correspondientes apartados de la Sección III de este Proyecto de Informe donde se desarrollan más detalladamente. Las restantes incidencias referentes al cumplimiento de la legalidad por parte del Organismo

se exponen en los epígrafes 2 y 3 siguientes de esta Sección, por estar íntimamente relacionadas con el análisis de los procedimientos.

1. En lo que se refiere a los arrendamientos de bienes adjudicados a FOGASA en pago de deudas, hay que señalar la inexistencia de una norma que expresamente habilite al Organismo para arrendarlos, por lo que sería aconsejable una modificación del Real Decreto 505/1985 que, en su caso, amparase esta posibilidad.

Por otra parte, FOGASA ha venido celebrando estos contratos sin tramitar el correspondiente expediente de contratación, incumpliendo así las disposiciones que regulan la contratación pública, lo que podría dar lugar a la invalidez de los contratos celebrados en aplicación del artículo 62 TRLCAP (epígrafe 4.4 de la Sección III).

2. Por lo que respecta a la contratación de bienes y servicios hay que señalar que, bajo la apariencia de un contrato para la adaptación al euro de determinadas aplicaciones informáticas, se cubrieron necesidades distintas de aquéllas que justificaron tanto el objeto de la contratación como el procedimiento utilizado, por lo que este contrato podría haber incurrido en causa de nulidad³ (apartado 5.8.1 de la Sección III).

3. Finalmente, debe hacerse referencia a los contratos celebrados por el Organismo para los servicios de limpieza y desinfección de las instalaciones de climatización de la Secretaría General. Estos contratos, adjudicados a la misma empresa, debieran haber sido objeto de un contrato único a través del procedimiento legalmente establecido; sin embargo, el Organismo ha realizado para ello tres contratos, en lo que constituye un supuesto de fraccionamiento contrario al artículo 69 TRLCAP⁴ (apartado 5.8.1 de la Sección III).

3.3 Conclusiones de la fiscalización de procedimientos.

A continuación se exponen las incidencias más significativas que se han observado en la fiscalización de los procedimientos de gestión del Organismo, todas ellas referenciadas a los correspondientes apartados de la Sección III de este Proyecto de Informe donde se desarrollan con más detalle. Previamente se realizará un comentario de los asuntos más significativos referentes a la organización y recursos del Organismo.

³ Respecto a la contratación de 3.920 horas de programador a través del Servicio Central de Suministros para adaptación al euro de cuatro aplicaciones informáticas, el Organismo se limita a aportar en sus alegaciones, un documento complementario de la Memoria de necesidad de la contratación, que no desvirtúa el hecho de la desproporción existente entre el elevado número de horas manifestado como necesario por el Organismo y la escasa entidad de las aplicaciones constatada durante los trabajos de fiscalización.

⁴ Respecto del fraccionamiento de la contratación de los trabajos de limpieza de las instalaciones de ventilación y aire acondi-

3.3.1 Organización y recursos.

1. FOGASA se estructura territorialmente en 52 UAP, una por provincia o ciudad autónoma, clasificadas en cinco niveles en función de su carga de trabajo. En general, las UAP están dotadas con una plantilla predeterminada según su categoría, que no siempre es la adecuada a la carga real de trabajo existente en cada UAP (apartado 1.2.1 de la Sección III).

2. Por otra parte, la carga media de trabajo por día hábil y UAP ha sido, durante el periodo fiscalizado, de 3,6 expedientes, para una plantilla media por UAP de 6,6 funcionarios. Esta escasa carga de trabajo se agrava en las UAP de menor dimensión, de tipos C, D y E, con una media de expedientes por día y UAP de 2,8, 1,6 y 0,6 expedientes, respectivamente, lo que supone, a su vez, una media de un expediente por funcionario y día laboral, en el caso más favorable.

Esta reducida carga de trabajo se produjo incluso, en los ejercicios 1997 y 1998, en los que existió un mayor número de solicitud de prestaciones, con una media de expedientes por día laboral y UAP de 4,3 y 4,8, respectivamente (apartado 1.2.1 de la Sección III).

3. Por otra parte, la división del trabajo en las plantillas de las UAP no es homogénea. Así, existen UAP en las que los letrados realizan tanto funciones de tramitación de expedientes como actuaciones de defensa de los intereses que puedan derivarse de ellos. Por el contrario, en otras, la tramitación de los expedientes es realizada por el personal administrativo de la UAP, lo que no parece acorde con criterios de eficiencia y economía (apartado 1.2.1 de la Sección III).

4. La organización de los SSCC presenta deficiencias significativas en lo que se refiere a la segregación y coordinación de funciones de las unidades que lo integran (apartado 1.2.1 de la Sección III). Así:

— No existe una adecuada organización en el Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación, que tiene asignadas las funciones de tramitación de prestaciones, recuperación de la deuda y puesta en venta de aquellos bienes entregados como pago por los deudores, pues no existe una adecuada coordinación entre las unidades que desarrollan estas funciones. A este respecto debe señalarse que la función de recuperación de la deuda es una de las funciones esenciales del Organismo y no ha

cionado de los Servicios Centrales, el Organismo manifiesta en sus alegaciones que durante el desarrollo de los trabajos de limpieza surgió la necesidad de la realización de trabajos de desinfección, al parecer de carácter adicional al contrato de limpieza. Sin embargo, ambos contratos, el de limpieza y el de desinfección, con costes respectivos de 1.975.599 pesetas y 1.820.181 pesetas, se celebraron en la misma fecha, el 6 de marzo de 2001. Por lo que respecta al tercero, cuyo objeto era el mantenimiento preventivo, obedece a la misma necesidad ya existente en el momento de la celebración de los dos anteriores, por lo que no se justifica la fragmentación de este servicio en tres contratos distintos.

estado asignada a una unidad específica hasta diciembre de 2002.

— El Organismo no cuenta con una adecuada segregación de funciones en el Área Económico-Financiera. Así, el Servicio de Contabilidad está asumiendo funciones de control de tesorería, control de deudores, etc., que debieran asumir otras unidades: Habilitación, Servicio de Convenios, etc. No existe una adecuada coordinación entre el Área Económico-Financiera y el Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación, lo que origina las significativas deficiencias que presentan los registros contables del Organismo, particularmente en lo referente a cuentas deudoras e ingresos.

5. Las aplicaciones informáticas que utiliza el Organismo se caracterizan por su segmentación y falta de integración, que se produce no sólo dentro de una misma aplicación (los módulos de la aplicación de prestaciones carecen de integración entre las UAP y los SSCC), sino también con otras aplicaciones que utiliza el Organismo, por ejemplo la aplicación informática de registro, que sólo se aplica a las entradas de documentación, no presenta enlace alguno con la aplicación de prestaciones, lo que obliga a reintroducir en esta última datos que ya se contienen en la primera (apartado 1.2.2 de la Sección III).

Esta situación genera una mayor carga de trabajo innecesario, un incremento del riesgo de errores y dificulta el control de la gestión al Organismo.

3.3.2 Procedimientos para la gestión de prestaciones por pago de salarios e indemnizaciones.

1. Dado el retraso con que, en ocasiones, la Tesorería General atiende los requerimientos de información que le dirige el Organismo, incumpliendo así el artículo 27.1 RD 505/1985, los letrados de FOGASA no han dispuesto siempre de una información suficiente para poder defender adecuadamente los intereses del Organismo ante los Tribunales. No obstante, este Tribunal ha detectado situaciones en que, aun siendo suficiente la información de que disponían los letrados de FOGASA, éstos no han realizado las actuaciones necesarias para defender adecuadamente los intereses del Organismo (apartado 2.2.1 de la Sección III).

También se han detectado incumplimientos en los plazos fijados en el artículo 27.1 del RD 505/1985, para atender los requerimientos de información del Organismo. En algunos casos estos requerimientos han sido completamente desatendidos por el interesado sin que este incumplimiento haya repercutido en el reconocimiento de la prestación (apartado 2.2.1 de la Sección III).

2. El Tribunal ha detectado la aplicación de diferentes criterios en la tramitación de las solicitudes de prestaciones en las UAP y en los SSCC. Estas diferencias de criterio (entre otras, las relativas al cálculo de las prestaciones en aquellos casos en que existe un pri-

mer pago del 40% y un segundo pago del 60%, o la determinación de los conceptos incluidos dentro del salario real del trabajador a efectos del cálculo de la prestación) afectan a puntos esenciales para la determinación de la cuantía de la prestación a satisfacer al interesado. Este hecho resulta de especial gravedad, por cuanto afecta al cumplimiento del principio de igualdad, y pone de manifiesto las deficiencias que presenta el control interno del Organismo.

Estas diferencias de criterio suponen en algún caso una infracción del RD 505/1985 (en otros son incumplimientos de instrucciones internas) (apartado 2.2.2 de la Sección III).

3. El reparto de los expedientes que constituyen la muestra a revisar en los SS.CC. entre los letrados revisores se realiza en función de criterios como el número de trabajadores afectados por el expediente, expedientes correspondientes a empresas cuyos trabajadores hayan presentado solicitudes anteriormente, etc., lo que origina cargas de trabajo desiguales.

Asimismo, debe ponerse de manifiesto que FOGASA ha minorado el peso específico de esta revisión y su alcance, ya que mientras que el número de los expedientes tramitados decreció un 30,9% en el ejercicio 2001 respecto al ejercicio 1998, el de las revisiones efectuadas lo hizo en un 48,5%. Debe señalarse que la revisión de expedientes en SSCC es realizada por un grupo de trabajo integrado por seis letrados revisores, que durante el ejercicio 2001 sólo estuvo compuesto de forma permanente por tres funcionarios, lo que resulta insuficiente, especialmente si se tiene en cuenta que el número de expedientes revisados en 2001 fue de 22.417 (apartado 2.2.2 de la Sección III).

4. El procedimiento de pago de prestaciones carece de controles adecuados que sirvan para garantizar el cumplimiento de los plazos legales de tramitación de los expedientes en sus diferentes fases. Por ello, si bien el plazo medio de tramitación respeta el límite de tres meses establecido en el artículo 28.7 del RD 505/1985, este Tribunal ha detectado diversos incumplimientos puntuales de este plazo, que darían lugar al reconocimiento de la prestación por silencio administrativo. En todos estos casos se ha reconocido el derecho a la prestación, salvo en el caso de dos trabajadores incluidos en el expediente 28/2000/00/01499 que debería ser revisado de oficio por el Organismo.

La falta de integración de la gestión de los procedimientos asignadas a las UAP y a los SSCC, produce incrementos en los plazos de tramitación, que pueden alcanzar hasta un 19,2%. En este incremento incide también el actual modelo de control existente en los SSCC, al que debe imputarse un incremento del tiempo de tramitación de hasta un 14,9%, sin que este control garantice, finalmente, que la prestación ha sido correctamente tramitada (apartado 2.2.2 de la Sección III).

5. Como se ha indicado, para la tramitación del procedimiento de gestión de prestaciones, el Organismo cuenta con una aplicación informática estruc-

turada en dos módulos, uno para las UAP y otro para los SSCC, que no están integrados entre sí. La conexión entre ambos módulos se tiene que realizar mediante el envío físico de los soportes informáticos (disquetes).

Estos módulos carecen, asimismo, de utilidades de ayuda a la gestión. Así, no pueden generar las solicitudes de requerimientos de información a los solicitantes de las prestaciones ni los requerimientos de subsanaciones a las UAP. Tampoco permiten elaborar la Resolución Conjunta para el pago de prestaciones, ni calcular los importes de las prestaciones, ni controlar los tiempos de las diversas fases y etapas del procedimiento.

La falta de integración de estos dos módulos, y su insuficiencia, obliga a continuos procesos de incorporación manual de datos y a la utilización de otras herramientas informáticas ajenas a la aplicación, lo que genera una mayor carga de trabajo, un incremento del riesgo de errores, prolonga los tiempos de tramitación, y debilita el control interno de la entidad. También como consecuencia de la falta de integración, las UAP no pueden conocer ni descartar la existencia de otras posibles solicitudes presentadas por un mismo interesado en otras provincias, lo que limita innecesariamente el control que ejercen.

La aplicación informática también presenta deficiencias en sus propios controles internos. Así, este Tribunal ha detectado errores en el control sobre el número máximo de días que se pueden satisfacer a los interesados por prestaciones cuando éstas se solicitan en dos momentos distintos.

A ello debe añadirse que el sistema no ofrece información sobre qué persona introduce modificaciones en el sistema, qué registros modifica y en qué fecha lo hace, por lo que existe el riesgo de manipulación fraudulenta del sistema (apartado 2.2.3 de la Sección III).

6. La información utilizada por los responsables del Organismo para la supervisión de este procedimiento de gestión de prestaciones es inadecuada, no facilita un análisis rápido y eficaz de la gestión realizada y de su evolución, lo que afecta negativamente a la toma de decisiones respecto a ella (apartado 2.2.2 de la Sección III).

3.3.3 Procedimientos de gestión para la recuperación de la deuda por prestaciones pagadas por el Organismo.

Con carácter general debe indicarse que existen serias deficiencias en la gestión y control de estos deudores, tanto en lo que se refiere a la determinación inicial de la deuda, como a las bajas tramitadas por cobro o por declaración de insolvencia (fallido), lo que produce un desconocimiento por parte del Organismo de la situación real de estos deudores.

Las principales deficiencias observadas por este Tribunal en este procedimiento de gestión han sido las siguientes:

1. La base de datos de deuda que se obtiene de la aplicación informática de prestaciones y contiene todos los datos de los expedientes respecto de los que el Organismo tiene un derecho de subrogación, no representa la deuda real que corresponde a FOGASA por los siguientes motivos (apartado 3.2 de la Sección III):

— El derecho a la subrogación y por tanto la deuda, nace cuando FOGASA realiza el pago de la prestación. Durante la fiscalización realizada se ha observado la contabilización y reclamación de esta deuda sin que el pago se haya realizado aún (vgr.: pago de prestaciones realizadas en enero del ejercicio siguiente o de prestaciones que han resultado finalmente impagadas, etc.), por lo que la deuda reclamada y contabilizada es, en estos casos, inexistente.

— El Organismo no ha deducido, al determinar la cifra global de la deuda a recuperar, el importe de las prestaciones satisfechas a los trabajadores que han sido aplicadas para constituir el capital social de sociedades laborales, de cooperativas de crédito asociado u otro tipo de cooperativas que reúnan los requisitos de no exigibilidad, supuestos en que, por aplicación de lo establecido en el RD 372/2001, de 6 de abril, no se produce la subrogación.

FOGASA tampoco ha tenido en cuenta estos casos y su importe, al cuantificar la deuda no vencida de los convenios firmados por estas sociedades, disposición que puede afectar a 77 de los convenios firmados.

— Al determinar la deuda a reclamar por subrogación, el Organismo ha incluido los reintegros por pagos indebidos de prestaciones, en los supuestos en que la subrogación no se produce.

2. FOGASA no ha realizado una gestión homogénea y coordinada de sus deudores, tal y como se deduce de los siguientes hechos (apartados 3.2 y 3.3 de la Sección III):

— No todas las UAP han aplicado el mismo criterio para la subrogación; así, existen UAP que efectúan y notifican la subrogación en todos los casos, y otras en que la subrogación únicamente se produce en aquellos casos en los que la UAP estima que es recuperable una parte de la deuda, lo que, por otra parte, supone un incumplimiento de lo establecido en el artículo 31.1 del RD 505/1985.

— Como ya se ha adelantado, FOGASA no ha gestionado la deuda estructurada por deudores sino por expedientes. Por este motivo el Organismo desconoce datos tan significativos para la subrogación y recuperación como el importe de la deuda de cada deudor, su antigüedad, los pagos que ha efectuado, los procedimientos judiciales en los que puede estar incurrido, etc.,

todo lo cual afecta sensiblemente a la gestión para la recuperación de la deuda.

— Hasta el ejercicio 2003, FOGASA ha carecido de una unidad específica que coordine la gestión recuperatoria. Hasta este ejercicio han existido diferentes unidades con competencias sobre la gestión recuperatoria, escasamente coordinadas. Esta falta de coordinación se ha producido no sólo en SSCC, sino también entre éstos y las UAP.

3. Como consecuencia de las deficiencias de control antes señaladas, la gestión recuperatoria desarrollada por el Organismo adolece de falta de impulso, pues no se requiere el pago al deudor cuando se produce la subrogación; tampoco realiza FOGASA ninguna actuación general y sistematizada de búsqueda de bienes de los deudores, al menos de aquellos deudores de cierta magnitud (apartados 3.2 y 3.3 de la Sección III).

4. Por lo que respecta a los convenios de pago para la recuperación de deuda suscritos por FOGASA con los deudores, se han observado numerosas deficiencias, entre las que destacan las siguientes:

4.1 En ninguno de los convenios fiscalizados por este Tribunal en los que figura el escrito de su solicitud constan la totalidad de los datos exigidos por el artículo 5.3 de la OM 20.8.1985, existiendo convenios en los que ni siquiera existe el correspondiente escrito de solicitud. La información global sobre el deudor de que dispone el Organismo en el momento de aprobar el convenio es insuficiente para poder adoptar esta decisión, pues carece de información básica como la referente a la totalidad de la deuda del deudor, su plantilla, estudios de viabilidad, análisis de las garantías ofrecidas, estudio del fraccionamiento del pago, etc., lo que incrementa el riesgo de incumplimiento de los convenios firmados.

4.2 El artículo 11 de la OM 20.8.1985 establece que las UAP pueden recabar del deudor información actualizada relativa a los conceptos que figuran en el convenio (vgr.: evolución de la plantilla, evolución productiva, etc.) en cualquier momento de su vigencia, pero este Tribunal sólo ha encontrado evidencia de la documentación necesaria para realizar este seguimiento en el 24% de los convenios fiscalizados (un 46,2% de los realizados en el periodo 1997-2001), debiendo señalarse que los requerimientos de información no han sido realizados por las UAP de forma sistemática hasta el año 2001, y ello como consecuencia de una circular interna del Jefe del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación, lo que pone de manifiesto nuevamente la pasividad del Organismo en la gestión de la deuda (apartado 3.3.1 de la Sección III).

4.3 En la determinación del periodo de aplazamiento pactado en cada convenio, el Organismo no ha tenido en cuenta los requisitos establecidos en la OM de 20.8.1985, que son, fundamentalmente, el montante de la deuda, las previsiones de la evolución productiva

y del mercado, la viabilidad de la empresa y el número de trabajadores que ocupe o pretenda ocupar⁵.

4.4 Las UAP no han actuado con la diligencia debida analizando los bienes o derechos que el deudor debe aportar como garantía de cada convenio. Así, este Tribunal ha detectado tasaciones realizadas por el propio deudor, falta de comprobación de la existencia de cargas o gravámenes en los bienes aportados como garantía, aceptación de garantías «potenciales», insuficiencia de las garantías aportadas, entre otras, lo que resulta contrario al artículo 3 de la OM de 20.8.1985⁶.

4.5 Asimismo, cuando la garantía está constituida por bienes muebles, las UAP no verifican que el valor del bien asegure en todo momento el cobro de la deuda pendiente, lo que ha perjudicado los intereses del Organismo⁷.

4.6 Las UAP tampoco realizan una labor de investigación de la situación de los bienes entregados como garantía (vgr.: estado de conservación, cargas que soportan, utilización de los bienes por terceros, etc.), lo que produce, en ocasiones, un menoscabo del interés del Organismo⁸.

4.7 Tanto las UAP como la Unidad de Convenios y Actuaciones Jurídicas del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación han cometido numerosos errores en el cálculo de los intereses que se derivan de los convenios. Entre ellos se pueden destacar los siguientes:

- El Organismo no ha comunicado con carácter general a los deudores en cada ejercicio las nuevas cuo-

⁵ FOGASA señala en sus alegaciones que concede un plazo de ocho años con carácter general en los aplazamientos para evitar discriminaciones. En este sentido, el Tribunal debe poner de manifiesto que el Organismo ha carecido durante el periodo objeto de fiscalización de la información adecuada para realizar la valoración de las circunstancias de cada empresa, tal y como se pone de manifiesto en el Informe, lo que, razonablemente, ha motivado que el Organismo haya incumplido la Orden de 20 de agosto de 1985 del entonces M^o de Trabajo y Seguridad Social (actualmente M^o de Trabajo y Asuntos Sociales), concediendo los mismos plazos de amortización del convenio para situaciones totalmente diferentes, hecho que, además de suponer un incumplimiento normativo, resulta discriminatorio.

⁶ En las alegaciones, el Organismo señala la imposibilidad de suscripción de convenios de pago con los deudores si se adoptan posturas extremadamente rigoristas en la exigencia de garantías, y que debe conjugarse este criterio de suficiencia de las garantías con el de salvaguarda de puestos de trabajo y mantenimiento de las empresas.

Con relación a esta consideración, el Tribunal debe indicar que en el Informe pone de manifiesto el grado de cumplimiento de la normativa reguladora de estos convenios. En dicho análisis de legalidad no pueden tenerse en cuenta otras consideraciones que las establecidas en la normativa vigente, por lo que el Organismo no debe aceptar la aportación de garantías condicionadas o insuficientes.

⁷ El Organismo pone de manifiesto en sus alegaciones, que en estos casos «se requiere» un valor superior de los bienes respecto de la deuda. No obstante, el Tribunal ha observado justamente lo contrario en los expedientes con aportación de garantías mobiliarias que han sido analizados.

⁸ FOGASA, en las alegaciones realizadas hace referencia a un procedimiento teórico de valoración de las garantías que no se corresponde el comprobado por el Tribunal ni con las deficiencias observadas durante los trabajos de fiscalización.

tas resultantes de la modificación del tipo de interés legal, por lo que éstos han continuado satisfaciendo las cuotas antiguas, que resultan superiores a las que correspondería pagar, debido al descenso que en los últimos ejercicios han experimentado los tipos de interés⁹.

- Asimismo, el Organismo ha calculado en muchas ocasiones incorrectamente los intereses derivados de los convenios de pago suscritos, porque las tablas de amortización de los convenios son calculadas por la aplicación informática y ésta sólo contempla el sistema francés para su amortización. Cualquier otro pacto financiero entre el deudor y FOGASA distinto de este sistema como el establecimiento de periodos de carencia, no es tenido en consideración para el cálculo de los intereses, por lo que en estos casos, el Organismo ha determinado erróneamente el valor de la deuda.

- El Organismo no ha interpretado correctamente la Orden de 20.1.1999, que establece que las cantidades aplazadas y pendientes de pago devengarán el interés legal del dinero vigente en cada ejercicio económico¹⁰. Como consecuencia de esta norma, el tipo de interés aplicable a los pagos aplazados pendientes de vencimiento debe ser modificado anualmente; sin embargo, FOGASA ha aplicado el tipo de interés anual en vigor al capital total pendiente de pago, aún cuando éste correspondiera a cuotas vencidas y no pagadas. Este

⁹ El Organismo señala en sus alegaciones que estas deficiencias se subsanaron mediante la Resolución del Secretario General de 28.11.2001. No obstante, debe indicarse que esta Resolución no es correcta, pues no tiene en cuenta el efecto financiero de la amortización anticipada de capital motivada por el pago de cuotas superiores a las que correspondían.

¹⁰ FOGASA manifiesta su oposición a la tesis del Tribunal de que las cuotas impagadas (tanto el principal como los intereses) deben generar intereses, entendiéndose que con la normativa actual únicamente puede generar intereses la parte de principal que figura en estas cuotas impagadas. A este respecto, el Tribunal debe indicar que la interpretación realizada por el Organismo referida únicamente al capital pendiente de pago, no resulta exacta, ya que, una vez firmado el convenio y llegado el momento de pago de cada una de las cuotas, éstas constituyen por sí mismas una cantidad aplazada que, en la medida en que no resulten satisfechas, siguen pendientes de pago y que, por tanto, deben generar el correspondiente interés de demora.

Así, la naturaleza jurídico-privada de los créditos y del acuerdo de pago alcanzado con el deudor, permiten la aplicación subsidiaria del artículo 1.108 del Código Civil, en virtud del cual el Organismo podría reclamar los correspondientes intereses legales una vez incurrido en mora el deudor, intereses legales que, en aplicación de lo establecido en los artículos 2 y 36.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, deben obtenerse a partir del tipo de interés (legal) de demora establecido en las correspondientes Disposiciones Adicionales de las Leyes de Presupuestos.

Adicionalmente, el Tribunal debe recordar al Organismo que en su procedimiento interno de gestión de acuerdos o convenios de devolución se establece, en el epígrafe 1.4 de su apartado segundo que «En el caso de no cumplimiento de los plazos acordados y no se hubiera solicitado, por la empresa deudora, la modificación del calendario de pagos, se calculará el interés de demora, sobre la deuda no pagada, por el tiempo comprendido entre el vencimiento y la liquidación de la deuda», lo que resulta contrario a la posición que mantiene en las alegaciones.

hecho, además de suponer un incumplimiento de la referida norma, ha perjudicado al Organismo ya que de cada cuota impagada, éste sólo ha considerado como mayor importe de la deuda la parte de interés sin tener en cuenta los intereses incorporados en esa cuota.

En otros casos, esta situación ha producido un perjuicio indebido a los deudores del Organismo, que han satisfecho un importe superior al que les correspondía, al no haberseles comunicado la actualización (normalmente reducción) de los tipos de interés.

4.8 En los casos de incumplimiento de los convenios, el plazo medio que tarda el Organismo en efectuar el requerimiento de pago al deudor es de 17 meses, lo que resulta excesivo. La causa de este retraso reside, en parte, en el incumplimiento por los SSCC de la obligación de informar mensualmente a las UAP de los pagos de cuotas de los convenios firmados, por lo que éstas no pueden realizar en el tiempo oportuno la reclamación del pago al deudor. Un buen sistema informático, integrado, permitiría subsanar esta deficiencia de información recíproca.

4.9 El Organismo carece de datos sobre la antigüedad media de la deuda gestionada mediante convenios, del porcentaje de convenios amortizados, incobrables o fallidos, etc. Incluso la información facilitada por el Organismo a este Tribunal respecto de los convenios vigentes ha sido contradictoria.

4.10 La imputación de los cobros a los deudores, que es realizada por el Servicio de Contabilidad de los SSCC, no es siempre correcta, lo que ha supuesto que los saldos que refleja la contabilidad del Organismo sean incorrectos y que, por tanto, FOGASA no sea capaz de cuantificar la cifra que de cada convenio le adeuda el deudor, lo que pone de manifiesto la debilidad del control interno del Organismo respecto al seguimiento de estos deudores.

5. Cuando la recuperación de la deuda se ha realizado mediante entrega de bienes por parte del deudor (daciones en pago), la gestión realizada por el Organismo ha presentado similares deficiencias a las descritas en la gestión mediante convenios de pago (apartado 3.3.2 de la Sección III). Así:

- El Organismo ha aceptado daciones en pago de bienes, sin que se haya realizado la oportuna peritación o habiéndose efectuado ésta con graves deficiencias.

- En general, no consta evidencia de que el Organismo realice una comprobación efectiva previa de la existencia de posibles cargas en los bienes entregados.

- Las certificaciones de deuda pendiente emitidas por el Servicio de Contabilidad, previas a la aceptación del bien o bienes entregados, no incluyen los intereses devengados por impago de cuotas (en los casos de existencia previa de convenios), y se emiten, por lo general, en una fecha muy anterior a la entrega (a veces hasta de un año), por lo que puede realizar el deudor, como de

hecho ocurre, pagos posteriores a la fecha de la certificación que no han sido considerados en ella.

6. En aquellos casos en los que el proceso de recuperación de la deuda se ha efectuado mediante procedimientos judiciales (ejecutivos o concursales), además de existir deficiencias comunes con otras formas de recuperación de deuda, como la falta de una investigación adecuada de los bienes que se reciben como pago de la deuda, se ha observado que la información que deben remitir las UAP a los SSCC sobre los procedimientos judiciales abiertos ni es completa, pues no incluye todos los cobros ni todas las posibles bajas por insolvencia, ni se realiza con la periodicidad que establecen las instrucciones internas del Organismo. Todo ello afecta significativamente a la toma de decisiones sobre la gestión de esta deuda.

Por su parte, los SSCC no realizan ninguna comprobación de que las UAP cumplen con la obligación de remitir la referida información, ni tampoco comprueban su fiabilidad mediante su conciliación con la información de cuentas bancarias. En este sentido, este Tribunal ha detectado diferencias no aclaradas por el Organismo entre la documentación soporte de las bajas por cobro y los cobros que figuran en las cuentas bancarias de FOGASA.

A este respecto, debe señalarse que, al no existir una identificación clara de los importes y conceptos a que deben aplicarse los pagos del deudor, en ocasiones el Organismo da de baja deuda no contabilizada.

Por otra parte, este Tribunal debe indicar que, respecto de esta deuda derivada de procedimientos judiciales, no se ha tramitado ninguna baja por falta de cobro. Como consecuencia de ello, pueden figurar de alta en los registros del Organismo deudores cuya deuda haya sido ya pagada o bien sea incobrable, o a la inversa, que se haya producido su baja sin que éste haya satisfecho la deuda en su totalidad (apartado 3.3.4 de la Sección III).

7. En los casos en que el Organismo realiza bajas de deuda, éstas se producen por expedientes y no por deudor, lo que ha supuesto que dentro de una misma UAP se hayan tramitado bajas de una parte de la deuda o que, habiendo tramitado la baja de la deuda que figura en sus registros, el deudor mantenga viva deuda en otras UAP. Todo ello pone otra vez de manifiesto la insuficiencia del control interno del Organismo, así como la falta de coordinación entre las UAP y los SSCC.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal ha detectado otras deficiencias en la tramitación de las bajas: importes dados de baja que no se corresponden con la Resolución del Secretario General; bajas sin tener en consideración parte de los pagos efectuados por el deudor y falta de consideración de supuestos de subrogación empresarial. Todo ello pone también de manifiesto la debilidad del control interno del Organismo.

8. Por último, debe señalarse que el Organismo no dispone de información referente tanto a la deuda no

recuperada como a la antigüedad de la deuda recuperada, por lo que carece de un adecuado soporte para la toma de decisiones sobre la gestión de la deuda (apartado 3.4 de la Sección III).

3.3.4 Procedimiento de gestión para la enajenación de bienes adjudicados al Organismo.

1. El resultado obtenido por FOGASA por la enajenación de los bienes adjudicados en pago de deuda ha supuesto para el Organismo unas pérdidas en torno a 1.374 millones de pesetas durante el período 1999-2001, lo que representa el 29,9% del valor de adjudicación de los bienes enajenados.

Este resultado negativo alcanza especial incidencia en los bienes que se adjudica directamente el Organismo en pago de deuda (es decir, mediante acuerdos directos con el deudor), lo que pone de manifiesto la falta de realidad de las valoraciones asignadas a estos bienes y la necesidad de reformular los sistemas de enajenación que FOGASA viene empleando en su venta, a fin de evitar que la adjudicación de bienes en pago de deuda se convierta en una fuente constante de pérdidas para el Organismo y, en una vía de condonación implícita de deuda, ya que el artículo 39 TRLGP exige autorización del Ministro de Hacienda para las condonaciones de deuda (apartado 4.1 de la Sección III).

2. El plazo medio de permanencia de los bienes en el Inventario de Bienes Adjudicados ha pasado de 2,7 años en el ejercicio 1997 a 5,8 años en el ejercicio 2001. Por otra parte, de acuerdo con las estimaciones realizadas, el plazo medio que transcurre desde que un bien es dado de alta en el Inventario de Bienes de Patrimonio Adjudicado, hasta que pasa a disposición de la Unidad de Enajenaciones para su venta, es de, aproximadamente, 16 meses, lo que pone de manifiesto una demora en la gestión de la enajenación de estos bienes directamente relacionada con su pérdida de valor, especialmente en los casos de la maquinaria y de los bienes muebles.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 135 del Decreto 3588/1964, que desarrolla la Ley de Patrimonio del Estado, las ventas aplazadas sólo podrán realizarse en aquellos casos en los que el valor de tasación supere los 100 millones de pesetas, no pudiendo ser el aplazamiento de pago superior a cuatro años. No obstante, este Tribunal ha detectado ventas en las que no se cumplía ninguna de las dos condiciones anteriores (apartados 4.2 y 4.5 de la Sección III).

4. RECOMENDACIONES

4.1 Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

1. La naturaleza jurídico-privada, dado su condición de créditos laborales, de los derechos que por

subrogación ostenta FOGASA ante las empresas, hace necesario que su ejecutividad deba obtenerse a través de los órganos judiciales, excepto en los casos de pago voluntario del deudor, ya que FOGASA no puede hacer uso de las prerrogativas que corresponden a la Administración para el cobro de sus derechos de crédito previstas en la legislación vigente (TRLGP y Reglamento General de Recaudación), aun cuando sí de las preferencias y privilegios que la legislación reconoce a los que ostentan la condición de laborales.

La diferente gestión de los ingresos públicos del FOGASA, por cuotas de recaudación conjunta con las de la Seguridad Social, y los ingresos de carácter privado, fundamentalmente los derivados de los créditos en los que se ha producido la subrogación, se manifiesta expresamente en determinados procedimientos de cobro donde adquiere relevancia la concurrencia de diversos organismos estatales interesando la defensa de los intereses públicos que les están encomendados, concretamente: la Tesorería General de la Seguridad Social, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, el propio FOGASA y cualesquiera otros organismos públicos o la propia Administración General del Estado si resultare acreedora por créditos de naturaleza privada de idéntico deudor. Esta situación pudiera resultar contraria a los principios de economía, eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos a que se refiere el artículo 31 del texto constitucional.

Por todo ello, se considera conveniente la realización de estudios dirigidos a valorar el alcance de las modificaciones normativas necesarias para facilitar la recuperación de los créditos en los que se ha subrogado el organismo fiscalizado, sea incidiendo en el régimen jurídico de las ayudas prestadas, esto es, introduciendo las modificaciones normativas necesarias para transformar la actual naturaleza jurídico-privada de estos derechos en naturaleza jurídico-pública¹¹, o modificando las normas procesales que pudieren lastrar el proceso recuperatorio; sea para encomendar o facilitar la participación de las administraciones tributarias en la recaudación de los recursos de derecho privado y mejorar su coordinación con los servicios jurídicos intervinientes, o de cualquier otro modo que se considere preciso.

¹¹ En las alegaciones realizadas, el Organismo pone de manifiesto que el Servicio Jurídico del Estado ha confirmado, en un informe de 13 de marzo de 2003, el carácter jurídico-privado de la acción subrogatoria del FOGASA y que, por tanto, no resulta posible la aplicación del Reglamento General de Recaudación.

A este respecto, el Tribunal debe indicar que comparte con FOGASA la consideración sobre la actual naturaleza jurídico-privada de los créditos y acciones por subrogación del Organismo en el marco normativo vigente, hecho que pone de manifiesto en el Informe, lo que conlleva la inaplicabilidad del Reglamento General de Recaudación. Por ello, lo que el Tribunal plantea en el Informe es la modificación de este marco, para que de esta forma, una vez establecida ex lege la naturaleza jurídico-pública de estos derechos de crédito, sea posible la aplicación del Reglamento General de Recaudación a estos derechos.

2. Como se ha indicado en el apartado 3.3.1 de esta Sección II, la plantilla de FOGASA presentó una reducida carga de trabajo durante el período analizado. Por otra parte, debido a la especialización del Organismo en el reconocimiento de prestaciones, su plantilla presentó una elevada rigidez respecto a la división de las cargas de trabajo (apartado 1.2.1 de la Sección III). Por ello, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debiera estudiar la posibilidad, muy especialmente en el caso de que, lleve a la práctica la recomendación incluida en el punto 1 anterioren aplicación de la recomendación incluida en el apartado anterior, se modifique la naturaleza jurídica de los derechos por subrogación del Organismo y éstos pasen a tener naturaleza pública, de atribuir la función de reconocimiento y pago de prestaciones a otros organismos públicos, donde sería más fácil asegurar la ocupación efectiva de la actual plantilla de FOGASA en periodos de baja actividad¹².

3. La anterior posibilidad permitiría, además, aprovechar la mayor disponibilidad de recursos informáticos y de otros organismos, para apoyar las actuaciones de pago de prestaciones, lo que podría incrementar los niveles de eficacia y eficiencia en la gestión de este procedimiento.

4. Sin perjuicio de lo señalado en el punto 1 anterior, FOGASA y la Tesorería General debieran establecer el marco que permitiera un intercambio fluido de información entre sus unidades de recaudación, y crear órganos de actuación conjunta a fin de establecer actuaciones coordinadas para la recuperación de la deuda de aquellas empresas que resulten deudoras de ambas entidades. Por otra parte, este cruce de información

¹² En las alegaciones realizadas, FOGASA señala que la normativa internacional referente al pago de prestaciones que constituyen el objeto del Organismo (la Directiva 80/987 del entonces Consejo de las Comunidades Europeas y el Convenio n.º 173, de 23 de junio de 1992, de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por el Reino de España el 16 de mayo de 1995), exige, a su juicio, la existencia de una institución perfectamente diferenciada de otros organismos estatales que garantice estos derechos de los trabajadores.

A este respecto debe indicarse que tanto en la Directiva 80/987, como en el Convenio n.º 173 de la OIT, se hace referencia a la existencia de instituciones de garantía que aseguren estos derechos de los trabajadores, pero en modo alguno se hace referencia a que estas instituciones deban estar perfectamente diferenciadas de otros organismos estatales. Es más, el propio Convenio n.º 173 de la OIT prevé la posibilidad de que esta protección se proporcione incluso por compañías de seguros privadas, siempre que éstas ofrezcan garantía suficientes (art. 11.2 del citado convenio).

Por su parte, la Directiva 80/987 establece en su artículo 5 que corresponde a los Estados miembros fijar las modalidades de organización, financiación y funcionamiento de estas instituciones, estableciendo como única restricción a este respecto, que el patrimonio de éstas deberá ser independiente del capital de explotación de los empresarios, que deben contribuir a su financiación, excepto que ésta esté garantizada por los poderes públicos.

Por ello, el Tribunal considera que la implementación de la recomendación efectuada al respecto en el Informe es acorde con la normativa internacional anteriormente citada.

permitiría el aprovechamiento mutuo de las actuaciones realizadas por la otra entidad, no sólo respecto al cobro de deuda, sino también respecto a la baja de deudores en contabilidad.

Esta coordinación debería producirse, asimismo, con la AEAT cuando se trate de un deudor común a ambas entidades.

5. La comparación de los ingresos de FOGASA por el concepto de cuotas, con el importe de las prestaciones satisfechas a los trabajadores por el Organismo desde el ejercicio 1990 hasta el 2001, ambos inclusive, pone de manifiesto una capacidad de autofinanciación que, en estos momentos, ha generado un volumen de excedentes de 168.717 millones de pesetas (equivalente a casi cinco veces el importe de las prestaciones pagadas durante el ejercicio 2001), lo que debe hacer estudiar al Ministerio la conveniencia de reconsiderar mantener el tipo de cotización a FOGASA o los actuales niveles de prestaciones (apartado 5.10 de la Sección III).

6. La OM de 20.8.1985 que regula la celebración de convenios de pago para la recuperación de deuda, establece en su artículo 3 la necesidad de que estos acuerdos estén debidamente garantizados. A este respecto, este Tribunal considera que la normativa aplicable debe ser desarrollada e incidir no sólo en la existencia de garantías en el momento de la firma del convenio, sino también en la aportación de estudios rigurosos sobre la viabilidad económica del deudor durante toda su duración (apartado 3.3.1 de la Sección III).

4.2 Recomendaciones dirigidas a FOGASA.

4.2.1 Recomendaciones referentes a la organización y recursos del Organismo.

1. Este Tribunal considera conveniente la creación de una Unidad de control de gestión que, dependiendo de la Secretaría General del Organismo, revise las actuaciones realizadas tanto por las UAP como por las distintas Unidades de los SSCC responsables de la gestión de pago de prestaciones, de las actuaciones de recuperación de la deuda y de la enajenación de bienes.

2. Como se ha indicado en el apartado 3.3.1 de esta Sección II, el actual modelo organizativo del Organismo presenta una significativa falta de integración entre todas y cada una de las unidades orgánicas existentes, ya sean estas periféricas o de los SSCC. Esta situación incrementa los costes de gestión, prolonga los tiempos de tramitación y limita la eficacia del control interno.

Por ello, el Organismo debería implantar un sistema informático integrado que conecte en tiempo real tanto las unidades territoriales del Organismo como las existentes en sus SSCC. Este sistema informático debería satisfacer las siguientes necesidades:

— Garantizar el adecuado control de los procesos de incorporación de datos de todo tipo o de modificación de los ya incorporados.

— La incorporación de datos debe ser realizada en una sola vez, sin necesidad de posteriores reincorporaciones de los mismos datos.

— Las principales funciones asignadas al Organismo, esto es, el pago de prestaciones, la recuperación de deuda y la enajenación de bienes obtenidos como pago son secuenciales, debiendo ser contempladas, por el sistema informático como hechos relacionados entre sí, e integrados en una misma aplicación.

— El sistema informático de FOGASA debe cubrir la totalidad de necesidades de los SSCC y UAP, evitando el recurso a herramientas auxiliares ajenas al sistema, permitiendo así, una mejora significativa del control interno del Organismo.

3. El Organismo debe definir los parámetros y datos básicos de la gestión que le sirvan de soporte en la toma de decisiones al respecto, tales como los tiempos de tramitación en cada fase y etapa del procedimiento, número e importe de los expedientes tramitados, número de trabajadores, la secuencia histórica de toda la deuda reconocida (año de incorporación, situación, cobros obtenidos, bienes adjudicados en pago, valor de realización y baja de la deuda) y la eficacia recuperatoria. Estos datos podrían ser fácilmente obtenidos si el Organismo implantara la aplicación informática integrada a que se hace referencia en el punto anterior (apartado 1.2.1 de la Sección III).

4.2.2 Recomendaciones referentes al procedimiento de gestión de prestaciones.

Como se ha indicado, el Organismo aplica criterios diferentes en la tramitación de las solicitudes de prestaciones, por ello resulta necesaria la elaboración de un manual exhaustivo sobre el procedimiento de pago de prestaciones, y que su efectiva aplicación sea controlada tanto en las UAP como en los SSCC. Este documento debería estar permanentemente actualizado de acuerdo con las incidencias que se hayan observado en la tramitación de los expedientes (apartados 2.2.1 y 2.2.2 de la Sección III).

4.2.3 Recomendaciones referentes al procedimiento de la gestión de la deuda.

1. Como se ha indicado, el Organismo no gestiona la deuda por deudor sino por expediente, lo que impide una adecuada gestión de la deuda, al desconocer el montante de ésta por cada uno de sus deudores. Consecuentemente, el Organismo debe abandonar este sistema y gestionar la deuda por deudor, incorporando en sus registros contables y extracontables la totalidad de la información: expedientes de deuda referente a cada deudor, su antigüedad, los pagos realizados y sus fechas, los convenios suscritos, los bienes entregados, etc. (apartado 3.2 de la Sección III). Esta información de cada deudor debe incorporar toda su deuda, sea o no

anterior a 1999, y debe ser depurada de las deficiencias señaladas en este Proyecto de Informe.

2. Al igual que en la gestión de prestaciones, el Organismo también aplica criterios diferentes en diversos aspectos de la gestión de la deuda. Por ello resulta necesaria la elaboración de un manual sobre este procedimiento que comprenda de forma pormenorizada todas las actuaciones a realizar, tanto en las UAP como en los SSCC. Este documento debería estar, asimismo, permanentemente actualizado de acuerdo con las incidencias que se vayan produciendo en la tramitación de los expedientes (apartado 3.1 de la Sección III).

3. El Organismo debe potenciar la formación en aspectos de carácter económico-financiero del personal encargado de la gestión de la deuda, tanto en las UAP como en los SSCC, ya que la actual formación impartida a este personal presenta insuficiencias que dificultan la gestión de la deuda (apartado 1.2.1 de la Sección III).

4. Respecto a la gestión de convenios de pago, sin perjuicio de la regularización de las deficiencias señaladas en el apartado 1.3.3 de esta Sección, este Tribunal considera conveniente que el Organismo proceda a la realización de conciliaciones periódicas (al menos anuales) con sus deudores por convenios.

Asimismo, este Tribunal considera necesario que el Organismo modifique su actual sistema de gestión de convenios, que está basado en la firma sucesiva de convenios para cada expediente o conjunto de expedientes de prestaciones satisfechas, lo que origina la existencia de múltiples convenios en vigor con un mismo deudor, de forma que en cada caso sólo exista un único convenio de pago con cada deudor, sin perjuicio de la introducción de las modificaciones que sean necesarias para recoger las nuevas altas de deuda que, en su caso, le correspondan (apartado 3.3.1 de la Sección III).

5. El Tribunal considera conveniente que el Organismo realice una investigación de los bienes de titularidad de sus deudores para mejorar el cobro de la deuda, al menos en el caso de deudores relevantes, pues en la actualidad no está realizando ningún tipo de acción destinada a explorar la existencia de bienes propiedad de los deudores por pago de prestaciones, ni a determinar la existencia de posibles deudores solidarios o subsidiarios (apartado 3.3.4 de la Sección III).

4.2.4 Recomendaciones referentes al procedimiento de enajenación de bienes.

El Tribunal considera conveniente que la totalidad de la gestión de estos bienes se centralice en una única unidad y que se informatice el inventario de estos bienes en el que, mediante claves y un apartado de observaciones, se detallen la totalidad de las situaciones en que éstos se encuentran (apartado 4.2 de la Sección III).

4.2.5 Otras conclusiones y recomendaciones.

1. Como se ha indicado, el Organismo registra contablemente los diferentes conceptos de deuda sin atender a su naturaleza. Este sistema de registro no favorece la transparencia de la información contable, ya que el simple cotejo de los estados contables no permite conocer los importes de cada uno de los conceptos registrados en ellos. Por ello, el Organismo debería recoger estos diferentes conceptos de deuda en diferentes subcuentas¹³ (apartado 3.1 de la Sección III).

2. FOGASA no comunica a la AEAT las cantidades satisfechas a los trabajadores en concepto de salarios (incluidos los de tramitación) o de indemnizaciones, por lo que existe el riesgo de que quien percibe estas prestaciones no las incorpore, en los casos en que resulte procedente, a su base imponible de IRPF, sin que la AEAT tenga conocimiento de ello. Por ello, este Tribunal considera que el Organismo debiera facilitar estos datos a la AEAT.

SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Como se ha indicado con anterioridad, la actividad del Organismo se divide en tres grandes áreas: gestión de prestaciones, la gestión de la deuda y gestión del patrimonio adjudicado. Por ello, se van a distinguir estos tres epígrafes para vertebrar la exposición de los resultados de la fiscalización, utilizando la descripción de estos procedimientos, tanto desde la perspectiva financiera y de cumplimiento, en la que se incluye un análisis específico de la contratación realizada por el Organismo, como desde el punto de vista de la eficacia, eficiencia y economía de los procedimientos analizados.

Previamente, se expondrá un epígrafe introductorio donde se analizarán la estructura del Organismo y los recursos con que cuenta para el desarrollo de sus funciones.

Y por último, se distinguirá un quinto epígrafe, donde se analizarán aquellas partidas contables que no estén directamente relacionadas con los cuatro epígrafes antes citados, como son: el Inmovilizado propio, la Tesorería, los Fondos propios, etc.

¹³ FOGASA comparte que esta posibilidad sería factible en algunas cuentas (vgr: 442, 443 y 444), pero no en otras (vgr: 430 y 431), debido a que ello exigiría descender a un nivel de 5 dígitos que, en opinión del Organismo, complicaría excesivamente el balance.

No obstante, el Tribunal considera que este nivel de detalle tiene la ventaja de permitir conocer la naturaleza y complejidad de las operaciones del Organismo mediante una simple lectura del balance, circunstancia que, de otra forma, no se puede conseguir.

Por otra parte, debe indicarse que este tipo de desarrollo, a 5 dígitos, se produce en el presupuesto de gastos de FOGASA (vgr.: conceptos presupuestarios 220, 221, 222, etc.), sin que, aparentemente, ello plantee dificultades.

1. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA Y RECURSOS HUMANOS DEL ORGANISMO

1.1 Organización.

Los órganos que conforman la estructura organizativa de FOGASA, de acuerdo con el RD 505/1985, son de dos tipos: de control y vigilancia y de gestión y dirección.

Los órganos de control y vigilancia del Organismo, en los que participan por terceras partes representantes de la Administración, y de las organizaciones empresariales y sindicales, son el Consejo Rector y las Comisiones Provinciales de Seguimiento.

Los órganos de gestión y dirección de FOGASA son: la Secretaría General y las Unidades Administrativas Periféricas (en adelante UAP).

1.1.1 Órganos de control y vigilancia.

1. Consejo Rector.

Es el órgano superior de dirección y representación del Organismo, integrado por cinco representantes de la Administración, uno de los cuales es el Presidente de FOGASA (en el periodo fiscalizado ejerció este cargo el Secretario General de Empleo), cinco representantes de las organizaciones empresariales y otros cinco representantes de las organizaciones sindicales más representativas.

El secretario del Consejo es el propio Secretario General de FOGASA, que es el responsable de la gestión del Organismo. Este órgano tiene asignadas las siguientes competencias:

— Establecer los criterios de actuación del Fondo de Garantía Salarial.

— Conocer la evolución económica del Organismo y proponer aquellas medidas que estime más adecuadas para que FOGASA cumpla con los fines que tiene asignados.

— Aprobar el anteproyecto de presupuestos, su liquidación anual y la Memoria de actividades de FOGASA.

Para desarrollar estas competencias debe reunirse, al menos, dos veces al año y cuando así lo soliciten las organizaciones sindicales o empresariales.

El análisis efectuado por este Tribunal de las actas de las reuniones celebradas por el Consejo durante el período fiscalizado ha puesto de manifiesto que su actuación se ha limitado al seguimiento de la gestión del Organismo (la aprobación de sus presupuestos y su liquidación anual, así como de la memoria anual de actividades de FOGASA). De acuerdo con las actas, el

Consejo no ha elaborado o refrendado ningún criterio de actuación de FOGASA.

2. Comisiones Provinciales de Seguimiento.

Son los órganos encargados de efectuar el seguimiento y control de la actividad del Organismo en cada provincia. Se trata de órganos colegiados que están formados por tres representantes de la Administración, uno de los cuales es el Presidente de la Comisión, y tres representantes de cada una de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Actúa de Secretario en estas Comisiones el Jefe de la UAP.

Las competencias que tienen asignadas estas Comisiones son las siguientes:

— Conocer los criterios de actuación adoptados por el Consejo Rector.

— Conocer la evolución económica de FOGASA en la provincia y su incidencia en el ámbito laboral.

— Valorar la actuación y funcionamiento de FOGASA en la provincia.

Para desarrollar estas competencias las Comisiones deben reunirse, como mínimo, una vez al trimestre.

1.1.2 Órganos de gestión y dirección.

a) Secretaría General.

Es el órgano permanente de dirección y gestión de FOGASA y, como tal, tiene asignadas las siguientes funciones:

— Representar al Organismo y, por tanto, la jefatura de sus servicios y del personal que compone su plantilla.

— Ejecutar los acuerdos que el Consejo Rector adopte.

— Elaborar el anteproyecto de presupuestos y su liquidación anual, así como la memoria de actividades para su aprobación por el citado Consejo. Asimismo debe informar al Consejo de la gestión realizada.

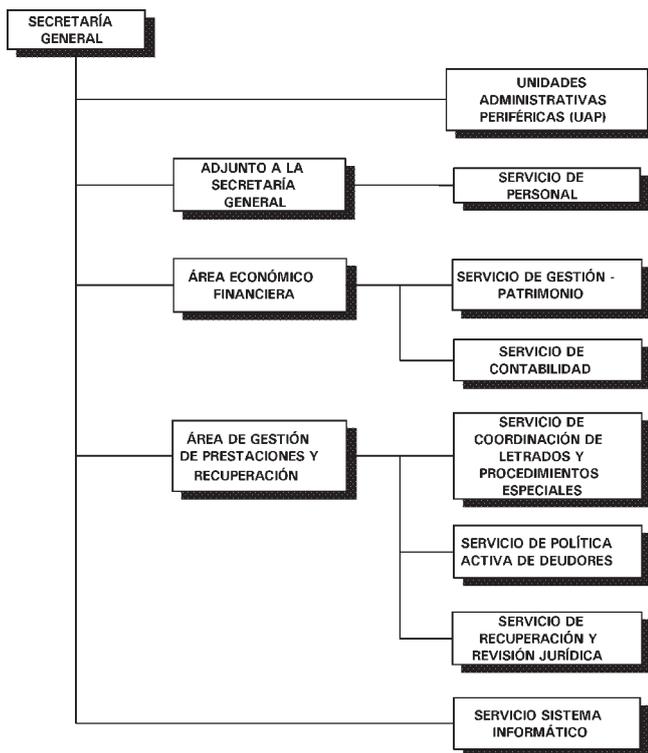
— Resolver los expedientes de prestaciones y de cualquier otro tipo de peticiones que afecten a FOGASA.

— Ejercitar los derechos y acciones judiciales y extrajudiciales conducentes a una eficaz subrogación de los créditos laborales satisfechos y a su seguimiento.

— Ejercer las funciones directivas, administrativas y de gestión del Organismo y, por tanto, la autorización de sus gastos y la ordenación de sus pagos.

Para el cumplimiento de sus fines el Organismo se estructura de la siguiente forma:

GRÁFICO 1 ORGANIGRAMA DE FOGASA
A 31.12.2002



La Secretaría General se estructura en las siguientes áreas y servicios:

1. Adjunto al Secretario General, entre cuyas funciones se encuentra la gestión de personal y la planificación de los planes de formación del personal del Organismo, llevándolos a cabo junto a los responsables de las áreas del Organismo y las organizaciones sindicales presentes en FOGASA.

2. Área Económico Financiera, cuyas funciones principales están relacionadas con la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto del Organismo, la contabilización de todas las operaciones de gastos e ingresos realizadas por FOGASA, la rendición de la Cuenta General del FOGASA, el control de los pagos e ingresos del Organismo, etc. Dentro de esta Área se incardinan el Servicio de Contabilidad y el Servicio de Gestión y Patrimonio.

3. Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación, cuyas funciones son las de supervisar los expedientes de prestaciones tramitados por las UAP antes de su resolución por el Secretario General, la gestión de

la deuda por subrogación derivada del pago de prestaciones, y la gestión, administración y venta del patrimonio adjudicado. Esta área se estructura jerárquicamente en los siguientes Servicios:

- Servicio de Recuperación y Revisión Jurídica, que se encarga de controlar los convenios, tramitar la baja de la deuda por subrogación debida a insolvencia total o por ejecuciones judiciales y realizar las actuaciones derivadas de procedimientos especiales tales como las daciones en pago.

- Servicio de Coordinación de Letrados y Procedimientos Especiales, que tiene asignado el control de la gestión jurídica del patrimonio adjudicado a FOGASA, así como su administración. Asimismo, tramita las bajas de deudores por cobro o por imposibilidad de recuperación procedentes de procedimientos concursales.

4. Servicio de Sistemas Informáticos, cuya finalidad principal es la creación y mantenimiento de las aplicaciones informáticas necesarias para la gestión de los expedientes de prestaciones y de la recuperación de la deuda.

Asimismo, existen Comisiones de seguimiento, creadas en apoyo a la gestión del Secretario General en diferentes actividades: de patrimonio, de convenios, etc.

b) Unidades Administrativas Periféricas (UAP).

Son los órganos periféricos de gestión del Organismo. Estas unidades dependen, tanto orgánicamente como funcionalmente, de la Secretaría General de FOGASA. Las funciones que tienen asignadas son las siguientes:

- Instrucción de los expedientes de prestaciones.
- Realización de las actuaciones necesarias para la representación del FOGASA en su ámbito territorial, especialmente en lo que se refiere a la subrogación del Organismo por las prestaciones satisfechas a los trabajadores.
- Tramitación de los expedientes de enajenación de los bienes que hayan sido adjudicados a FOGASA en pago de las prestaciones satisfechas (salvo enajenación directa).

Existen cincuenta y dos UAP, una por cada provincia o ciudad autónoma, estructuradas en cinco tipos, según el volumen de actividad previsto para cada una de ellas. Estos tipos van desde el nivel A (máximo) hasta el nivel E (mínimo). En el siguiente cuadro se puede apreciar su volumen de actividad durante el periodo 1997-2001:

CUADRO N.º 1 EXPEDIENTES RECIBIDOS POR TIPO DE UAP

TIPO DE UAP	Nº DE UAP	1997-2001	
		Nº SOLICITUDES	%
A	2	79.494	34,0
B	7	64.762	27,7
C	14	48.079	20,6
D	17	32.863	14,1
E	12	8.308	3,6
TOTAL	52	233.506	100,0

De estos datos se deduce la falta de representatividad en la gestión de prestaciones de las Unidades de tipo D y E. Estas Unidades suponen el 55,8 por 100 del total de UAP; sin embargo, su actividad no llega a alcanzar el 18 por 100 del total de las solicitudes de prestaciones presentadas al Organismo.

El estudio de los tipos y plantillas asignadas a las UAP ha puesto de manifiesto la existencia de una falta de homogeneidad en la carga de trabajo que soporta cada Unidad; estas diferencias se producen no sólo entre UAP de distinta categoría, sino también entre UAP de la misma categoría, tal y como se puede observar en la muestra que se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 2

COMPARACIÓN ENTRE CATEGORÍAS DE UAP SEGÚN SU N.º DE EXPEDIENTES Y PLANTILLA

UAP	TIPO	PLANTILLA MEDIA 1997-2001		Nº EXPTES. 1997-2001	MEDIA EXPTES. POR FUNCIONARIO
		S/ RPT	REAL		
Barcelona	A	39,4	36,2	45.554	251,7
Madrid	A	35,2	31,8	39.940	213,5
Alicante	B	15,2	13,6	8.220	120,9
Guipúzcoa	B	10,0	9,8	4.051	82,7
A Coruña	C	9,0	8,4	4.337	103,3
Baleares	C	7,0	5,8	4.761	164,2
Huesca	D	5,0	5,0	875	43,8
Zamora	D	4,4	4,2	658	36,6
Tenerife	D	4,0	2,8	2.106	150,4
Las Palmas	D	3,8	3,0	3.667	244,5
Soria	E	3,0	3,0	262	17,5
Segovia	E	2,0	2,0	600	60,0
Palencia	E	2,0	1,4	799	114,1

En general, la asignación y composición de los recursos humanos es realizada en función de la categoría asignada a la UAP, que no tiene en cuenta el volumen de actividad, hecho que podría generar ineficiencias como consecuencia de las diferentes cargas de trabajo realmente soportadas.

Asimismo, este Tribunal debe señalar la existencia de UAP de FOGASA con una plantilla prevista de 2 ó 3 personas que, habida cuenta de su baja tasa de actividad debiera conducir a reconsiderar su mantenimiento como unidades diferenciadas de gestión del Organismo (vgr.: las UAP de tipo E han tramitado 8.308 expedientes en los últimos cinco años, lo que supone una media de aproximadamente 0,6 expedientes por día laboral y UAP). Para evitar esta situación, existen posibilidades tales como la absorción de su actividad por otras UAP o por los SSCC. Baste recordar a este respecto, que en el ejercicio 2001 en las UAP de Badajoz y Ceuta sólo prestaba servicios una persona, siendo realizada la gestión de los expedientes por los SSCC.

En relación con los SSCC, determinadas unidades carecen de una adecuada segregación de funciones. Un ejemplo de ello lo constituye el Servicio de Contabilidad que tiene asignadas funciones tales como las correspondientes al control de cuentas corrientes, registro contable de operaciones, pago de prestaciones, seguimiento de los pagos de los convenios, etc., que en muchos casos son funciones que debieran ser asumidas

por otras unidades (por una Unidad de Tesorería, actualmente inexistente, o por el Servicio de Convenios).

Finalmente, debe indicarse que hasta 31.12.2002, FOGASA carecía de una unidad específica de gestión de deuda (recuperaciones) que impulsara, coordinara y supervisara, de forma centralizada, la actividad de las UAP, deficiencia especialmente grave si se tiene en cuenta el volumen de esta actividad en el Organismo. Durante el ejercicio 2003, FOGASA ha puesto en funcionamiento una Unidad de Política Activa de Deudores para el desarrollo de estas funciones, si bien no ha sido objeto de análisis por este Tribunal.

1.2 Recursos.

Para desarrollar las funciones que tiene asignadas, FOGASA ha contado durante el periodo 1997 a 2001 con los recursos humanos e informáticos que se indican a continuación:

1.2.1 Recursos Humanos.

Durante el periodo fiscalizado, la plantilla media de FOGASA fue de 432 personas, lo que representa un índice de cobertura de la RPT del 86,5%. En el mismo periodo, la plantilla ha experimentado una reducción neta de 24 puestos de trabajo.

Los asuntos más significativos que se deducen del análisis realizado han sido los siguientes:

— Según los cálculos efectuados por este Tribunal, durante los ejercicios 1997 a 2001, la carga media de trabajo de las UAP del Organismo fue de 3,6 expedien-

tes por día hábil. Respecto a esta media debe indicarse que el número de expedientes medios en las de tipo C (2,8), D (1,6) y E (0,6) es inferior a la citada media.

CUADRO N.º 3
CARGA DE TRABAJO POR FUNCIONARIO Y DÍA, POR TIPO DE UAP

TIPO DE UAP	PLANTILLA MEDIA	MEDIA EXPTES. / AÑO	MEDIA EXPEDIENTES POR DÍA LABORAL Y UAP	CARGA DE TRABAJO POR FUNCIONARIO Y DÍA LABORAL (EXPEDIENTES)
A	34,0	7.949,4	32,2	1,1
B	12,3	1.850,3	7,5	0,7
C	7,1	686,8	2,8	0,5
D	3,8	386,6	1,6	0,5
E	2,0	138,5	0,6	0,3
TOTAL	6,6	898,1	3,6	0,6

— La falta de flexibilidad en la distribución de los recursos humanos en SSCC y UAP, tanto entre unidades como entre áreas de trabajo, motivada por la escasa movilidad de la plantilla, ha limitado la posibilidad de que el Organismo pueda mantener una estructura adecuada a sus necesidades.

Esta situación se ve agravada por la permanente falta de cobertura de la RPT, situación que se ha producido durante todo el periodo fiscalizado, pese a la convocatoria de concursos anuales para cubrir las plazas vacantes, pues resulta habitual que un porcentaje significativo de estas plazas quede desierto (el 18,97% de las plazas convocadas para el período 1997-2001).

La falta de autonomía de FOGASA para la gestión de los recursos humanos, impuesta por la legalidad vigente, incide en la situación descrita anteriormente, ya que las propuestas de modificaciones retributivas, así como la creación y amortización de puestos de trabajo, deben ser aprobadas por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR) y las que ha propuesto FOGASA fueron generalmente rechazadas por la citada Comisión.

Para paliar esta situación, FOGASA ha recurrido a la contratación de personal interino y a la concesión de comisiones de servicios, en las que este Tribunal ha observado supuestos que han superado el periodo máximo de dos años establecido por el artículo 64.3 del Real Decreto 364/1995. Por las mismas razones, determinados puestos claves en el Organismo (vgr.: Jefes de Servicio de Personal, de Contabilidad o de Gestión del Patrimonio) han debido ser desempeñados por funcionarios de menor cualificación a la exigible para su desempeño. Esta situación, que se ha corregido en el ejercicio 2002, ha incidido en el buen funcionamiento del Organismo.

— El perfil exigido en las diferentes convocatorias realizadas para la cobertura de los puestos de responsabilidad, especialmente en gestión de deudores, es de carácter jurídico. Sin embargo, la gestión de la deuda presenta

aspectos económicos, financieros y contables que no han sido tenidos en cuenta en la selección de los candidatos.

Por otra parte, el Organismo no ha contemplado en sus planes de formación esta necesidad de una adecuada formación de los gestores en aspectos económico-financieros, que permitan una adecuada gestión de la deuda, hecho que incide negativamente en esta área de gestión, tal y como se pone de manifiesto a lo largo de este Proyecto de Informe.

— FOGASA carece de unas instrucciones internas que permitan homogeneizar, con criterios de eficiencia, la actuación de la plantilla en cada una de las UAP de acuerdo con las funciones que corresponden a su categoría profesional (el RD 505/1985 sólo contempla la actuación de los Letrados).

Además, en algunas de las UAP fiscalizadas, la tramitación y análisis de los expedientes de prestaciones es realizada por personal administrativo y de apoyo, y así sucede en las UAP de Barcelona, Alicante y A Coruña; mientras que en la UAP de Madrid estos trabajos los realizan los Letrados. No parece razonable, por tanto, que el mismo trabajo sea realizado por personal de tan diferente categoría.

A este respecto, si el Organismo considerase que el personal administrativo tiene la cualificación necesaria para realizar la valoración de las solicitudes de prestaciones, debería homogeneizar esta etapa del procedimiento liberando a los Letrados de esta actividad, lo que les permitiría dedicarse a actuaciones de supervisión y de recuperación de deuda.

La utilización de Letrados en funciones que pueden ser desarrolladas por personal menos cualificado no sólo tiene el coste de oportunidad al que se ha hecho referencia, sino también un coste económico directo por el mayor coste por hora de los Letrados instructores.

Coste de los recursos humanos

El coste de personal que soportó el Organismo durante los ejercicios 2000 y 2001 fue el siguiente:

CUADRO N.º 4
COSTES DE PERSONAL SEGÚN LOS ESTADOS CONTABLES DEL ORGANISMO
(PERIODO 2000-2001)

CUENTA	CONCEPTO	SALDO A		% VARIACIÓN
		31.12.2001	31.12.2000	
640	Sueldos y salarios	1.632.432.212	1.535.844.854	6,3
642	Cotizaciones sociales a cargo del empleador	286.052.565	261.921.009	9,2
6440	Formación y perfeccionamiento del personal	18.270.050	20.085.416	-9,0
6441	Acción social	6.487.197	7.586.267	-14,5
6442	Seguros	0	1.544.250	-100,0
6449	Otros	9.923.155	7.805.420	27,1
	TOTAL	1.953.165.179	1.834.787.216	6,5

Los asuntos más significativos que se deducen del análisis realizado han sido los siguientes:

— El incremento de 120.718.914 pesetas en las cuentas (640) y (642), superior al ejercicio anterior en un 6,7%, está motivado por la reclasificación experimentada por el personal de la Secretaría General y por los Jefes de las UAP, y por una Resolución de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos de 2001, que autorizó una nueva fórmula para el cálculo de la productividad por cumplimiento de objetivos.

— En lo que se refiere al complemento de productividad percibida por la prolongación de la jornada laboral a 40 horas semanales, de la cual están excluidos los Letrados-habilitados y Jefes de UAP, su cuantificación es distinta para los funcionarios con nivel de complemento de destino 8 a 18, que perciben un importe fijo, y para los niveles superiores cuya retribución varía en función de los objetivos alcanzados. Esta forma de retribución a los niveles superiores no parece coherente si lo que se retribuye es la ampliación de la jornada.

Por otra parte, tampoco parece razonable que las personas que desempeñan los niveles superiores de responsabilidad dentro de la UAP (Letrados-habilitados y Jefes de Unidad) estén realizando una jornada laboral inferior a la del resto de las personas que prestan servicios en la UAP.

Además, se han detectado otras deficiencias que presenta el sistema aplicado para el reparto de la productividad, tales como:

- La asignación automática de este complemento no tiene en cuenta la carga de trabajo efectivo existente en las UAP. Así, en el ejercicio 2001 todas las UAP de nivel E, el más bajo, tenían asignado un puesto de trabajo que percibe esta productividad por prolongación de jornada, aunque la mayor parte de ellas presenta una carga de trabajo muy limitada.

- La distribución entre las UAP del personal con productividad por prolongación de jornada no resulta homogénea, cuando se comparan UAP de la misma categoría, tal y como se pone de manifiesto en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 5

PRODUCTIVIDAD FIJA POR PROLONGACION DE JORNADA EN UAP DE TIPO B (EJERCICIO 2001)

UAP	TIPO	Nº DE EXPEDIENTES	PLANTILLA	EXPEDIENTES / FUNCIONARIO	MEDIA ANUAL DE PLANTILLA CON PRODUCTIVIDAD	% PLANTILLA CON PRODUCTIVIDAD
Alicante	B	1.114	15	74	7,9	52,8
Asturias	B	1.456	13	112	4,0	30,8
Guipúzcoa	B	502	9	56	1,5	16,7
Sevilla	B	810	10	81	4,0	40,0
Valencia	B	2.707	14	193	6,0	42,9
Vizcaya	B	1.396	16	87	8,0	50,0
Zaragoza	B	1.507	13	116	5,2	39,7

En este sentido, este Tribunal ha constatado que en algunas UAP este complemento se va asignando de forma rotatoria entre su personal con independencia de su nivel jerárquico (Jefe de Negociado o Auxiliar), de modo que todas ellas vengán a percibir

aproximadamente la misma cantidad en un año (vgr.: UAP de Almería, Cantabria, Castellón, Guadaluajara, Huesca, etc.).

— El complemento de productividad por cumplimiento de objetivos tiene como principales destina-

tarios los Letrados-habilitados y los Jefes de UAP, a quienes se reserva la totalidad del complemento vinculado a las recuperaciones y el 50% del vinculado a la gestión de expedientes. El remanente se distribuye entre el resto de funcionarios tanto en las UAP como en los SSCC.

Vuelven a aparecer en este caso criterios distintos y variables en la asignación de esta productividad. Así, se observan UAP en las que su principal beneficiario resulta ser el personal administrativo (vgr.: UAP de Alicante), y en otras, en que se reparte de forma igualitaria entre las personas que tienen la misma o parecida categoría (vgr.: UAP de Barcelona o Madrid), o en función de la actividad realizada por cada funcionario (vgr.: UAP de Alicante, Burgos, o Cádiz), independientemente de su categoría profesional.

Esta misma situación se reproduce en los SSCC, donde todos los funcionarios con categoría de Jefe de Área o superior perciben idéntico importe, mientras que el resto del personal percibe su complemento de productividad en función de la concreta actividad desarrollada.

Por todo lo expuesto, este Tribunal considera que debiera reconsiderarse el sistema de determinación y distribución del complemento de productividad por cumplimiento de objetivos, de modo que se determine en función de criterios aplicados de forma homogénea a la totalidad de la plantilla, y que tenga en consideración, entre otros parámetros, las cargas de trabajo, la rapidez y el acierto en la resolución de expedientes, y el volumen de recuperación de deuda¹⁴.

— Desde el punto de vista del análisis financiero hay que señalar que el Organismo no ha periodificado el importe de la paga extraordinaria correspondiente al mes de diciembre del ejercicio 2001, que se abona en junio del ejercicio siguiente. El importe que el Organismo debió imputar como gasto al ejercicio 2001 fue de 10.547.156 pesetas. De la misma forma, el importe correspondiente a 2000 que fue indebidamente imputado a 2001 fue de 10.430.418 pesetas.

— FOGASA ha suscrito en los ejercicios 2000 y 2001 un contrato de seguro para la cobertura de la responsabilidad civil en que pudieran incurrir los Letrados del Organismo en el ejercicio de su cargo. En ambos casos, el Organismo no ha periodificado el

importe a que ascienden ambas pólizas, sino que ha imputado la totalidad de este coste al ejercicio en que se suscribió y pagó el contrato firmado. Esta situación ha supuesto que al ejercicio 2000 se hayan imputado 1.274.006 pesetas que correspondían al ejercicio 2001 y que al ejercicio 2002 se hayan imputado 350.000 pesetas que correspondían al ejercicio 2001.

— Durante el ejercicio 2001, FOGASA ha seguido entregando cheques-comida a funcionarios que prestaban servicios en los SSCC cuando tenían una jornada laboral de 40 horas semanales. La adquisición de estos cheques, efectuada por el Organismo con cargo a los fondos de ayuda social, plantea, a juicio de este Tribunal, problemas de legalidad debido a que se restringe, sin razón que lo justifique, su distribución al personal de los SSCC.

1.2.2 Recursos Informáticos.

La estructura del sistema informático existente en FOGASA tanto para las UAP como para los SSCC es de tipo «cliente-servidor»; esto es, cada UAP tiene un equipo central, donde están cargadas las aplicaciones, y a ese equipo se conectan el resto de equipos informáticos. Sin embargo, los servidores no están interconectados. Por tanto, las aplicaciones existentes en cada una de las Unidades funcionan de forma autónoma, y el intercambio de información de todo tipo entre las UAP y los SSCC se tiene que producir mediante la remisión de ficheros en soporte informático físico (disquetes) desde las UAP a los Servicios Centrales, donde se agrega y consolida la información recibida.

Las aplicaciones informáticas existentes en el Organismo son las siguientes:

1. Gestión de prestaciones.

Esta aplicación se divide en dos módulos: el de «Gestión de prestaciones a realizar en las UAP» y el de «Gestión de prestaciones a realizar en los SSCC».

Los fines del primero de estos módulos son, entre otros, incorporar los datos aportados por cada trabajador en su solicitud de prestación, recoger la valoración realizada en la UAP del expediente, calcular el importe de la prestación y generar la propuesta de Resolución. Este módulo permite también la emisión de los documentos de subrogación por las prestaciones satisfechas, con la excepción, como posteriormente se indica, de los originados por procedimientos concursales.

El módulo existente en los SSCC permite consolidar los datos recibidos desde las UAP y realizar controles de expedientes para evitar la duplicidad de prestaciones. Asimismo, genera la información que se remite a las entidades financieras para el pago de prestaciones.

¹⁴ El Organismo señala en sus alegaciones que la productividad por objetivos se calcula en función de unas fórmulas cuya configuración impide que existe una cuantía fija por nivel y puesto de trabajo, debiendo estar fundamentadas las propuestas realizadas de asignación de productividad en el grado de contribución y esfuerzo de cada una de las personas propuestas. No obstante lo anterior, lo cierto es que los datos obtenidos por el Tribunal ponen de manifiesto, precisamente, el incumplimiento de uno de los principios reguladores de estas fórmulas, que el propio Organismo cita en sus alegaciones: evitar que estas propuestas de productividad se formulen por mero automatismo o por mero reparto igualitario.

La falta de integración de ambos módulos plantea, en opinión de este Tribunal, los siguientes inconvenientes:

— Alarga innecesariamente los plazos de tramitación de los expedientes, porque se ha de añadir el lapso de tiempo que transcurre entre la remisión física de los soportes informáticos desde la UAP a los SSCC. Favorece la existencia de errores y de insuficiencias en la información disponible, con el consiguiente efecto negativo en la tramitación de los expedientes.

— Incrementa el riesgo de pérdida o error en la información de los soportes informáticos remitidos, lo que conlleva no sólo un riesgo para la confidencialidad de los datos contenidos en los disquetes, sino también una demora en la tramitación de los expedientes.

En el momento de realización de esta fiscalización, el Organismo está desarrollando una nueva aplicación informática para superar las deficiencias que presenta la aplicación actual, si bien aún no ha entrado en funcionamiento.

2. Convenios y recuperaciones de deuda.

Esta aplicación está en fase de desarrollo desde 1997, si bien determinados módulos han sido ya utilizados por el Organismo en la gestión de convenios durante el ejercicio 2001.

La necesidad de desarrollar esta aplicación vino originada por el colapso (en febrero de 1997) de la existente con anterioridad, lo que motivó que el Organismo debiera gestionar manualmente estos deudores durante los dos ejercicios siguientes.

Entre los objetivos de esta aplicación se encuentran la elaboración de los cuadros de amortización de los convenios de pago, el control de garantías y el seguimiento de los pagos efectuados por el deudor.

El acceso a esta aplicación está restringido a los SSCC, lo que de nuevo plantea problemas a la gestión, pues los datos que necesitan las UAP para su gestión deben ser solicitados por éstas y luego remitidos, por fax o por correo ordinario, desde la Secretaría General del Organismo, lo que no parece razonable.

No obstante lo anterior, este Tribunal debe indicar que esta aplicación presenta una serie de defectos que aconsejan su redefinición. Entre ellos pueden destacarse los siguientes:

— La aplicación (en desarrollo) únicamente admite el sistema francés para la amortización de la deuda y capitalización de los intereses, cuando en muchos convenios las UAP y los deudores pactan sistemas y modalidades diferentes (vgr.: se pactan periodos de carencia que la aplicación no considera).

— La aplicación no calcula los intereses de demora en los casos de mora en el pago de las cuotas.

3. Otras aplicaciones informáticas.

Existen en FOGASA una serie de aplicaciones informáticas, procedentes generalmente de otros órganos de la Administración Pública, utilizadas en la gestión de otros ámbitos de actividad, que no han sido objeto de análisis. Estas aplicaciones son: la aplicación de gestión de personal (SIP y NEDAES), de gestión contable y presupuestaria (SICAI) y de Registro de Documentación, aplicación que controla las entradas de la documentación en las UAP y en los SSCC.

Además de las aplicaciones anteriores, el personal de FOGASA utiliza herramientas de MS Office (principalmente hoja de cálculo MS Excel) en aquellas áreas de gestión a las cuales no dan cobertura las aplicaciones analizadas en los puntos 1 y 2 anteriores.

2. PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE PRESTACIONES

2.1 Introducción.

El procedimiento de reconocimiento y pago de prestaciones tiene por objeto la recepción, valoración y, en su caso, el reconocimiento y pago de las solicitudes de prestaciones realizadas por los trabajadores como consecuencia de la existencia de un crédito salarial o de una indemnización no satisfecha por el empresario.

De acuerdo con el RD 505/1985, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, la acción protectora de FOGASA se produce cuando el empresario no atiende el pago de salarios o indemnizaciones devengadas por encontrarse en alguna de estas dos situaciones:

— Situación de insolvencia, pudiendo ser ésta definitiva o técnica.

— Estar incurso en un procedimiento concursal (suspensión de pagos, quiebra o concurso de acreedores).

Asimismo, interviene FOGASA cuando debe pagar indemnizaciones por mandato legal (artículo 2.2 del RD 505/1985) por tratarse de:

— Empresas con menos de veinticinco trabajadores, cuando la relación laboral se haya extinguido como consecuencia de despidos colectivos, objetivos o de fuerza mayor, sin exoneración, en cuyo caso, FOGASA cubre el 40% de la indemnización legal.

— Supuestos de extinción de los contratos de trabajo por fuerza mayor, en los que el Organismo abonará las indemnizaciones legales, siempre que la autoridad laboral haya acordado la exoneración del empresario.

En estos supuestos, deben existir las oportunas resoluciones judiciales o administrativas sobre los hechos

que dan origen a las prestaciones. En general, estos hechos son:

- Reclamaciones por salarios devengados no atendidos.
- Despidos nulos o improcedentes.
- Despidos por causas objetivas.
- Despidos colectivos.
- Resoluciones del contrato por voluntad del trabajador.

Además, en su caso, debe existir una resolución judicial que declare la insolvencia del empresario, excepto en el supuesto del pago del 40% de la indemnización legal que corresponde al Organismo prevista en el art. 33.8 del TRET.

Los anteriores hechos originan dos tipos de prestaciones: prestaciones por reclamaciones salariales y prestaciones por indemnizaciones derivadas de despidos y de otras causas de resolución de contratos.

Los beneficiarios de las prestaciones son los trabajadores y en su caso las empresas cuya plantilla sea inferior a veinticinco trabajadores cuando hayan anticipado el 100% de las indemnizaciones a sus trabajadores. En este caso, el empresario podrá reclamar de FOGASA el pago del 40% de la indemnización legal anticipada (art. 33.8 del Estatuto de los Trabajadores), ya que en esta circunstancia la indemnización no es reclamable por el Organismo.

Los importes máximos de las prestaciones que puede pagar FOGASA se indican en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 6

IMPORTE MÁXIMO DE LAS PRESTACIONES

TIPO	MOTIVO	Nº SALARIOS RECLAMABLES	LÍMITES	BASE PARA EL CÁLCULO
Salarios	Salarios devengados no atendidos por el empresario.	Número de días trabajados y de descanso computables como de trabajo.	120 días (incluidos los salarios de tramitación).	La menor de estas dos cantidades. (arts. 17 y 18 RD 505/85):
Indemnizaciones	Extinción del contrato de trabajo por causas económicas, tecnológicas o de fuerza mayor.	Veinte días de salario por cada año de servicio en la empresa.	Una anualidad	1. Salario diario del trabajador correspondiente al trabajo realizado o a período de descanso computable como trabajo realizado. Se excluyen todo tipo de conceptos que no correspondan a una contraprestación del trabajo. Este salario incluirá la prorrata de las pagas extraordinarias
	Extinción del contrato de trabajo por voluntad del trabajador.	Veinticinco días de salario por cada año de servicio en la empresa.		
				2. Duplo del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) en el momento de devengo de la prestación, excepto en los casos de declaración de insolvencia, que se tomará el SMI existente en la fecha de su declaración. En ningún caso se incluirá en el SMI la prorrata de pagas extraordinarias.

Durante el ejercicio 2001, los gastos por reconocimiento de prestaciones contabilizados por el Organismo ascendieron a 35.826.621.676 pesetas, habiéndose pagado el 99,8%. En el siguiente cuadro puede apre-

ciarse que en este ejercicio se ha producido una disminución menos acentuada en el pago de las prestaciones que la que se venía experimentando en ejercicios anteriores.

CUADRO N.º 7

EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES SATISFECHAS POR EL ORGANISMO

EJERCICIO	PRESTACIONES SATISFECHAS	% VARIACIÓN	% EVOLUCIÓN S/ 1997
1997	79.638.281.249		
1998	79.636.331.986	0,0	0,0
1999	55.113.534.788	-30,8	-30,8
2000	38.072.857.448	-30,9	-52,2
2001	35.746.958.386	-6,1	-55,1

En el mismo sentido, la información facilitada por el Organismo respecto a las prestaciones satisfechas en el ejercicio 2002, pone de manifiesto un incremento de aproximadamente un 2% en el importe de las prestaciones reconocidas respecto al ejercicio anterior, lo que apunta un cambio de tendencia en la evolución económica.

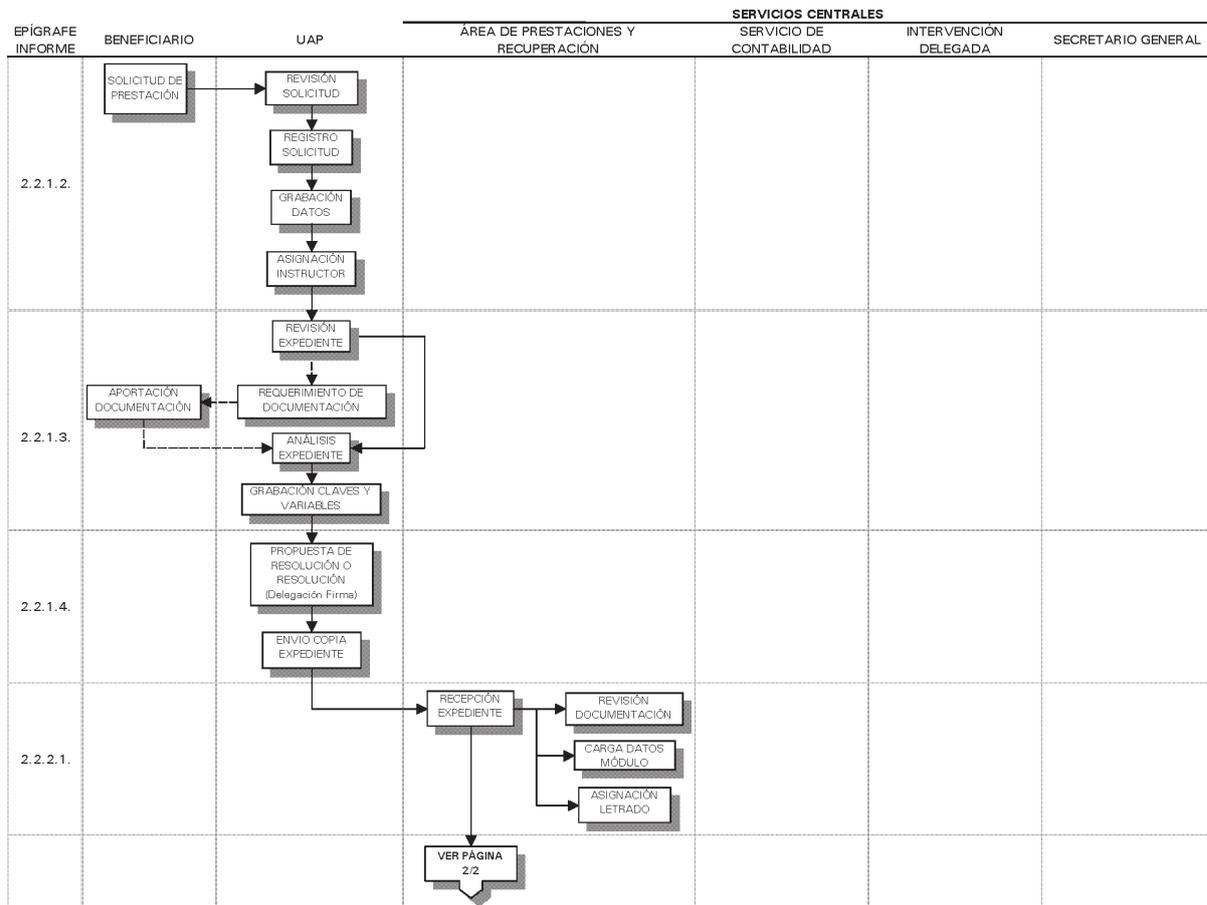
Al cierre del ejercicio 2001, FOGASA dotó una provisión para responsabilidades de 776.967.814 pesetas por las solicitudes de prestaciones pendientes del trámite de la firma del Secretario General. Sin embargo, en esta provisión, el Organismo no ha incluido los importes de los expedientes que estaban pendientes de comunicación al Servicio de Contabilidad para la toma de razón contable previa a su aprobación definitiva por el Secretario General, que debían estar incluidos en la citada provisión. El importe total de estos expedientes (1.111 expedientes), ascendía a un total de 472.635.318 pesetas, lo que supone un mayor gasto del ejercicio por este importe.

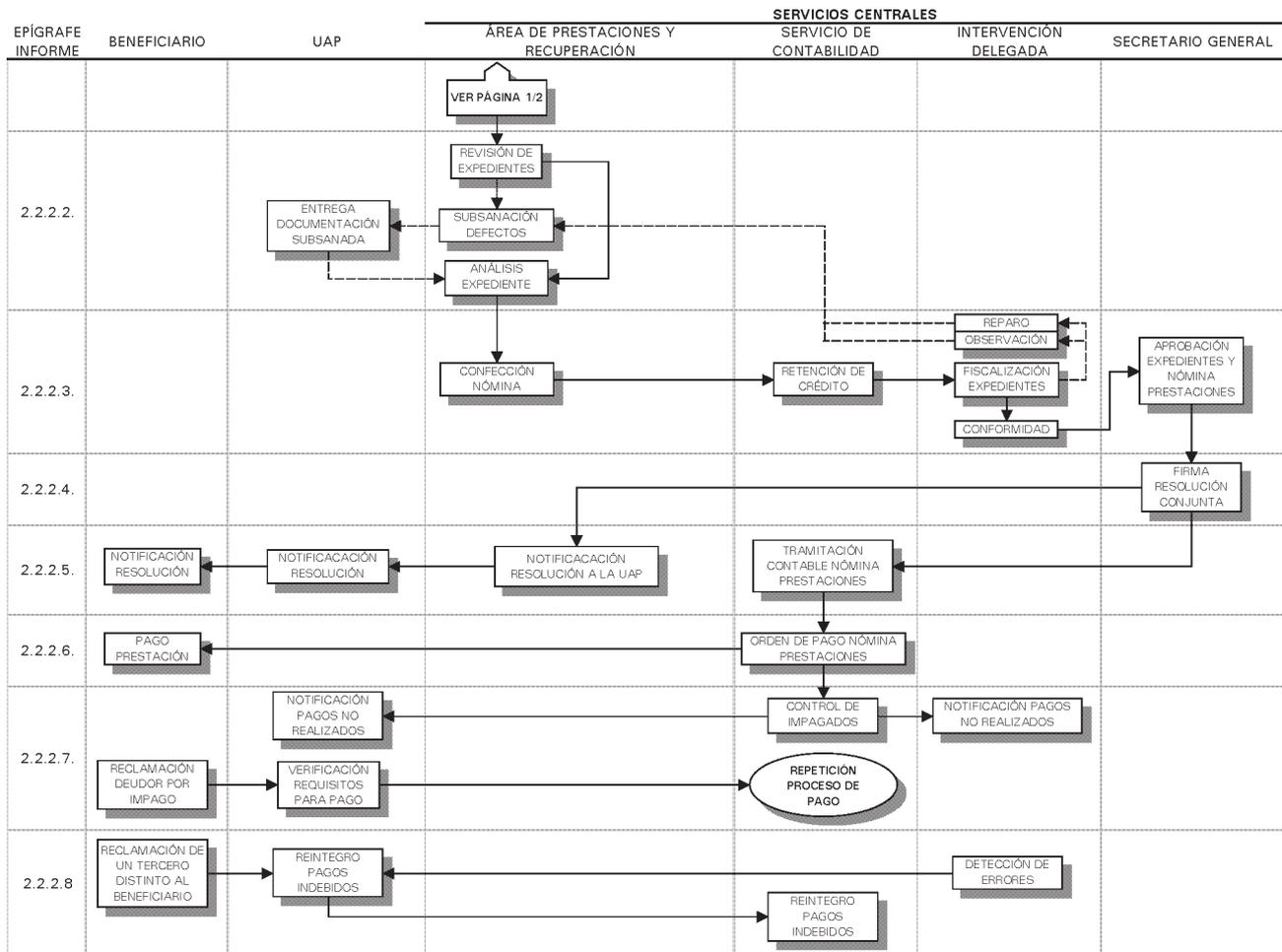
Para la obtención de las conclusiones recogidas en este epígrafe se ha considerado una muestra de expedientes que representa el 3,0% del total de expedientes tramitados por el Organismo durante el periodo 1997-2001.

2.2 Procedimiento aplicado en la tramitación de prestaciones.

Para la exposición de este análisis se realizará una descripción secuencial del procedimiento, distinguiendo dos fases: de una parte, la que se desarrolla ab initio en las UAP y, de otra, la que se desarrolla a partir de la remisión de la propuesta de Resolución a los SSCC para su tramitación posterior. Finalmente, se realizará un comentario específico sobre las aplicaciones informáticas utilizadas en la gestión de prestaciones.

En el gráfico adjunto se presentan de forma resumida las principales actuaciones existentes en este procedimiento:





2.2.1 Actuación de las UAP.

De acuerdo con lo anterior, la finalidad de esta fase se centra en la elaboración de la oportuna Resolución (supuestos de delegación de firma), o propuesta de Resolución, respecto a la solicitud de prestación presentada. Para ello, en las UAP se reciben, verifican y valoran las solicitudes, remitiéndose, en su caso, la propuesta resultante, junto con una copia de la documentación justificativa a los SSCC.

No obstante, antes de entrar en el procedimiento de gestión de prestaciones debe hacerse referencia a las actuaciones desarrolladas por las UAP con carácter previo a la presentación de la solicitud de prestaciones por parte del demandante.

2.2.1.1 Actuaciones previas.

Son desarrolladas por los Letrados de las UAP ante los diferentes juzgados, como consecuencia de haber sido codemandado el Organismo en los casos de reclamación de salarios, indemnizaciones por despido, etc., o en los casos de empresas en situación concursal en las que existan créditos laborales (artículo 23.2 LPL). Estas actuaciones son previas a la presentación de la

solicitud de prestaciones y pueden condicionar su sentido o importe.

Así, con carácter previo a la declaración de insolvencia de una empresa, el Organismo debe ser citado obligatoriamente en el proceso judicial si no se hubiera personado con anterioridad, para que en un plazo máximo de quince días pueda instar la práctica de las diligencias que a su derecho convenga y designe los bienes que conozca del deudor principal para el cobro de los créditos que, en su caso, pudieran originarse a su favor (artículo 15 RD 505/1985).

Esta comparecencia es de suma importancia ya que, comparezca o no el letrado representante de FOGASA en el proceso, el Organismo queda obligado, dentro de los límites legales, a lo establecido en la resolución judicial.

Para preparar la comparecencia, el Letrado-habilitado de FOGASA, sustituto del Abogado del Estado, puede consultar en el juzgado cuanta documentación haya aportado el demandante o considere necesaria para la adecuada preparación del juicio en el que aparece como codemandado el Organismo. Si bien no debe olvidarse que al no haberse presentado aún ninguna solicitud de prestación, pues se trata de actuaciones previas, el letrado no dispone aun de toda la informa-

ción que le permita analizar el contenido de la demanda existente. Con carácter previo a la comparecencia a juicio, existen UAP (caso de Alicante y Barcelona) que designan Letrados-habilitados encargados de efectuar una revisión previa de las citaciones judiciales remitidas a fin de evaluar aquellos juicios a los que FOGASA debe acudir, y aquellos otros casos en los que no resulta necesario comparecer o son consideradas de imposible o muy difícil oposición a la reclamación.

Efectuada esta depuración previa de citaciones, se reparten entre los Letrados de la UAP según los criterios establecidos por la normativa interna del Organismo.

A este respecto, debe indicarse que hasta finales del ejercicio 2002, FOGASA no ha contado, con carácter general, con una conexión on line con la aplicación informática de afiliación de la Tesorería General, lo que le ha impedido conocer, especialmente a los Letrados, en tiempo real, los datos de los trabajadores.

Así, en los casos en que la UAP correspondiente ha solicitado esta información por escrito, la Delegación Provincial de la Tesorería General ha incumplido el plazo de 10 días fijado en el artículo 27.1 del RD 505/1985. Es el caso de la UAP de Madrid, lo que ha dado lugar a que, en ocasiones, FOGASA no haya podido comparecer en juicio, o lo haya hecho con información insuficiente por carecer de la documentación adecuada.

No obstante, este Tribunal ha detectado situaciones en que, aun siendo suficiente la información de que disponían los Letrados de FOGASA, no han sido realizadas las actuaciones necesarias para defender adecuadamente los intereses del Organismo.

Por último, debe señalarse que los casos de incomparecencia deben ser aprobados por el Jefe de la UAP, según dispone la normativa interna del Organismo. Sin embargo, a este Tribunal no le consta la existencia de esta aprobación.

2.2.1.2 Presentación de la solicitud de prestaciones.

Esta fase del procedimiento se inicia con la presentación por el interesado del documento de solicitud de prestación, que deberá ir acompañado de la documentación exigida por el artículo 25 del RD 505/1985: fotocopia del DNI, en especial la documentación justificativa del hecho por el que se solicita la prestación y de la causa por la que FOGASA debe abonarla (a título de ejemplo, el hecho del despido y la causa de la insolvencia de la empresa), informe de vida laboral de cada uno de los trabajadores que solicitan prestaciones y poderes de representación, en su caso.

En los casos de tramitación iniciada a instancia de parte, la documentación es aportada por el propio trabajador o su representante, o por el empresario (caso de que sea éste quien solicite la prestación por haber anticipado su pago).

En los casos de Expedientes de Regulación de Empleo de empresas con una plantilla inferior a 25 trabajadores es el Organismo el que comienza su actuación tras la recepción del expediente o de la pertinente resolución judicial.

En general, la documentación de solicitud es presentada en la UAP donde esté domiciliado el centro de trabajo en el que haya prestado servicios el trabajador.

Como ya se indicó en el apartado 1.1 de esta Sección, el mayor volumen de solicitudes de prestaciones está concentrado en nueve de las cincuenta y dos UAP existentes: las dos de tipo A (Madrid y Barcelona), y las 7 de tipo B (Alicante, Asturias, Guipúzcoa, Sevilla, Valencia, Vizcaya y Zaragoza). En el cuadro siguiente se muestra el grado de concentración, por tipo de UAP, para el ejercicio 2000 y 2001.

CUADRO N.º 8

CONCENTRACIÓN DE LAS DEMANDAS DE PRESTACIONES POR TIPO DE UAP

CATEGORÍA UAP	EJERCICIO			
	2000		2001	
	Nº SOLICITUDES	% ACUMULADO	Nº SOLICITUDES	% ACUMULADO
A	13.110	34,0	11.787	33,4
B	10.682	27,7	9.492	27,0
C	7.387	19,2	6.665	19,0
D	6.014	14,4	5.927	15,5
E	1.375	4,7	1.370	5,1
TOTAL	38.568	100,0	35.241	100,0

Los impresos facilitados por FOGASA para solicitar las prestaciones incluyen la petición de información innecesaria para su tramitación que difícilmente conoce

el solicitante y que el Organismo puede obtener a través de otras entidades públicas (vgr.: código de la actividad económica en que está dada de alta la empresa, número

de trabajadores de su plantilla, etc). Estos datos no deberían solicitarse del trabajador ya que, de hecho, conducen a que sean facilitados datos no fiables¹⁵.

En el caso de la presentación de solicitud de prestaciones por las empresas, el impreso facilitado es similar al de los trabajadores y no es operativo ya que obliga a las empresas a presentar tantos impresos como trabajadores hayan recibido de FOGASA, anticipadamente, la prestación, lo que, a su vez, obliga a cumplimentar repetidamente determinados campos del documento, incrementando la carga de trabajo de las UAP.

Presentada la solicitud, el personal de la UAP que la recibe revisa la documentación aportada para verificar que se presentan la totalidad de documentos que deben acompañarla y que ésta ha sido correctamente cumplimentada, recomendando al interesado que no presente la solicitud en aquellos casos en que se observen deficiencias en su cumplimentación. Si, pese a ello, el solicitante de la prestación exige su registro, éste se efectúa con independencia de los defectos que presente de acuerdo con el art. 38 de la LRJAP y PAC. Una vez registrada la solicitud se entrega una copia al solicitante de la prestación o a su representante.

A continuación los datos de la solicitud son grabados en el módulo de gestión de prestaciones de la UAP, que asigna de forma automática un número al expediente. En este momento, el sistema informático de la UAP comprueba si el demandante ha recibido otras prestaciones de FOGASA en esa UAP (y sólo en ella), emitiendo un informe en caso de que haya recibido otras prestaciones. Asimismo, esta aplicación valida el dígito de control del número de cuenta corriente recogido en la solicitud.

El proceso termina con la grabación del código correspondiente al instructor al que se le asigna la solicitud de prestación presentada.

2.2.1.3 Revisión de la solicitud de prestación.

Una vez grabado, el expediente es entregado al instructor para que analice la suficiencia, coherencia y adecuación de la documentación aportada respecto a la prestación solicitada.

En aquellos casos en que para el análisis de la solicitud sea necesaria la aportación de información adicional, la UAP procede a requerirla, bien al propio solicitante o bien a terceros (Tesorería General de la Seguridad Social, Juzgados de lo Social e Inspección de Trabajo). El plazo establecido para que aporten la citada documentación es de 10 días (artículo 27 del RD 505/1985), plazo que no suele ser cumplido.

El requerimiento de documentación, una vez registrado, se envía por carta certificada con acuse de recibo al solicitante o su representante, o a los posibles beneficiarios de la prestación, en aquellos casos en que se tramita de oficio. En el momento de la recepción de la documentación requerida, se comprueba si ha sido aportada en el plazo de los 10 días hábiles que establece la ley.

El módulo de gestión de prestaciones no permite la elaboración del documento para formular estos requerimientos de información, lo que provoca una carga de trabajo que sería evitable. Esta forma de actuar incrementa los costes del procedimiento dado que intervienen el instructor y un administrativo encargado de la elaboración del documento.

En el cuadro adjunto se señalan las incidencias detectadas en la muestra de expedientes revisados por este Tribunal respecto al cumplimiento de este plazo.

CUADRO N.º 9

INCIDENCIAS DETECTADAS EN EL CUMPLIMIENTO DEL PLAZO DE REQUERIMIENTO

EXPEDIENTE	FECHA DE RECEPCIÓN REQUERIMIENTO POR INTERESADO	FECHA DE APORTACIÓN DE DOCUMENTO POR INTERESADO	DÍAS NATURALES TRANSCURRIDOS
03/2000/00/00702	18.08.00	13.09.00	26
03/2001/00/00533	20.07.01	07.09.01	49
03/2001/00/00552	21.07.01	02.08.01	24

¹⁵ El Organismo indica que esta información no es de difícil cumplimentación por parte del solicitante, ni es innecesaria y que en cualquier caso son datos que se contrastan en las UAP o SSSC a efectos de verificar la fiabilidad de solicitud. Sin embargo, el Tribunal debe insistir en que la referida información (que es de la empresa y no del trabajador) puede ser obtenida por el Organismo de otras entidades públicas (código de la actividad económica en que está dada de alta la empresa, número de trabajadores de su plantilla, etc.), por lo que ésta no debería solicitarse al trabajador en cumplimiento del artículo 35.f) LRJAP y PAC, lo que además redundaría en una mayor fiabilidad de la información, como ha podido observar este Tribunal.

Asimismo, se han detectado expedientes tramitados de conformidad (vgr.: expedientes 03/2000/00/00702¹⁶, 08/2001/00/01994 y 08/2001/00/01995) en los que existían requerimientos no contestados por los solicitantes de prestaciones. Este hecho pone de manifiesto, o bien la existencia de requerimientos de documentación innecesarios, o un incumplimiento de la normativa por parte del instructor al tramitar de conformidad expedientes que debieron ser considerados desistidos.

Aunque generalmente el Organismo suele requerir al interesado las nóminas de los tres últimos meses, hay ocasiones que este hecho no se produce, lo que puede provocar el pago de prestaciones por importes superiores a los que corresponden. Así, este Tribunal ha detectado el caso de un mismo trabajador en dos expedientes diferentes, en uno de los cuales se le solicitan las nóminas y se le reconoce un salario módulo de 4.317 pesetas (expediente n.º 28/1999/00/00466), mientras que en otro expediente (el n.º 28/1999/00/03364), al mismo trabajador, sin solicitud de nóminas, y en la misma empresa, se le reconoce un salario módulo de 4.618 pesetas. Estos casos, sin perjuicio del incumplimiento de la normativa reguladora de la concesión de estas prestaciones, ponen de manifiesto la necesidad de que el Organismo potencie la homogeneización de procedimientos entre las distintas UAP y que se establezca un control más efectivo sobre su cumplimiento.

El instructor, una vez en su poder toda la documentación (la presentada en la solicitud y la requerida), procede a determinar las variables necesarias (vgr.: salario real, tiempo de permanencia en la empresa, etc.) para que la aplicación informática pueda luego cuantificar el importe de la prestación. Asimismo, establece los hechos y fundamentos jurídicos que sirven de base a la Resolución. De todos estos hechos, el instructor deja constancia en la hoja de solicitud presentada por el demandante de la prestación.

No obstante lo anterior, este Tribunal debe señalar, por ser una deficiencia significativa, que en el expediente no se suele dejar constancia de los cálculos realizados por el instructor para determinar el salario módulo, lo que dificulta la supervisión realizada en los SSCC de los expedientes tramitados, incrementando innecesariamente el tiempo de control y, por consiguiente, los costes del procedimiento en tiempo y recursos.

Terminado el proceso anterior se graban los datos recogidos en la hoja de solicitud en el módulo de «gestión de prestaciones a realizar en la UAP».

2.2.1.4 Elaboración de la propuesta de Resolución.

Grabados los datos correspondientes que permiten cuantificar la prestación y justificarla jurídicamente, el indicado módulo genera la propuesta de Resolución o la Resolución, según proceda, y un anexo en el que se detallan el importe de las prestaciones a pagar a cada trabajador y las claves informáticas en las que se soporta la Resolución adoptada. Estos documentos son presentados a la firma del Jefe de la UAP. Este Tribunal no ha obtenido evidencia de que habitualmente éste realice una supervisión de las propuestas, si bien algunas UAP (A Coruña y Alicante) encomiendan a un letrado esta función. Esta falta de control en las UAP constituye una debilidad del control interno del Organismo, que debería prever y normalizar esta supervisión, máxime si se considera que la revisión posterior que se hace en SSCC se realiza sólo sobre una muestra de expedientes.

Los supuestos en que los Jefes de UAP tienen delegada la competencia para dictar resoluciones en materia de prestaciones vienen recogidos en una Nota Interna del Secretario General de fecha 21.10.1999 y hacen referencia a los casos de desistimiento del interesado, haber percibido prestaciones en otro expediente por los 120 días establecidos, estar pactada la indemnización en acta de conciliación, reclamar conceptos extrasalariales, carecer el solicitante de la condición de trabajador por cuenta ajena, y solicitudes instadas por socios cooperativistas.

En los casos en los que no hay delegación, la propuesta de Resolución firmada por el Jefe de la UAP es fotocopiada junto con el resto de la documentación, quedando como antecedente en la UAP. El original, junto con el soporte informático que contiene los datos de varios expedientes tramitados, se remite periódicamente (cada 2-3 días) al Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación de SSCC.

El tiempo máximo establecido, reiteradamente, en las Instrucciones internas del Organismo para la resolución de los expedientes presentados es de 45 días contados desde el momento de su presentación, plazo que se suspende en los casos en los que existan requerimientos de documentación a los interesados.

A este respecto, debe señalarse que este Tribunal no ha tenido constancia de la existencia de un adecuado control sobre los tiempos de duración de cada una de las fases de tramitación de los expedientes, ni en las UAP ni en SSCC.

2.2.2 Actuaciones realizadas en los Servicios Centrales.

El objeto de esta fase es supervisar la corrección de las Resoluciones y propuestas de Resolución de

¹⁶ Con relación al expediente 03/2000/702, respecto del que el Organismo considera correctamente efectuado el requerimiento de información, el Tribunal debe indicar que, de la documentación aportada por FOGASA, no se puede deducir que la contestación al requerimiento realizado en este expediente haya sido realizada en tiempo y forma. Con independencia de este hecho, en el expediente figura una anotación manual del siguiente literal «En mano: 13/9/2000» De ser ésta la fecha de entrega de la documentación por el interesado, que carece de número del registro de entrada, este Tribunal debe indicar que desde la fecha de recepción de la documentación requerida (18.8.2000 según se indica en el sello de la Oficina de destino de Correos), hasta la citada fecha transcurren 26 días, plazo superior a los diez días establecidos en el art. 27 del RD 505/1985. Por tanto, la Resolución del expediente debía haber sido la de «desistido», y no la de aprobado con concesión de prestación por importe de 198.574 pesetas.

las UAP, efectuar su registro contable, emitir la correspondiente Resolución que ponga fin al procedimiento y ordenar el pago en los casos que proceda.

2.2.2.1 Recepción de la documentación remitida por la UAP.

Recibida la documentación remitida por la UAP (en disquete y en soporte papel) en el Área de Prestaciones y Recuperación, se procede a efectuar el control de la estructura y contenido de los soportes magnéticos enviados y a la carga de los datos contenidos en los disquetes en el módulo de «gestión de prestaciones a realizar en los SSCC» que verifica si el demandante de la prestación tiene antecedentes de prestaciones en otra UAP. En caso afirmativo, genera un informe y una hoja de control que debe ser firmada por el letrado revisor una vez examinado el expediente.

Paralelamente, en esta Área se realiza un control de la documentación en soporte papel que forma parte del expediente, para determinar si la documentación está completa, coinciden los datos de la propuesta de Resolución y los de su anexo, así como, en su caso, con los datos que figuran en la escritura de apodera-

miento. En los casos en que se detectan defectos en la documentación aportada, se deja constancia en el expediente para que el letrado revisor realice la oportuna subsanación si lo considera procedente. Terminada esta etapa se ponen los expedientes a disposición de los letrados revisores.

Este Tribunal no ha observado que los datos remitidos en soporte papel sean contrastados con los consignados en el soporte magnético remitido por la UAP, lo que constituye una debilidad del control interno.

Por lo que respecta a la distribución de los expedientes entre los Letrados revisores, debe indicarse que ésta se realiza, con excepción de los Expedientes de Regulación de Empleo (en adelante ERE), que tienen asignado un letrado específico, asignándoles un número similar de expedientes, por lo que no se tienen en cuenta factores como el número de trabajadores existentes en cada expediente, los expedientes correspondientes a empresas cuyos trabajadores hayan presentado solicitudes anteriormente, etc., lo que origina cargas de trabajo desiguales¹⁷.

Este hecho puede apreciarse en el siguiente cuadro referente a los Letrados de los SSCC que han estado ocupando su puesto de trabajo durante todo el año:

CUADRO N.º 10

EJEMPLO DE DESIGUAL REPARTO DE LA CARGA DE TRABAJO ENTRE LETRADOS

LETRADO	DIFERENCIA EN EXPEDIENTES RESPECTO AL LETRADO CON MENOR CARGA DE TRABAJO	DIFERENCIA EN TRABAJADORES RESPECTO AL LETRADO CON MENOR CARGA DE TRABAJO
1	1.423	3.551
2	560	4.733

Tampoco se tiene en cuenta, en el momento de la asignación de los expedientes, si existen otros expedientes de la misma empresa, por lo que se pueden estar asignando expedientes de una misma empresa a dos Letrados diferentes, generando ineficiencias.

2.2.2.2 Revisión de la propuesta de Resolución elaborada por la UAP.

El objeto de esta etapa consiste en que los Letrados revisores verifiquen que los hechos, cálculos, funda-

¹⁷ El Organismo señala en sus alegaciones que si bien el reparto de expedientes es desigual entre los letrados revisores, la carga de trabajo entre ellos es similar. Frente a esta alegación, respecto de la que no se aporta ningún estudio documentado, el Tribunal debe reiterar que, de acuerdo con las verificaciones realizadas, la distribución de expedientes entre los letrados revisores de los SSCC se realiza sin considerar: el número de trabajadores incluidos en cada expediente, la existencia de expedientes de trabajadores de una misma empresa, la existencia de antecedentes de la empresa, la experiencia del instructor, la existencia de UAP con deficiencias habituales en la tramitación, la existencia de expedientes afectados por cambios de normativa etc.; lo que, sin duda, impide medir adecuadamente la carga de trabajo que genera cada expediente.

Para finalizar debe indicarse que, el Organismo cita en sus alegaciones un conjunto de actuaciones asignadas a los letrados revisores, adicionales a las de revisión, que en su opinión equilibran las diferencias existentes en el número de expedientes asignados a los

citados letrados. Respecto a estas actuaciones complementarias deben hacerse las siguientes precisiones:

— En primer lugar, algunas de ellas, son funciones no realizadas durante el periodo fiscalizado. Es el caso del control de expedientes revisados por cada uno de los letrados, oficios enviados a las UAP para su subsanación, valoración de los requerimientos y análisis global de los requerimientos realizados.

— En segundo lugar, no se debe considerar como variable que iguale la carga de trabajo entre letrados revisores la supervisión de las Unidades de Ceuta y Melilla, cuyo número medio anual de expedientes durante el periodo 1997-2001, fue de 82 (para la suma de ambas UAP).

— En tercer lugar, la función de revisión de los expedientes comprendidos en el art. 33.8 y 52.c) del RD 505/1985 estaban asignadas a un letrado específico, por lo que tampoco puede ser considerada la carga de trabajo derivada de esta actividad como un factor de equilibrio.

— Finalmente, debe indicarse que el resto de actividades citadas por el Organismo tiene un carácter marginal, por lo que tampoco pueden ser un factor de equilibrio.

mentos jurídicos y la propuesta de Resolución que figuran en los expedientes remitidos por la UAP son correctos conforme a derecho y están adecuadamente soportados, detectando posibles deficiencias.

Estas deficiencias consisten básicamente en la falta de documentación fundamental para la tramitación del expediente, la realización de cálculos erróneos, la existencia de pagos por FOGASA en otras UAP por los mismos motivos, hecho que sólo es posible detectar en SSCC, dada la falta de integración entre los módulos de la UAP y SSCC.

El criterio aplicado en la práctica por los Letrados es el de revisar el mayor número de expedientes, sin tener en cuenta hechos tales como la experiencia del instructor, UAP con deficiencias habituales en la tramitación, expedientes a los que ha podido afectar el cambio de normativa, el tiempo de tramitación real desde la presentación en la UAP, etc.

La representatividad de la muestra de expedientes revisados, sobre el total de los tramitados, se refleja en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 11

EXPEDIENTES OBJETO DE REVISIÓN DURANTE EL PERIODO 1998-2001

EJERCICIO	TRAMITADOS	REVISADOS	% REVISADOS / TRAMITADOS	SUBSANADOS	% SUBSANADOS / REVISADOS
1998	49.742	42.670	85,8	1.879	4,4
1999	43.253	31.182	72,1	1.900	6,1
2000	37.334	28.336	75,9	1.803	6,4
2001	34.376	22.417	65,2	1.058	4,7

Del citado cuadro se deduce la pérdida de peso específico de este control durante el periodo indicado, ya que mientras que el número de los expedientes tramitados decreció un 30,9% en el ejercicio 2001 respecto al ejercicio 1998, el de las revisiones efectuadas lo hizo un 48,5%, hecho que supone un deterioro del control realizado por el Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación, que, tal y como muestra el cuadro anterior, pasa de un 85,8% al 65,2% del total de expedientes tramitados, lo que puede haber incidido también en la existencia de un menor número de subsanaciones de expedientes.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal ha detectado otras deficiencias que afectan a la forma en que se realizan estas revisiones. Estas deficiencias son las siguientes¹⁸:

— No se revisan la totalidad de los trabajadores que componen un expediente, sino sólo una muestra de ellos insuficiente.

— Se suelen revisar expedientes con un bajo número de trabajadores.

¹⁸ El Organismo considera correctos los criterios utilizados en la revisión. No obstante, el Tribunal debe puntualizar lo siguiente:

— Respecto al criterio de revisar una muestra de los trabajadores de cada uno de los expedientes muestreados, este Tribunal ha comprobado que el Organismo revisa una pequeña muestra de trabajadores de cada uno de los expedientes que revisa (seleccionados a su vez por muestreo), lo que desvirtúa la representatividad de la muestra seleccionada.

— Respecto a que se suelen revisar expedientes voluminosos, debe indicarse que, en las pruebas realizadas durante el proceso de fiscalización, se comprobó que más del 81% de los expedientes revisados era de pequeño tamaño (menos de tres trabajadores).

— La revisión suele recaer en las UAP de nivel A: Madrid y Barcelona.

— No existe constancia de que los expedientes denegados hayan sido objeto de revisión. Este hecho puede suponer, como de hecho ocurre, que se denieguen prestaciones inadecuadamente (se han detectado 190 expedientes denegados que han sido aprobados con posterioridad por el Secretario General).

Estas deficiencias en la revisión de expedientes producen revisiones de oficio o a instancia de parte del expediente inicial.

Por otra parte, este Tribunal debe indicar que los criterios aplicados en la tramitación de expedientes por los instructores de las UAP o en su revisión por los Letrados de SSCC, no son siempre homogéneos para situaciones similares. Así ocurre en las UAP de A Coruña, Barcelona y Madrid, cuyos instructores aplicaban criterios diferentes de los aplicados por los Letrados revisores de los SSCC. Asimismo, este Tribunal ha detectado contradicciones en los criterios seguidos por los instructores dentro de una misma UAP (casos de Barcelona y Madrid). A continuación se comentan las principales diferencias de criterio:

a) En primer lugar, hay que referirse al supuesto en el que el Organismo satisface el 60% de la indemnización a los trabajadores de empresas con menos de veinticinco trabajadores en las que existe una sentencia declarando insolvente al deudor (el 40% restante debe pagarlo el Organismo ex lege sin derecho a recuperación del empresario insolvente).

Para este supuesto, el artículo 19.3 del RD 505/1985 señala que «En el supuesto de que los trabajadores perceptores de estas prestaciones soliciten, posteriormente, del Fondo de Garantía Salarial el abono de la parte de la indemnización no satisfecha por el empresario, por encontrarse éste en situación de insolvencia, suspensión de pagos, quiebra o concurso de acreedores, el límite de la prestación indemnizatoria a cargo del Fondo se reducirá en la cantidad ya percibida por aquéllos».

Asimismo, la Instrucción 3/94 de FOGASA de la Jefa del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación establece que «el cálculo (de la prestación) deberá efectuarse restando del 100% de la indemnización legal, con los topes del FOGASA, lo (ya) abonado (por el Organismo)».

Sin embargo, este Tribunal ha verificado que en estos supuestos, algunos instructores calculan exclusivamente el 60% de la prestación que corresponda en el momento de la declaración de insolvencia, en lugar de calcular el importe total de la prestación en ese momento, y a continuación, minorar por dicho importe la prestación anteriormente cobrada.

Este segundo criterio (reconocer el 60% de la prestación que corresponda en el momento de la insolvencia) origina una prestación inferior a la que resultaría de la aplicación del criterio fijado en el RD 505/1985 y en la Instrucción 3/94, debido al posible incremento que ha podido experimentar el SMI en el momento en que se solicita la segunda parte de la prestación.

En consecuencia, dejando al margen la razonabilidad del criterio recogido en el artículo 19.3 del RD 505/1985 y en la Instrucción 3/94, lo cierto es que la aplicación del segundo criterio resulta contraria a esta normativa, por lo que el Organismo debería homogeneizar y modificar los criterios que aplica en el reconocimiento de prestaciones. Asimismo, el Organismo debería estudiar la conveniencia de proceder a revisar de oficio, en aplicación del artículo 105 de la LRJAP y PAC, todas aquellas resoluciones de reconocimiento

de prestaciones no prescritas que sean contrarias a la normativa aplicable.

b) Una segunda diferencia de criterio se pone de manifiesto en el cálculo del salario módulo, esto es, el salario que sirve de base para calcular la prestación. Para su determinación se toma el salario real percibido por el trabajador y se compara con el duplo del Salario Mínimo Interprofesional, tomándose el menor de los dos como salario módulo.

Ahora bien, en la determinación del salario real percibido por el trabajador este Tribunal ha detectado la aplicación de criterios diferentes entre los instructores de una misma UAP (vgr.: UAP de Barcelona). En la citada UAP existen instructores que utilizan como base para calcular el salario bruto, el indicado en la nómina, mientras que otros consideran como salario bruto la base de cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes.

Ambos criterios son incorrectos dado que, en el primero de ellos, no se deducen los conceptos extrasalariales existentes, mientras que el segundo considera como salario real un importe que no coincide con exactitud con el salario realmente recibido por el trabajador, ya que la base de cotización presenta topes mínimos y máximos en función del grupo de cotización del trabajador, incorpora redondeos a múltiplos de 3.000 hasta septiembre de 2001, etc.

c) En tercer lugar, se ha detectado la utilización de criterios diferentes en el caso de existir un ERE, seguido de una posterior sentencia judicial. En este caso, hay instructores (caso de la UAP de Madrid) que utilizan los datos recogidos en el ERE, mientras que otros, correctamente, aplican los datos recogidos en la sentencia.

d) Finalmente, el Organismo aplica diferentes criterios para el redondeo de los decimales en el cálculo del número de días para la determinación del importe a pagar, incluso dentro de un mismo expediente, que dan lugar a diferencias injustificadas en el importe de las prestaciones reconocidas. En el cuadro siguiente se muestra un ejemplo de lo indicado:

CUADRO N.º 12

DIFERENCIAS DE CRITERIO EN EL CÁLCULO DE DÍAS CON DERECHO A PRESTACIÓN

EXPEDIENTE	Nº ORDEN EN ANEXO	Nº DE DÍAS	
		A ABONAR	ABONADOS
28/1999/0000466	4	62,41	63
28/1999/0000466	12	61,99	61

Los hechos descritos con anterioridad ponen de manifiesto lo siguiente:

— La necesidad de que el Organismo realice una revisión de su procedimiento de gestión de prestaciones y elabore un manual que recoja de forma detallada

todos los pasos en que se subdivide, así como un manual de criterios de resolución de supuestos en los que puedan existir dudas. De esta forma se homogeneizarían los criterios de actuación tanto de los SSCC del Organismo como de sus UAP, evitándose discrepancias.

— La falta de control de los responsables de algunas UAP sobre la actuación de sus instructores, así como la insuficiencia de la revisión realizada en el Área de Prestaciones y Recuperación de los SSCC.

— La conveniencia de que el Organismo estudie la realización de una revisión de oficio, en aplicación del artículo 105 de la LRJAP y PAC, de todas aquellas resoluciones de reconocimiento de prestaciones no prescritas afectadas por las deficiencias recogidas en, al menos, los apartados a) y c) anteriores.

En este sentido, este Tribunal debe indicar que carece de los datos necesarios que permitan cuantificar el efecto económico-financiero que podría derivarse de esta revisión.

El procedimiento continúa, una vez revisados los expedientes, con la subsanación de aquellos casos que proceda. Para ello, aquéllos que deban ser subsanados, junto con una nota de las subsanaciones a realizar, se entregan por los Letrados revisores a la Unidad de Administración del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación para que elabore el documento de subsanación que debe ser enviado a las UAP.

Los expedientes a subsanar son separados del resto hasta el momento en que se recibe la documentación subsanatoria. La UAP remite la documentación subsanatoria y, en los casos que proceda, un nuevo soporte informático junto con una nueva propuesta de Resolución. A su recepción en SSCC, si el expediente es de conformidad, pasa a ser tratado como expediente sin subsanación.

Cada letrado registra las revisiones realizadas de forma manual, en un listado que le identifica, así como el expediente objeto de revisión y, en ocasiones, la existencia de subsanaciones. A partir de este documento se elaboran estadísticas semanales que informan de la actividad realizada por cada letrado revisor.

Los expedientes correctos son relacionados y agrupados en «cajas» para un mejor control administrativo e informático del trabajo realizado. Esta agrupación consiste en la asignación de un número al conjunto de expedientes incluidos en cada «caja». Para cada una de las cajas realizadas, se elabora un detalle en el que se indica su número de identificación, su fecha, el número de cada uno de los expedientes incluidos, el número de trabajadores por expediente, su número total, y el número acumulado anterior y posterior a la caja, el importe de la prestación por cantidades e indemnizaciones y el importe total de la «caja».

2.2.2.3 Tramitación económica de los expedientes.

Cuando el importe de las «cajas» suma una cantidad, en torno a 60.000.000 pesetas, se notifica al Servicio de Contabilidad para que inicie el proceso de elaboración de la nómina de prestaciones, remitiéndole los documentos de detalle de cada una de las «cajas».

Actualmente, el número medio mensual de nóminas es de cuatro.

A la recepción de estos documentos, este Servicio inicia el citado proceso, comprobando en primer lugar si existe crédito presupuestario suficiente para el pago de las prestaciones, con la finalidad de hacer una reserva de crédito. En este momento se anota el importe de las cajas recibidas en la aplicación de contabilidad (toma de razón) y se emite un certificado de existencia de crédito y el documento contable RC (Retención de crédito). A continuación se elabora la Propuesta de Gasto.

Los listados recibidos del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación se envían a la Intervención Delegada en el Organismo para que proceda a la fiscalización previa del expediente de gasto y de la citada Propuesta. Una vez fiscalizada de conformidad, la Propuesta de Gasto es firmada por el Jefe del Servicio de Contabilidad, el Jefe del Área Económico-Financiera, el Interventor Delegado en el Organismo y el Secretario General.

Realizados estos trámites, el Servicio de Contabilidad lo pone en conocimiento del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación, para que por esta Área se proceda a la elaboración de un borrador de Resolución Conjunta mediante la cual el Secretario General del Organismo aprueba el pago de todos aquellos expedientes tramitados de conformidad.

En el caso de que se trate de expedientes denegatorios, una vez que han sido revisados por el letrado al que se hayan asignado, se realiza en el Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación un borrador de Resolución Conjunta que se remite directamente para su firma al Secretario General.

Con la introducción del pago mediante transferencia en septiembre de 2001, antes de remitir el borrador de Resolución Conjunta al Secretario General, el Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación verifica que todos los expedientes que deban ser pagados incorporen el número de la cuenta corriente del beneficiario. En el caso de que se trate de una empresa, este dato debe ser remitido específicamente por las UAP y grabado en el Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación, ya que el módulo de aquéllas no permite que puedan incorporar el citado dato.

2.2.2.4 Firma de la Resolución Conjunta por el Secretario General.

Actualmente las Resoluciones Conjuntas aprobatorias son firmadas por el Secretario General semanalmente. A cada Resolución Conjunta se le adjunta detalle de los expedientes en ella incluidos. Se realiza una Resolución Conjunta para cada UAP y tipo de resolución (aprobatoria, denegatoria o desistida).

Por lo que respecta a los plazos de tramitación de los expedientes, el RD 505/1985 establece en el artículo 28.7 que el plazo de tramitación será de tres meses,

debiendo contarse ese plazo desde la recepción de la solicitud en cualquier registro del Organismo hasta la emisión de la Resolución por el Secretario General. En el caso de que el expediente se tramite de oficio, la fecha de inicio del periodo será la de recepción por los interesados de la notificación del Organismo informando del inicio del procedimiento de tramitación.

En caso de que no se emita Resolución en plazo, la solicitud de prestación se considera estimada por silencio administrativo positivo (artículo 43.2 LRJAP y PAC), lo que pone de manifiesto la trascendencia que

puede tener la demora en el procedimiento de gestión de prestaciones, por cuanto puede dar lugar a la aprobación por esta vía de prestaciones indebidas. El Tribunal ha detectado entre los expedientes fiscalizados, uno, el expediente 28/2000/00/01499, al cual no se ha aplicado lo establecido en la normativa citada para dos de los trabajadores incluidos en él¹⁹.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal ha apreciado incumplimientos en algunas de las UAP fiscalizadas, del plazo de tramitación en los expedientes analizados. En el siguiente cuadro puede apreciarse este hecho:

CUADRO N.º 13

MUESTRA DE INCIDENCIAS DETECTADAS EN EL CUMPLIMIENTO DE PLAZOS DE TRAMITACIÓN

EXPEDIENTE	FECHA DE		DÍAS DE TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE EXCLUIDOS LOS DÍAS DE REQUERIMIENTO
	RECEPCIÓN EN LA UAP	RESOLUCIÓN SECRETARIO GENERAL	
3/2000/00/00619	7.06.00	13.10.00	111
3/2000/00/00724	6.07.00	30.10.00	111
3/2001/00/00478	1.06.01	3.10.01	112
3/2001/00/00538	22.06.01	3.10.01	98
3/2001/00/00599	11.07.01	19.10.01	94
8/2000/00/04638	15.09.00	1.10.01	314
8/2000/00/04781	27.09.00	1.10.01	333
8/2001/30/00145	19.06.01	26.09.01	104
8/2001/00/00761	9.02.01	1.10.01	210
8/2001/00/02029	23.04.01	1.10.01	151
8/2001/00/02478	15.05.01	1.10.01	135
8/2001/00/02636	22.05.01	1.10.01	113
8/2001/00/02969	7.06.01	1.10.01	106
28/2000/00/01649	27.04.00	30.10.00	186
28/2001/00/00001	2.01.01	3.10.01	274
28/2001/00/01568	9.04.01	29.10.01	203
28/2001/00/01579	10.04.01	29.10.01	202
28/2001/00/01803	3.05.01	19.10.01	123
28/2001/00/01872	9.05.01	19.10.01	133
28/2001/00/02470	21.06.01	19.10.01	114

Por lo que respecta a los tiempos medios de tramitación, en el siguiente cuadro puede apreciarse como,

durante el ejercicio 2001, éstos fueron inferiores a los límites legales:

¹⁹ El Organismo justifica en sus alegaciones la falta de aplicación de la ley 4/1999 al expediente 28/2000/1499 en lo que se refiere al silencio administrativo positivo, basada en el hecho de que la ley entró en vigor el 15 de abril de 2001. Sin embargo, este Tribunal debe indicar que en la Disposición Final Única 2, se establece que el plazo para su entrada en vigor era de tres meses contados desde

su publicación en el BOE. La fecha de publicación de la citada ley en el BOE fue el 14 de enero de 1999; en consecuencia su fecha de entrada en vigor fue la de 15 de abril de 1999 y no la de 15 de abril de 2001, como erróneamente alega el Organismo, por lo que resulta de plena aplicación a este expediente presentado con fecha de 12.4.2000.

CUADRO N.º 14

TIEMPOS MEDIOS DE TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES

UAP	UAP		SSCC			UAP	TIEMPO TOTAL
	TRAMITACIÓN EN UAP	ENVÍO A SSCC	REVISIÓN DE EXPEDIENTES	GESTIÓN CONTABLE Y DE FISCALIZACIÓN DE LA SOLICITUD	TOTAL TIEMPO DE TRAMITACIÓN	TIEMPO DESDE RESOLUCIÓN HASTA PUESTA EN CORREO	
A Coruña	31	4	14	21	70	17	87
Alicante	43	4	12	21	80	10	90
Barcelona	46	4	15	21	86	14	100
Madrid	43	4	15	21	83	15	98

Del análisis del cuadro anterior se deducen las siguientes consideraciones:

— La falta de integración entre las UAP y los SSCC produce incrementos en los plazos de tramitación que, según la muestra analizada, alcanzan una media del 19,2% del tiempo total de tramitación como consecuencia, principalmente, de las actuaciones de envío de la resolución desde los SSCC a las UAP y desde la puesta en correo de la notificación al demandante de prestaciones.

— El actual modelo de control de los SSCC incrementa el tiempo de tramitación en un 14,9%, sin que garantice, como se ha puesto de manifiesto, la corrección de la prestación tramitada.

— Por su parte, el plazo consumido por la Intervención Delegada para la fiscalización previa, fue de 8 días naturales de media en el segundo semestre de 2002. Esta actividad de control realizada por la Intervención Delegada en el Organismo supone un 11% del total del tiempo de tramitación empleado en SSCC.

2.2.2.5 Notificación de la Resolución a los interesados.

Una vez firmada la Resolución, se remite una copia a la UAP que corresponda para que proceda a su notificación a los interesados. Otra copia se remite al Servicio de Contabilidad, para que proceda a elaborar la documentación para el registro contable de las prestaciones concedidas y su pago.

Como también puede apreciarse en el cuadro n.º 14, se produce un retraso excesivo en la notificación al demandante una vez firmada la Resolución por el Secretario General. Este plazo medio llega hasta los 17 días en el caso de la UAP de A Coruña, siendo de dos semanas en Barcelona y Madrid, lo que incumple el artículo 58 LRJAP y PAC, en el que se establece que éste no puede superar los diez días hábiles.

Esta situación es consecuencia, en parte, de la falta de integración de los módulos de la aplicación de gestión de prestaciones de las UAP y SSCC, dado que desde que se dicta la Resolución hasta que se recibe en la UAP transcurren, de media, más de seis días. Con una aplicación

integrada no sería necesario este paso intermedio, pudiéndose remitir directamente la notificación de la Resolución a cada solicitante desde los SSCC.

En este sentido, interesa señalar que el documento de notificación de la Resolución de Concesión al solicitante no facilita información sobre la forma en que se ha calculado el salario módulo, o el número de días de salario que se han considerado, lo que puede producir un cierto grado de inseguridad jurídica en el interesado.

2.2.2.6 Pago de la prestación.

Tras la firma de la Resolución Conjunta por el Secretario General, una copia de ésta es remitida al Servicio de Contabilidad para que proceda a elaborar el documento contable AD (por el que se reconoce el compromiso de gasto) por un importe igual al recogido en la citada Resolución. Este documento es firmado por el Jefe del Área Económico-Financiera y por el Secretario General, no siendo fiscalizado por la Intervención Delegada.

Después, el Servicio de Contabilidad genera el documento O (Reconocimiento de las obligaciones), que es fiscalizado por la Intervención Delegada en el Organismo. Posteriormente, el Servicio de Contabilidad genera el documento P (propuesta de Pago), que, una vez más, también es objeto de fiscalización por la Intervención Delegada. El soporte utilizado para elaborar este último documento es la relación de pagos a realizar que, previamente, ha sido obtenida de la aplicación informática de prestaciones y que ha sido firmada por el Jefe del Área Económico-Financiera y por el Secretario General de FOGASA. Desde el mes de junio de 2002, ambos documentos se tramitan conjuntamente en un único documento OP, lo que ha simplificado la gestión de pago de estas prestaciones.

Los datos correspondientes al pago de prestaciones (beneficiarios, importes y números de DNI y cuentas corrientes de abono) son transferidos telemáticamente, y con la periodicidad con que se genera la nómina de prestaciones, a la entidad financiera que efectúa su pago. Asimismo, el Servicio de Contabilidad procede a generar, y remitir a la citada entidad, la orden de trans-

ferencia firmada por el Interventor, el Secretario General y el Habilitado.

Para evitar un descubierta en la cuenta bancaria pagadora, se notifica simultáneamente el importe de la orden de transferencia al Habilitado, con la finalidad de que inicie el procedimiento de transferencia

de fondos desde la cuenta del Organismo en el Banco de España a la entidad pagadora. Asimismo, el Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación notifica a las UAP las órdenes de pago realizadas. En el cuadro siguiente se indica la evolución de los pagos realizados:

CUADRO N.º 15

ÓRDENES DE PAGO REALIZADAS POR FOGASA

Ejercicio	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nº expedientes	55.183	61.263	43.254	35.567	32.547	34.507
% evol. S/ 1997	0,0%	11,0%	-21,6%	-35,5%	-41,0%	-34,3%
IMPORTE*	79.638,2	79.636,3	55.113,5	38.072,8	35.746,9	36.604,9

* Millones de pesetas

La entidad financiera pagadora emite certificado por cada orden de pago con un retraso medio de 45 días referente al importe de los pagos realizados y no realizados. A esta certificación, se adjunta una relación detallada de cada uno de ellos. Con este detalle, el Servicio de Contabilidad procede a contrastar los datos remitidos por el banco con los existentes en los registros contables del Organismo.

2.2.2.7 Seguimiento de impagos.

La falta de pago de las prestaciones puede producirse cuando no se abona la transferencia de fondos en la cuenta corriente indicada por el solicitante debido a errores en el código de la cuenta, en los datos identificativos del beneficiario de la prestación, etc., o como consecuencia de que el beneficiario no retire el cheque bancario.

Cuando se produce el impago, una vez verificados los datos remitidos por la entidad bancaria, el Servicio de Contabilidad incorpora en la aplicación de prestaciones una clave indicadora de no haberse realizado el pago. Para realizar las pertinentes anotaciones contables, el Servicio de Contabilidad genera unos listados de los pagos no realizados. Estos listados, junto con los documentos contables, son remitidos a la Intervención Delegada en el Organismo para su examen. Una vez realizado éste, se procede a su posterior contabilización.

Los pagos no realizados pueden ser reexpedidos cuando los beneficiarios a los que se les ha notificado la Resolución de concesión de la prestación realicen su reclamación en la UAP donde se efectuó la correspondiente solicitud de la prestación.

La UAP, previa comprobación de que el reclamante figura como beneficiario de una prestación que no ha sido pagada y, una vez detectadas y corregidas las incidencias existentes, procede a notificarlo al Servicio de Contabilidad para que vuelva a generar el pago.

En los casos en que no se produce reclamación, el Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación comunica a las UAP, con una periodicidad trimestral, las transferencias no realizadas ni reclamadas, al objeto que investiguen las causas por las que se ha producido el impago y procedan a regularizar la prestación concedida.

2.2.2.8 Reintegro de pagos indebidos.

Como ya se ha indicado, el Organismo no revisa los expedientes de pago de prestaciones tramitados por las UAP, por lo que la detección de pagos indebidos se produce, en su mayor parte, por situaciones ajenas a sus actuaciones de control. Este hecho pone de manifiesto las debilidades de control interno que presenta el sistema y genera una cierta inseguridad sobre la existencia de posibles pagos indebidos no detectados. Durante el periodo 1999-2001, se produjeron reintegros por valor de 214 millones de pesetas.

En general, los pagos indebidos detectados por FOGASA son consecuencia de las actuaciones de control de la Intervención Delegada y de reclamaciones de terceros, que ante situaciones similares tienen conocimiento de que otro trabajador ha percibido prestaciones superiores. En estos casos, una vez verificada la existencia de un pago indebido, se procede a reclamar la cantidad pagada exigiéndose su abono en un plazo de 15 días. En el caso de que no se atiende la reclamación, el Organismo presenta una demanda en el Juzgado de lo Social que corresponda al lugar donde haya presentado la solicitud de prestaciones el trabajador afectado.

2.2.2.9 Información de gestión.

La información utilizada por los diferentes responsables del Organismo, así como en la Comisión Asesora y de Seguimiento en materia de Prestaciones y Subrogaciones, ofrece, en general, la gestión realizada

en cada mes y la acumulada anual a dicha fecha referida a expedientes registrados, pendientes de revisión, denegados, incidentados, etc. La revisión de esta información pone de manifiesto que ésta es, en general, inadecuada para el conocimiento y el análisis rápido y eficaz de la gestión realizada y de la evolución del Organismo, y por tanto, para la toma de decisiones.

Las principales deficiencias que presenta la información de gestión son las siguientes:

— No se obtiene automáticamente como explotación del módulo de prestaciones de los SSCC, lo que supone una inversión de tiempo innecesaria en su elaboración que incrementa el riesgo de errores e impide la obtención de información de forma rápida y flexible.

— No informa de las variables y UAP en que se producen los problemas de gestión, lo que obliga al gestor a analizar toda la documentación que se le facilita para poder determinar dónde están los verdaderos problemas.

— Los informes realizados no facilitan datos del peso específico de la actividad de la que informan respecto a la del conjunto del Organismo. Asimismo, carecen de cuadros comparativos de evolución de la gestión respecto a ese mismo período en ejercicios anteriores, ni proporcionan datos agregados de todo el Organismo, clasificados por tipo de UAP o tipo de prestación, lo que impide realizar análisis evolutivos.

— La información sobre tiempos medios de tramitación de los expedientes se estructura en tres ámbitos de responsabilidad: UAP, Correos y Secretaría General. Este Tribunal considera que esta escasa desagregación de la información no permite a los gestores de FOGASA determinar los puntos del procedimiento en que se producen las demoras en la tramitación de los expedientes, lo que dificulta que sean adoptadas las medidas correctoras adecuadas.

2.2.3 Análisis de la aplicación informática utilizada en la gestión de prestaciones y de la base de datos que genera.

Se indican en este apartado las principales deficiencias detectadas en la aplicación informática utilizada en la gestión de las solicitudes de prestaciones recibidas en el Organismo y en la base de datos vinculada a ésta.

2.2.3.1 Análisis de la aplicación de gestión de prestaciones.

Sin perjuicio de lo ya comentado (apartado 2.2.1 del epígrafe 1 de esta Sección) sobre la falta de integración entre los módulos de las UAP y el de los SSCC, debe señalarse que existe también una falta de integración entre la aplicación de prestaciones y la de registro de entrada de documentación, lo que origina que deban grabarse en la aplicación de gestión de prestaciones

datos que ya se habían incorporado a la aplicación de registro de entrada. Todo ello sin perjuicio de las ineficiencias que se producen por el hecho de que la aplicación sólo registra las entradas de documentación y no su salida (vgr.: requerimientos a los demandantes de prestaciones).

La falta de integración de estas aplicaciones supone, asimismo, una pérdida de control por parte de los responsables del Organismo, pues les impide conocer con detalle los problemas que genera la gestión de prestaciones en las diversas UAP y, consecuentemente, la adopción de las medidas correctoras adecuadas. Asimismo, imposibilita la realización por vía informática de un control permanente y continuo de la gestión y de sus tiempos de tramitación.

La aplicación carece de un sistema de control que permita conocer quién introduce modificaciones en ella, cuáles han sido las modificaciones introducidas y en qué momento. Esta situación constituye una importante deficiencia de control interno, pues el sistema puede ser fácilmente manipulado de forma fraudulenta con poco riesgo para quien efectúe esta manipulación. Otras deficiencias que presenta la aplicación informática analizada son las siguientes:

Módulo de Gestión de Prestaciones a realizar en las UAP.

— No puede calcular el salario real del trabajador a partir de los datos facilitados por éste en la solicitud, lo que, de ser posible, permitiría compararlo automáticamente con el duplo del salario mínimo interprofesional para determinar el salario módulo de la prestación resultante.

— Este módulo carece de una utilidad que permita generar los requerimientos de información a los solicitantes de prestaciones. Esta carencia incrementa los costes y los tiempos de tramitación.

— Por todo ello, algunas UAP han desarrollado aplicaciones informáticas paralelas. Las mejoras logradas en cada UAP con estas aplicaciones no han sido coordinadas por el Servicio de Informática del Organismo, por lo que sus posibles beneficios no se transfieren al resto de UAP ni a los SSCC del Organismo, impidiendo de esta forma la mejora de la gestión global de las prestaciones.

— Esta aplicación carece de campos que son necesarios o convenientes para la tramitación de expedientes, tales como:

- El campo «cuenta corriente de la empresa», en aquellos casos en los que el solicitante de la prestación es una empresa.

- Período de tiempo a que se refiere la prestación. Cuando existen reclamaciones por cantidades no recibidas, los instructores y los letrados revisores deben consultar los expedientes originales, con un incremento innecesario en el tiempo de tramitación.

Módulo de Gestión de Prestaciones a realizar por los SSCC

— No genera, de forma automática, los informes de gestión utilizados por los responsables de los SSCC, pese a que los datos de estos informes se obtienen de la base de datos de prestaciones.

— Este módulo carece de una utilidad que permitiera generar los requerimientos de información que hacen los letrados revisores a las UAP, incrementando los costes y los tiempos de tramitación.

— Asimismo, carece de una utilidad que le permitiera generar la Resolución Conjunta a partir de las cajas revisadas, hecho que genera las deficiencias citadas en el punto anterior.

— El módulo de gestión de prestaciones es insuficiente para proporcionar los datos de las subsanaciones realizadas, ya que la base de datos de prestaciones carece de los campos adecuados, perdiéndose con ello una valiosa herramienta de gestión.

La falta de integración de las aplicaciones informáticas del Organismo, tanto las oficiales como las auxiliares, genera continuos procesos de reintroducción de datos para alimentar las aplicaciones, con la consiguiente pérdida de eficiencia. Estos procesos de reintroducción de datos se producen no sólo entre las aplicaciones auxiliares de las UAP y su módulo de gestión de prestaciones, sino entre éste y el de los SSCC y en doble sentido, es decir, que los datos de actuaciones de los SSCC, como son la Resolución, la orden de pago, etc., también deben ser comunicadas por los SSCC a las UAP para que los introduzcan en su módulo de gestión de prestaciones, con el consiguiente incremento de costes, mayores tiempos de tramitación, riesgo de errores y falta de control.

Por último, este Tribunal ha detectado errores de funcionamiento en los dos módulos de la aplicación. Así, el control informático del número de días que como máximo puede satisfacer el Organismo por pago de salarios (120 días) no funciona adecuadamente. Es el caso de las prestaciones solicitadas por un trabajador (expedientes 28/1997/00/03346 y 28/1997/00/06556), para el que la suma de los días abonados ha sido de 121, lo que resulta incorrecto. Esta misma situación se ha repetido en los expedientes 28/1999/00/03364 y 28/1999/00/00466.

2.2.3.2 Análisis de la base de datos de prestaciones.

El Organismo dispone de una base de datos general de prestaciones gestionada en los SSCC, y de bases de datos parciales en las distintas UAP. Para el análisis de la base de datos general, este Tribunal solicitó una base de datos parcial con información sobre el número de expedientes tramitados, aprobados, denegados y desistidos durante el periodo fiscalizado, así como el importe de las prestaciones pagadas y el número de trabaja-

dores que las habían recibido. Asimismo, solicitó al Organismo otra información sobre los expedientes subsanados por los Letrados revisores.

Tras la entrega de esta base de datos parcial y de la información sobre subsanaciones, el equipo fiscalizador detectó diversas incoherencias en la información facilitada que, tras su puesta de manifiesto al Organismo, dieron como resultado la entrega de una segunda base de datos parcial en la que, aparentemente, se subsanaban estas incoherencias. Tras comprobar el equipo fiscalizador la persistencia de estas deficiencias en esta segunda base, los responsables del Organismo facilitaron una tercera base de datos. El análisis que este Tribunal debía realizar sobre esta tercera base de datos tampoco fue posible por los siguientes motivos:

— El mantenimiento de deficiencias en la información facilitada, tales como diferencias en el número de trabajadores para un mismo expediente, así como expedientes denegados o desistidos que aparecían como aprobados a la vez.

— La existencia de incoherencias en los plazos de tramitación de los expedientes que figuran en la base de datos, dado que éstos eran negativos en varios casos (173 expedientes), como consecuencia de que la fecha de Resolución que figura en la base de datos era anterior a la entrega de la solicitud de prestación en la UAP, lo que no resulta posible, y pone de manifiesto, además, la insuficiencia de los controles respecto a la calidad de los datos introducidos en la base de datos.

— La existencia de 47.060 registros cuyo importe era superior al importe máximo de la prestación que podía conceder el Organismo sin que ello fuera correcto.

— La falta de concordancia entre el contenido de determinados campos de la base de datos con el concepto que los denomina. Así, este Tribunal ha comprobado cómo en ocasiones el campo «fecha de resolución», recoge en realidad la fecha de «toma de razón» en contabilidad.

Estas deficiencias ponen de manifiesto la relativa fiabilidad de la base de datos de prestaciones del Organismo, que debiera ser un instrumento esencial en la gestión de prestaciones, así como la falta de su adecuada gestión. Como consecuencia de estas deficiencias, este Tribunal no ha podido realizar las comprobaciones previstas, entre ellas un análisis exhaustivo de los tiempos de tramitación de los expedientes y de sus costes de gestión.

Por último, debe señalarse que el Organismo no incluyó en esta tercera base de datos parcial, la información sobre expedientes denegados o con desistimiento del solicitante, a pesar de haber sido solicitada por este Tribunal.

3. PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE LA DEUDA

3.1 Consideraciones generales.

Una vez comentado el procedimiento que sigue el Organismo para el reconocimiento y pago de prestaciones, se analiza a continuación el procedimiento de recuperación de deuda que trae causa del anterior. El objeto de este procedimiento es recuperar de los empresarios, en los casos previstos, el importe de las prestaciones satisfechas a los trabajadores. Para ello el Organismo se subroga en los derechos de los trabajadores frente a sus empresas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 del RDL 1/1995 por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores.

Debe recordarse que no todas las prestaciones son recuperables y que hay una parte que el Organismo satisface a fondo perdido, pues respecto de ella no se produce la subrogación. Se trata del 40% de las prestaciones satisfechas a los trabajadores de empresas con menos de 25 trabajadores en plantilla, siempre que la prestación satisfecha tenga su origen en resoluciones de contratos derivadas de fuerza mayor o de despido colectivo (artículos 51 y 52 c del Estatuto de los Trabajadores).

Este procedimiento se inicia cuando se efectúa el pago de la prestación con derecho a recuperación por parte de FOGASA, y finaliza cuando esta deuda es cobrada o dada de baja por la parte no recuperada.

La normativa reguladora de este procedimiento está constituida, fundamentalmente, por el Estatuto de los Trabajadores, y por el RD 505/1985, que regula la organización y funcionamiento del Organismo. Además, existen disposiciones de carácter interno, dictadas por el Secretario General de FOGASA, que inciden en su regulación:

— «Procedimiento para la gestión de deudores por subrogación», de 29.6.2001, por el que se regula el proceso y tratamiento de altas, bajas y declaración de incobrables y la rehabilitación de créditos de deudores por subrogación.

— «Procedimiento de Ingresos y Recursos a favor de FOGASA», de 26.3.1998, en la parte referente a las formas de recuperación aplicables, las actuaciones a seguir en el caso de incobrabilidad y las adjudicaciones y daciones en pago de bienes.

— «Instrucciones de la Secretaría General de FOGASA para la llevanza del Inventario de Garantías constituidas a favor del Organismo», de 28.6.1999, en las que se regula la gestión de este inventario.

La actividad recuperatoria del Organismo tiene reflejo en su contabilidad a través de diversas cuentas de deudores, donde se registran los diferentes conceptos derivados de ella. Además, en ellas, se incluyen otros conceptos que tienen su origen en actividades distintas a la recuperatoria, tales como los de deudores por impago de las cuotas sociales de titularidad del Organismo (cuota FOGASA), por pago indebido de prestaciones y por enajenación de inversiones reales.

Por tanto, el Organismo registra contablemente los diversos conceptos de deuda sin atender a su naturaleza, de manera que un determinado concepto puede aparecer registrado en diferentes cuentas, siendo su importe total el sumatorio de los diversos saldos de las cuentas en que se registra contablemente. A la inversa, en el saldo de una cuenta pueden encontrarse importes correspondientes a conceptos diferentes.

En el siguiente cuadro se puede apreciar lo anteriormente expuesto, y se recogen los saldos deudores, por cuentas y por conceptos, a 31.12.2001:

CUADRO N.º 16
DEUDORES DE FOGASA SEGÚN SUS ESTADOS CONTABLES A 31.12.2001

CONCEPTO DEUDOR	430	431	442	443	444	490	252	2571	5421	5471	598	TOTAL
Deudores en Via Ejecutiva	1.924.550,029	6.081.441,165				-8.005.991,194						0
Deudores en AF	25.091,617	452,561		516.718,343	930.559,477							1.472.821,998
Deudores en Moratoria	2.711	0		115.659,350	907.451,255							1.023.093,316
Deudores con Convenio de Pago	4.416.098,569	3.033.438,709				-5.788.600,000	4.281.575,119	410.995,777	2.701.847,605	324.835,986		9.380.191,765
Deudores Convenidos Declarados Incoobrables	2.026.207,062	7.986.860,649				-10.013.067,711						0
Deudores Reiniego de Prestaciones	10.312,082	0										10.312,082
Deudores por Arrendamientos	13.535,575	521,681										14.057,256
Deudores por Documentos de Cobro	200,051	74,146					934,225		2.347,788			3.556,210
Deudores por Venta de Inversiones Reales	731.213,948	89,481					266.190,074	17.014,698	130.067,760	16.840,004		1.161.415,965
Deudores por Servicio de Recaudación			20.549.337,935									20.549.337,935
Deudores por Ejecución Judicial									11.345.744,278		-11.345.744,278	0
Deudores por Subrogación de Prestaciones									113.352.744,485		-111.652.405,347	1.700.339,138
TOTAL	9.147.211,644	17.102.878,392	20.549.337,935	632.357,693	1.838.010,732	-23.807.658,905	4.548.699,418	428.010,475	127.532.751,916	341.675,990	-122.998.149,625	35.315.125,665

En este cuadro puede apreciarse cómo este sistema de registro no favorece la transparencia de la información contable, ya que el simple cotejo de los estados contables no permite conocer los importes de los conceptos registrados. Por ello el Organismo debería recoger estos conceptos en subcuentas para facilitar una mayor información.

El resultado del análisis de los conceptos de deudores no relacionados con el procedimiento de recuperación de deuda se realizará en el epígrafe 5 de esta Sección «Otras Cuentas financieras sin relación directa con los procedimientos anteriores».

En el análisis del procedimiento de recuperación de deuda se distinguirán las siguientes fases:

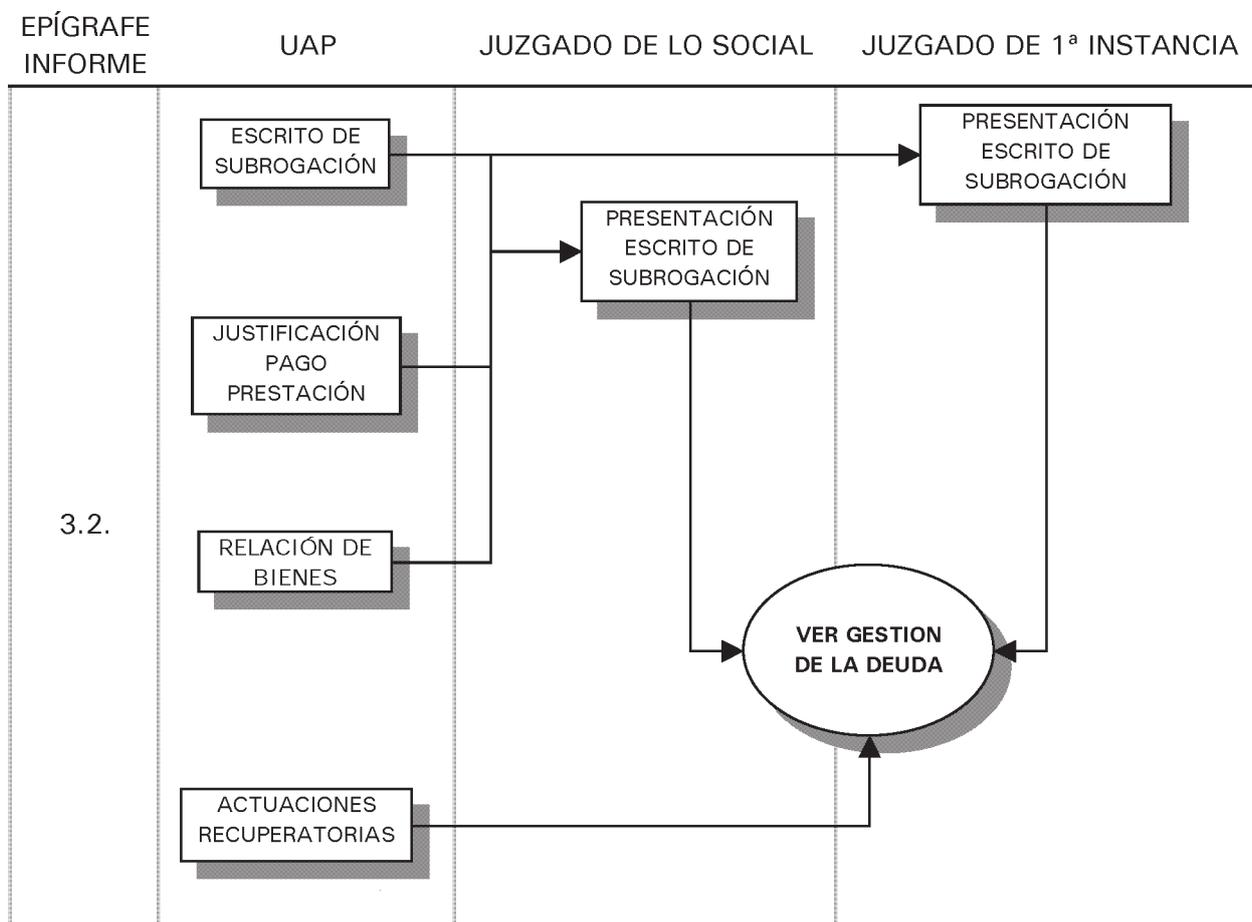
1. Subrogación del Organismo.
2. Recuperación de la deuda.
3. Baja de la deuda.

A continuación se describen estas fases, así como las diversas incidencias que respecto a ellas presenta la gestión del Organismo.

3.2 Subrogación del Organismo.

El objeto de esta fase es la adquisición de los derechos y acciones de los trabajadores frente a la empresa deudora.

En el gráfico adjunto se presenta de forma resumida las principales actuaciones existentes en este procedimiento:



El límite de esta subrogación es el valor de la prestación pagada. A este respecto debe considerarse que:

— La subrogación en los derechos de los trabajadores, que es obligatoria, tal y como establecen el artículo 33.4 del Estatuto de los Trabajadores y el artículo 2.4 de RD 505/1985, se produce ex lege, en el momento en que FOGASA realiza el pago de la prestación a los trabajadores. No es por consiguiente necesario que el Organismo realice ningún acto formal, adicional al pago, para que se produzca la subrogación.

— Otra cosa es el ejercicio de las acciones que de la subrogación se derivan. Para el ejercicio de estas acciones (que hacen efectiva la subrogación), el Organismo, normalmente a través de sus UAP, debe personarse ante el órgano jurisdiccional competente, formular la correspondiente demanda y acreditar el pago de la prestación (condición necesaria para que la subrogación se produzca).

Tras estas actuaciones, el Organismo pasa a ocupar la misma posición procesal que ostentarían los trabaja-

dores frente a sus empresas. Así, los créditos adquiridos por FOGASA en virtud de la subrogación realizada conservan el carácter de privilegiados que les confiere el artículo 32 del Estatuto de los Trabajadores.

El inicio del procedimiento tiene lugar cuando el Área Económico-Financiera de los SSCC se dirige a cada UAP para notificarle las órdenes de pago correspondientes a expedientes de prestaciones iniciados en ella. Esta comunicación es recibida en la UAP con un retraso de, aproximadamente, un mes desde la realización de la orden de pago.

Con posterioridad, desde el Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación se remite a cada UAP una relación de las transferencias realmente efectuadas. Este listado justifica que se han realizado los pagos, que producen en realidad el nacimiento del derecho de subrogación. El tiempo que transcurre desde que se emite la orden de pago a la entidad financiera hasta que éste se notifica a la UAP es de, aproximadamente, 60 días. La UAP presenta el escrito de subrogación ante el órgano judicial donde se han seguido las actuaciones que han dado origen al pago de la prestación.

Este documento recoge:

- a) los fundamentos de hecho (además del justificante del pago realizado, el derecho de los trabajadores al pago de sus salarios e indemnizaciones, la insolvencia del deudor o la acreditación de hallarse en procedimiento concursal, etc.) y de derecho (artículos 32 y 33 del Estatuto de los Trabajadores) en que se sustenta la posición del Organismo; y
- b) la solicitud de que se lleven a cabo aquellas acciones que permitan la traba, embargo y ejecución del conjunto de bienes que, conocida su pertenencia al deudor, se indiquen en una relación adjunta.

Debe recordarse que el módulo de gestión de prestaciones utilizado por las UAP no prevé la edición de los escritos de subrogación en el caso de procedimientos concursales, por lo que en cada UAP se utilizan modelos diferentes que son confeccionados por el personal adscrito a ellas, lo que origina una diversidad de escritos de subrogación no deseable. La situación descrita impide un control adecuado sobre los escritos presentados y, sobre todo, incrementa los costes de administración dada la necesidad de que sean editados fuera de la aplicación de prestaciones.

FOGASA comenzó a registrar contablemente la deuda por subrogación a partir del ejercicio 1999 en la cuenta (5421) «Deudores por subrogación» (grupo de Inversiones Financieras Temporales), en aplicación del criterio mantenido por la IGAE, por lo que a 31.12.2001 únicamente forman parte de este concepto de deudores por subrogación, los derivados de pagos de prestaciones a los trabajadores que dan derecho a subrogación, satisfechas en los ejercicios 1999, 2000 y 2001.

En este sentido, FOGASA utiliza como contrapartida a las cuentas en que registra estos deudores la cuenta (773)

«Reintegros», cuenta destinada a registrar los ingresos por reintegros de gastos del presupuesto corriente o de ejercicios cerrados obtenidos en el ejercicio.

Los deudores por subrogación anteriores a 1999 fueron registrados en la cuenta (5421), bajo el concepto de «Deudores en ejecución judicial», y con una particularidad importante, el Organismo sólo contabilizó los deudores anteriores a 1999 en la parte de aquellos derechos cuya recuperación consideraba posible, por encontrarse en un proceso de ejecución judicial.

Como consecuencia de esta situación, se ha producido el hecho de que un mismo deudor, con varios expedientes de deuda correspondientes a varios ejercicios (supuesto frecuente), puede tener parte de su deuda contabilizada y parte no, y puede sentir la presión recuperatoria del Organismo sobre parte de esa deuda y no sobre otra.

En este sentido debe señalarse que este Tribunal puede afirmar que el saldo correspondiente al concepto de deudores por subrogación que contemplan los estados anuales del Organismo a 31.12.2001, no es representativo, pero no puede estimar cuanto no es representativo, debido, además de a la falta de registro contable ya señalada, a las numerosas deficiencias que presenta el control interno del Organismo que se exponen a continuación:

— El alta de la deuda se hace por expediente individualizado, no por empresa deudora. Este criterio figura en el punto B) del «Procedimiento para la gestión de deudores por subrogación». Desde el punto de vista contable el importe de la deuda se registra al cierre del ejercicio en un único apunte (su soporte adolece de numerosas deficiencias como se indica más adelante).

Este criterio tiene el grave inconveniente de no permitir la gestión de la deuda por deudor, lo que origina una gestión diferenciada del mismo deudor entre las distintas UAP. Por otra parte, la información contable y de gestión de que dispone FOGASA sobre sus deudores, no le permite conocer el detalle de lo que adeuda cada uno de ellos (expedientes adeudados, antigüedad de la deuda, cobros percibidos y fecha de su obtención, etc.). Esta situación impide no sólo conocer la evolución de cada deudor, sino adoptar decisiones adecuadas respecto del cobro de su deuda, lo que pone de manifiesto las graves deficiencias que presenta la gestión de cobro del Organismo y su registro contable.

La falta de información no permite al Organismo dotar una provisión para insolvencias ajustada a los términos de la Resolución de la IGAE de 14.12.1999; ello afecta también a la representatividad de los estados financieros del Organismo.

Asimismo, FOGASA carece de información para la determinación de un dato tan sustancial para una adecuada gestión recaudatoria, como es el índice de cobro de la deuda (que permite medir su eficacia recaudato-

ria), lo que pone de manifiesto las deficiencias que presenta la gestión del Organismo.

Tampoco dispone el Organismo de un sistema que le permita poner en relación los importes recuperados con la deuda cargada en cada ejercicio, así como identificar la deuda reconocida en cada ejercicio que es objeto de cobro aplazado mediante la firma del oportuno convenio de pago, lo que impide medir el grado de éxito del Organismo en la gestión de esta deuda.

— Por otra parte, tras el análisis del listado de expedientes que sirven de soporte al registro contable de estos deudores (los registrados en 1999, 2000 y 2001), se observa que el importe que aparece refleja-

do en este listado no coincide con el importe recogido en los propios expedientes de pago de prestaciones (deducido el efecto de los expedientes en que no se produce la subrogación). Según el Organismo, estas diferencias se han debido a un fallo al realizar la conversión de pesetas a euros en la aplicación informática de prestaciones de FOGASA, que sirve de base para la contabilización de los deudores.

A título de ejemplo, se cita a continuación una relación de expedientes en los que este Tribunal ha observado diferencias significativas entre los datos que se obtienen de las prestaciones satisfechas y los datos que figuran en contabilidad como deuda reclamable por estos expedientes:

CUADRO N.º 17

EXPEDIENTES QUE PRESENTAN DISCREPANCIAS ENTRE DATOS CONTABLES Y EXTRACONTABLES

Nº EXPTE.	IMPORTE		DIFERENCIA
	PRESTACIÓN	CONTABILIZADO	
28/2000/3506	1.882.668	6.388.004	-4.505.336
33/2000/1288	382.021	382.021	0
33/2000/1290	278.008	313.659	-35.651
33/2000/1292	37.696	128.257	-90.561
33/2000/1294	188.480	201.605	-13.125
33/2000/1295	117.800	198.307	-80.507
TOTAL	2.886.673	7.611.853	-4.725.180

Sin perjuicio de lo anterior, tras comparar la información sobre prestaciones reconocidas con derecho a subrogación, con la deuda por subrogación reconocida

según los estados contables del Organismo, se observan las siguientes diferencias:

CUADRO N.º 18

DIFERENCIAS ENTRE LOS DEUDORES POR SUBROGACIÓN CONTABILIZADOS Y LOS QUE FIGURAN EN REGISTROS EXTRACONTABLES

CONCEPTO	1999	2000	2001
Deudores Contabilizados	49.935.830.454	33.560.430.639	31.615.837.154
Prestaciones con derecho a subrogación según Aplicación Informática de Prestaciones	49.935.830.454	33.560.232.735	31.604.802.549
Diferencia Neta	0	197.904	11.034.605

Estas diferencias no han sido aclaradas a este Tribunal, lo que cuestiona la cifra de deudores por subrogación contabilizada por el Organismo.

Además, en lo que se refiere al ejercicio 2001, debe indicarse que la información facilitada por el Organismo en cuanto a prestaciones satisfechas (por título y causa de pedir, y por «cajas» remitidas al Servicio de Contabilidad) ha resultado incoherente, al reflejar distintos importes para unos mismos expedientes. Así, la

información facilitada por título y causa arrojaba un importe de prestaciones reconocido en el ejercicio de 35.745.296.018 pesetas, mientras que la cifra de prestaciones reconocidas en el ejercicio por cajas de remisión a contabilidad recogía un importe de 35.770.054.813 pesetas, sin que tampoco el Organismo haya aclarado a este Tribunal las causas de este descuadre.

— Por otra parte, no en todos los casos el Organismo se persona en el juzgado para hacer efectivo su

derecho de subrogación. El análisis realizado por este Tribunal pone de manifiesto la existencia de diversos criterios de gestión respecto a la subrogación; así existen UAP como la de Barcelona que únicamente se subroga en aquellos casos que detecta la existencia de bienes, mientras que otras lo hacen siempre. Sin embargo, no debe olvidarse que estos deudores pueden venir a mejor fortuna y, por tanto ser rehabilitada su deuda. Por otra parte, lo cierto es que no consta la existencia de controles, ya sea en las UAP o en los SSCC, que verifiquen que efectivamente se produce la subrogación en todos los casos en que sea ésta posible.

— El punto A) del «Procedimiento para la gestión de deudores por subrogación», considera deudor por subrogación a «... toda empresa cuyos trabajadores tengan reconocidas prestaciones y se haya ordenado su pago en cada ejercicio natural».

Como se ha indicado, para que se pueda producir la subrogación, debe haberse realizado el pago de la prestación, no bastando, en consecuencia, con que se haya ordenado el pago.

En este sentido, este Tribunal ha verificado que en determinadas UAP (vgr.: Alicante) la subrogación se ha producido, sin que conste rechazo del órgano judicial competente, con la presentación de la copia de la orden de pago a la entidad bancaria. Esta conducta no es correcta, ya que no todas las órdenes de pago emitidas son cobradas por los beneficiarios, bien porque la transferencia no ha podido ser realizada, bien porque el beneficiario no ha retirado el correspondiente cheque bancario, etc., con lo cual el Organismo trata de ejercitar un derecho de cobro que, en realidad, aún no existe.

Esta situación ha afectado, asimismo, al registro contable de estas operaciones, por lo que la deuda por subrogación contabilizada por el Organismo es incorrecta, en una cuantía que no puede ser determinada por este Tribunal.

Así, para una muestra de prestaciones impagadas a 31.12.2001 correspondientes a prestaciones reconocidas en ese ejercicio, este Tribunal ha observado que al menos existen 76 prestaciones, por un importe de 33.956.197 pesetas, que resultando impagadas a 31.12.2001, figuran indebidamente contabilizadas como deudores por subrogación.

Por otra parte, el Organismo ha contabilizado como deuda por subrogación, las prestaciones reconocidas en el mes de diciembre de 2001 que resultaron pagadas en

enero de 2002, es decir, cuando aún no se había producido la efectiva subrogación. De acuerdo con las estimaciones de este Tribunal, el importe indebidamente contabilizado por este motivo a 31.12.2001 podría ascender a 2.409.692.350 pesetas.

Tampoco ha tenido en cuenta FOGASA la existencia de expedientes de reintegro por pago indebido de prestaciones, lo que, obviamente, deja sin efecto las subrogaciones, en su caso, producidas. Esta deficiencia ha presentado dos variantes en el ejercicio 2001:

- Expedientes de reintegro de prestaciones cuyo importe no ha sido recuperado en el propio ejercicio 2001 y contabilizados como deudores por pago indebido de prestaciones al cierre de dicho ejercicio. Respecto de ellos, la verificación realizada por este Tribunal ha puesto de manifiesto que figuran contabilizados en su totalidad también como deudores por subrogación, por lo que debe minorarse el saldo de esta cuenta en 10.312.082 pesetas.

- Expedientes de reintegro de prestaciones cuyo importe ha sido recuperado en el propio ejercicio 2001 y que, sin embargo, no han sido dados de baja en contabilidad. Del análisis realizado por este Tribunal se deduce que al menos 77.727.234 pesetas deben ser dadas de baja en la contabilidad de FOGASA como deudores por subrogación a 31.12.2001.

Esta situación pone de manifiesto, una vez más, la falta de representatividad del saldo de este concepto de deudores por subrogación y las deficiencias que presenta el control interno del Organismo en esta área.

— El Organismo al estimar la deuda por subrogación no ha deducido las prestaciones pagadas a los trabajadores que éstos hayan aportado a la constitución de una sociedad laboral, una cooperativa de trabajo asociado, etc., previstos en el artículo 2 del RD 505/1985, de 6 de marzo, modificado por el RD 372/2001, de 6 de abril, que no dan derecho a subrogación. Este efecto no ha podido ser cuantificado por este Tribunal ante la falta de datos del Organismo.

— Por otra parte, el tiempo que transcurre desde que se conoce el pago hasta que la UAP presenta el escrito de subrogación en el juzgado correspondiente difiere según la UAP. En el cuadro adjunto se muestra, para las UAP fiscalizadas, el tiempo medio estimado para la muestra realizada:

CUADRO N.º 19

PLAZO TRANSCURRIDO ENTRE EL CONOCIMIENTO DEL PAGO Y LA PRESENTACIÓN DEL ESCRITO DE SUBROGACIÓN

UAP	DÍAS
ALICANTE	65
A CORUÑA	35
MADRID	160

Destaca el retraso existente en la UAP de Madrid, y la falta de medidas por parte de los SSCC para corregir esta situación que perjudica sensiblemente las posibilidades de cobro de la deuda. Lo anteriormente descrito pone de manifiesto nuevamente la deficiente actuación del Organismo en la gestión de la deuda.

Esta situación es, además, contraria al artículo 31 del RD 505/1985 que exige al Organismo que lleve a cabo todas las actuaciones necesarias para el «...más rápido y eficaz reembolso de las cantidades abonadas».

3.3 Recuperación de la deuda.

Esta fase tiene por objeto que aquellas empresas cuyos trabajadores hayan recibido prestaciones con derecho a subrogación de FOGASA, y a las cuales se hayan detectado bienes, procedan a su cancelación. Las formas de recuperación de la deuda más comunes son las siguientes:

1. Mediante convenios de pago con el deudor, ya sea por fraccionamiento o aplazamiento de la deuda.
2. Pago voluntario por parte del deudor, mediante la entrega de efectivo o de bienes (daciones en pago).
3. Transacción con el deudor.
4. Recuperación mediante ejecuciones judiciales y procedimientos concursales.

A estos efectos, se considera que se produce el cobro de la deuda cuando el Organismo recibe su importe en efectivo, hace efectivos los documentos cambiarios entregados, registra los bienes o derechos recibidos u obtiene documentación suficiente que acredite su titularidad.

El tiempo que transcurre desde que se inicia la gestión recuperatoria hasta que se produce el cobro de la deuda es de 7,7 años en el caso de convenios y de 4,5 años en el de ejecuciones judiciales. Estas formas recuperatorias representan el 41,6% y el 41,8%, respectivamente, del total de las recuperaciones.

A continuación se describe el procedimiento seguido en las formas de recuperación anteriormente indicadas, si bien respecto de la recuperación mediante procedimientos judiciales sólo se analizarán las actuaciones

de gestión realizadas por el Organismo, sin entrar en la descripción y valoración de las fases y etapas regidas por la normativa concursal y procesal.

Antes de ello se describen dos deficiencias que afectan al procedimiento de recuperación de deuda, no específicas de ninguna de sus modalidades:

— El Organismo no requiere al deudor para que le abone las cantidades adeudadas en aquellos casos en que indebidamente no se subroga (vgr.: UAP de Barcelona). Esta falta de subrogación supone, además, un incumplimiento del artículo 31.1 del RD 505/1985 que exige al Organismo que requiera «... a las empresas deudoras para la devolución ... de las cantidades abonadas». Ello impide efectuar un control sobre el correcto pago de la prestación.

— Por otra parte, FOGASA sigue el criterio de asignar la actividad de gestión de cobro de la deuda a la UAP en la que se instruyó el expediente de pago de prestaciones. No obstante, cuando el pago de prestaciones por un mismo deudor afecta a varias UAP (por tener sedes el deudor en varias provincias), no se produce una actuación coordinada entre ellas. Piénsese en un deudor al que en una UAP se concede un aplazamiento y en otra no, por tener un criterio más restrictivo en cuanto a la valoración de garantías.

En ocasiones, el Secretario General del Organismo ha autorizado la gestión de la deuda de un determinado deudor por una UAP concreta.

A continuación se analiza el procedimiento de recuperación mediante convenios de pago con el deudor.

3.3.1 Convenios de pago con el deudor.

3.3.1.1 Consideraciones generales.

De acuerdo con el artículo 32.1 del Real Decreto 505/1985, el Organismo puede concluir acuerdos de pago con sus deudores para el fraccionamiento y aplazamiento de su deuda. Estos acuerdos devengan intereses al tipo legal del dinero.

En la gestión de estos convenios de pago intervienen tanto las diferentes UAP del Organismo como sus SSCC. En el siguiente cuadro se muestra la actividad realizada por FOGASA respecto de esta forma de recuperación de la deuda:

CUADRO N.º 20

CUANTIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DE CONVENIOS DURANTE EL PERIODO 1997-2001

CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAL PERIODO
Nº de convenios firmados	50	55	19	12	9	145
Importe de los convenios firmados	3.166,2	2.251,3	613,8	277,9	442,3	6.751,6
Aplazamiento medio de pago	7,3	6,7	7,4	6,8	6,5	7,1
Antigüedad media de la deuda	-	-	-	-	-	7,7
Convenios amortizados del periodo	7	6	0	0	0	13
Convenios fallidos del periodo	0	0	0	0	0	0

Del examen de los anteriores datos se deduce una pérdida del peso específico de esta forma recuperatoria.

Además de la normativa de carácter general que regula la actuación del Organismo, este procedimiento recuperatorio está regulado por la Orden de 20.8.1985 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sobre conclusión de acuerdos de devolución de cantidades satisfechas, modificada por la Orden de 20.1.1999 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que introdujo una nueva regulación del tipo de interés a aplicar a las cantidades aplazadas por estos convenios.

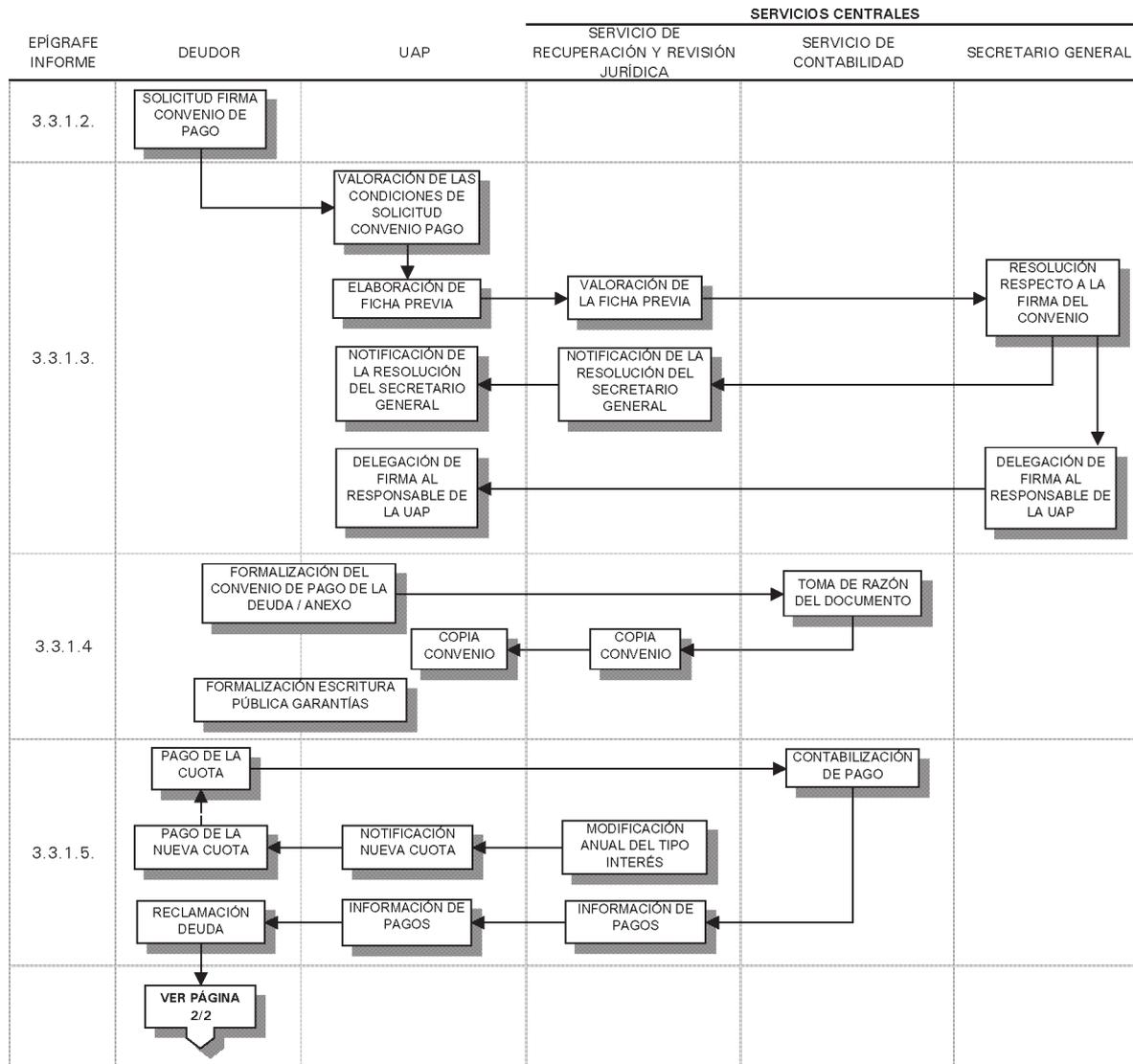
Asimismo, existen dos normas principales de carácter interno referentes a la gestión de estos convenios:

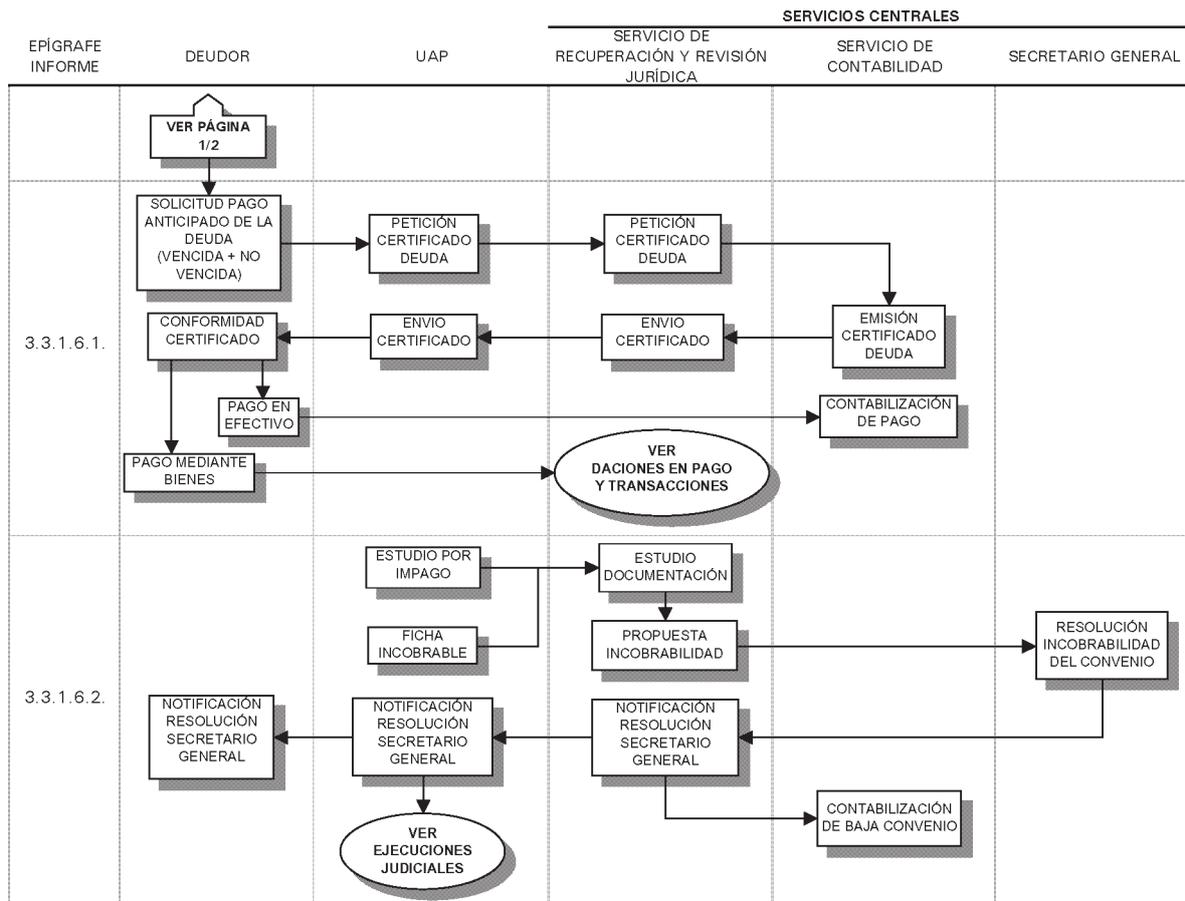
— El «Procedimiento de Gestión de Acuerdos y Convenios de Recuperación», de 17.12.1998, que regula, específicamente, esta forma de recuperación.

— Las «Instrucciones de la Secretaría General del Fondo de Garantía Salarial para la llevanza del Inventario de Garantías constituidas a favor del Organismo», de 28.6.1999, que establecen las pautas para la gestión de un registro que recoja las garantías constituidas a favor del Organismo derivadas de estos convenios.

Para la obtención de las conclusiones recogidas en este epígrafe se ha considerado una muestra de convenios que representa el 46,2% del total de convenios firmados durante el periodo 1997-2001 (22% en el caso de convenios incobrables).

En el gráfico adjunto se presentan de forma resumida las principales actuaciones existentes en este procedimiento:





Para el análisis de este procedimiento distinguiremos las siguientes fases:

1. Solicitud de firma del convenio
2. Valoración de la solicitud
3. Formalización del acuerdo de convenio
4. Seguimiento del convenio
5. Liquidación del convenio
6. Convenios declarados incobrables

3.3.1.2 Solicitud de firma del convenio.

Esta fase comprende los trámites necesarios para la puesta en marcha del procedimiento que comienza cuando el deudor, bien por propia iniciativa, bien tras el requerimiento de pago realizado por el Organismo (artículo 31 del RD 505/85), acuerda con éste la celebración del correspondiente convenio de pago, para fraccionar o aplazar la deuda contraída.

A este respecto, debe señalarse que sólo existe constancia del requerimiento de pago a que hace referencia el artículo 31 en el 5,8% de los convenios firmados, lo que significa que el Organismo realiza una escasa presión recuperatoria sobre el deudor.

En el caso de que el deudor presente la solicitud por propia iniciativa, lo puede hacer antes o después del pago de la prestación por el Organismo, siendo muy

frecuente la presentación de la solicitud en un momento anterior al abono de la prestación (el 44% de los convenios se encuentran en esta situación). En estos casos, una vez firmado el convenio de pago y realizado el abono de las prestaciones, se incorpora a éste un Anexo donde se fijan definitivamente el importe de la deuda y su cuadro de amortización.

El escrito de solicitud debe contener la identificación del solicitante, el montante de la deuda (o estimación de la misma), la fórmula para su pago y la garantía que ofrece el deudor. Asimismo, según señala el artículo 5.3 de la OM de 20.8.1995, la solicitud debe incluir los datos necesarios para la valoración de la propuesta por el Organismo: previsiones de evolución productiva, de mercado y viabilidad de la empresa, número de trabajadores de la misma, una relación de los bienes, créditos y derechos de los que la empresa o su garante sea titular, cargas de la empresa, etc.

No obstante lo anterior, en ninguno de los convenios fiscalizados por el Tribunal en los que figura el escrito de solicitud constan la totalidad de los datos anteriormente indicados, lo que impide la realización de un análisis riguroso de la viabilidad económica de las solicitudes presentadas.

La ausencia de este tipo de estudios, además del incumplimiento de la normativa vigente que supone, genera un riesgo evidente y significativo de que el

Organismo firme convenios con empresas que carecen de viabilidad, tal y como demuestra la realidad (el 56% de los convenios firmados durante el periodo 1997-2001 han sido morosos, habiendo sido incobrables hasta la fecha de este Proyecto de Informe el 18% de ellos), con el consiguiente perjuicio para el interés público.

3.3.1.3 Valoración de la solicitud.

Esta fase tiene por objeto comprobar y valorar los datos aportados por el solicitante, para proponer la aprobación o denegación del convenio.

Comprende todas aquellas actividades de valoración que deben realizar las UAP o la Unidad de Convenios y Actuaciones Jurídicas, para determinar la viabilidad o no de la empresa y su capacidad de mantener los compromisos recogidos en el documento de solicitud (mantenimiento o creación de puestos de trabajo y amortización de la deuda con FOGASA).

En concreto, la OM de 20.8.1985 establece que los convenios han de someterse a una serie de requisitos, fundamentalmente en cuanto a plazos y garantías, cuyo cumplimiento se ha de valorar por parte del Organismo.

— Respecto a los plazos, se establece que, en el caso de acordarse el aplazamiento del importe íntegro de la cantidad adeudada, sin fraccionamiento del pago, el plazo máximo del aplazamiento será de dos años. En el caso de que se trate de un acuerdo de fraccionamiento, este plazo será de ocho años, no pudiendo convenirse periodos de carencia superiores a seis meses.

En este sentido, ante los numerosos incumplimientos que en la actualidad presenta esta norma, según se verá más adelante, parece razonable sustituir las referencias que la citada OM hace a plazos de tiempo concretos para establecer los límites del fraccionamiento o aplazamiento, por un periodo no concreto, supervisado por los SSCC del Organismo, y soportado técnicamente en los estudios de viabilidad de la empresa, lo que permitiría una mayor flexibilidad para adaptarse a las diferentes situaciones, a veces cambiantes, que presentan las empresas.

Por otra parte, el Organismo debería definir, a través de una instrucción interna incorporada a los convenios, qué debe entenderse por «carencia». Este Tribunal ha detectado supuestos en que el Organismo ha entendido por carencia un aplazamiento en los pagos (con devengo de intereses); y otros, en los que ha considerado un aplazamiento de los vencimientos (sin devengo de intereses). En cualquiera de estas dos interpretaciones, se han detectado incumplimientos de esta norma, lo que pone de manifiesto las insuficiencias de control interno del Organismo al respecto.

Para determinar los plazos que deben regular la liquidación del convenio dentro de los límites antes señalados, los artículos 2.2 y 5.3 de la citada Orden

establecen que las variables a considerar son el montante de la deuda, las previsiones de evolución productiva, de mercado y viabilidad de la empresa, el número de trabajadores que la misma ocupe y se proponga ocupar y las cargas a que deba atender, debiendo aplicar un criterio de actuación semejante en caso de supuestos similares. Sin embargo, en los expedientes seleccionados este Tribunal ha detectado las siguientes incidencias:

- En ninguno de los convenios analizados consta la totalidad de los datos exigidos por el artículo 5.3 de la referida OM. Tampoco consta la existencia de requerimientos para su obtención, incumpléndose por tanto la normativa aplicable e impidiendo realizar una valoración fundamentada del tiempo que debe durar el aplazamiento. En general, puede señalarse que el Organismo se limita a convenir con el deudor el máximo tiempo posible de aplazamiento: 8 años.

- Tan sólo en el 18% de los convenios fiscalizados, el Organismo ha dispuesto de la relación de bienes y derechos de la empresa solicitante. En el caso de tratarse de datos de plantilla contrastados externamente, este porcentaje desciende a un 6%.

Todo ello pone de manifiesto las insuficiencias de control interno del Organismo al respecto.

— Por lo que respecta a las garantías que el deudor debe aportar, la OM de 20.8.1985 establece en su artículo 3 que éstas deben ser suficientes, debiendo ser aportadas por la propia empresa deudora o por un tercero. Los tipos de garantías admitidas por FOGASA para la firma de convenios pueden ser reales, personales y solidarias, embargos, cláusulas o condiciones resolutorias expresas, compromisos de cesión de créditos o cualquier otra que se estime suficiente.

Además, la normativa interna de FOGASA exige que se acompañe documentación justificativa de la propiedad y de las cargas que soportan los bienes aportados en garantía, así como una valoración pericial de los bienes. Se entiende que existe esta suficiencia cuando la garantía aportada cubra la cantidad pactada, principal más intereses, en el acuerdo o convenio. A este respecto, debe indicarse que el Tribunal ha detectado que el Organismo no realiza una previa comprobación sistemática y generalizada de los requisitos anteriormente indicados, limitándose, en ocasiones, a la aceptación de la mera declaración del deudor al respecto.

Asimismo, se ha detectado que el Organismo no verifica que el valor de los bienes ofrecidos como garantía asegure permanentemente el cobro de la deuda pendiente, lo que puede hacer que en el caso de resolución posterior del convenio por insolvencia del deudor, las garantías otorgadas no sean suficientes, con el consiguiente perjuicio para el Organismo.

La unidad que debe examinar la garantía aportada para determinar su suficiencia, propiedad y cargas es la UAP que tramita el convenio. En aquellos casos en

los que ésta sea especialmente compleja, puede solicitar que se determine su suficiencia a través de la Unidad de Convenios y Actuaciones Jurídicas del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación.

— Una vez realizadas las oportunas valoraciones, la UAP remite a la Unidad de Convenios y Actuaciones Jurídicas del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación, una «ficha previa» a la firma del convenio en la que constan, entre otros datos, la cantidad convenida, el interés legal a aplicar, la fórmula de pago y las garantías, con el fin de que la Secretaría General conozca el contenido del referido acuerdo antes de emitir su pronunciamiento. Esta «ficha previa» es valorada por la citada Unidad antes de su discusión en la Comisión Asesora en materia de Prestaciones y Subrogación, de la que forma parte el Secretario General.

El análisis de los convenios fiscalizados ha puesto de manifiesto las siguientes incidencias respecto de esta «ficha previa»:

- Falta de evidencia documental de la ficha previa en el 30% de los convenios fiscalizados, lo que supone, en el mejor de los casos, un defecto de control de la documentación administrativa.

- La estructura de la ficha previa no permite que se recojan en ella datos básicos para su valoración como pueden ser los correspondientes a plantilla, estudio de viabilidad, documentos referentes a la tasación de las garantías, relación de expedientes que dan origen al posible convenio, etc. Estas omisiones dificultan tanto a la Unidad de Convenios y Actuaciones Jurídicas como al propio Secretario General, la adopción de una decisión fundada sobre la conveniencia de firmar el convenio. En consecuencia, existe el riesgo de que el acto de aprobación de la «ficha previa» se desnaturalice convirtiéndose en un trámite formal y no un acto de control, como está previsto.

- La aplicación informática que viene siendo desarrollada por el Organismo para la gestión de estos deudores asigna un número de expediente de convenio a toda petición de convenio (con ficha previa), aun cuando éste no resulte finalmente aprobado, lo que supone que las altas de convenios en un ejercicio no presentan un número secuencial de expediente, lo que induce a pensar en un número de convenios gestionados superior al realmente existente.

Por otra parte, la aplicación indica en el campo «ficha previa», si ésta ha sido o no aprobada, pero no indica nada sobre si el convenio ha sido finalmente firmado o no, lo que obliga a una búsqueda informática ficha por ficha para averiguar si el convenio ha sido o no suscrito.

— La Secretaría General tras el análisis de la «ficha previa» aprueba o rechaza la firma del convenio de pago. La aprobación o denegación de esta ficha es notificada a la UAP, para que prosiga la tramitación del procedimiento. Asimismo, se remite a la UAP la ficha

auxiliar generada por la aplicación de convenios en la que se recoge la tabla de amortización que debe ser aplicada a la liquidación de la deuda.

3.3.1.4 Formalización de la firma del convenio.

El objeto de esta fase es documentar los acuerdos a los que han llegado FOGASA y el deudor con la finalidad de cancelar la deuda.

Las actividades comprendidas en esta fase se inician con la aprobación de la «ficha previa» y finalizan cuando el documento donde se recoge el acuerdo formal es entregado al deudor, una vez tomada razón por el Servicio de Contabilidad de FOGASA.

— La firma del convenio se produce una vez conocida por la UAP la aprobación de la «ficha previa». El acuerdo debe ser firmado por personas con capacidad para obligar al deudor y, en general, por el jefe de la UAP que se designe. Para ello existe delegación de firma para cada convenio por parte del Secretario General de FOGASA.

A este respecto, debe destacarse que la heterogeneidad de los documentos (textos) en que se materializan los convenios supone un riesgo para FOGASA, ya que estos documentos no son objeto de un estudio pormenorizado por parte de los SSCC, por lo que se pueden incorporar cláusulas perjudiciales al Organismo. En este sentido, sería conveniente que FOGASA diseñara un modelo de convenio informado²⁰, en su caso, por el Servicio Jurídico del Estado, al que deban adaptarse las UAP en las negociaciones con los deudores del Organismo, lo que, por otra parte, añadiría seguridad jurídica a los interesados, eliminando el riesgo de discriminaciones.

— Una vez firmado el convenio por la UAP, el Organismo realiza su anotación contable. Ello se realiza sobre la base de unos listados facilitados por la Unidad de Convenios al Servicio de Contabilidad. Estos listados han sido obtenidos por la Unidad de Convenios de la aplicación informática que está siendo elaborada por el Área de Informática para la gestión de estos deudores.

A este respecto, debe señalarse que el Organismo ha realizado el registro contable de esta deuda en el ejercicio 2001 por el resultado neto de las operaciones producidas durante el ejercicio (altas, regularizaciones de

²⁰ El Organismo manifiesta en sus alegaciones que este documento único existe y que se adapta a cada supuesto concreto. A este respecto, debe señalarse que el Tribunal no indica en el Informe que no exista un modelo único teórico en el que se recojan los acuerdos firmados, sino que, tal y como se deduce de los datos aportados por el Organismo, en la realidad, los documentos utilizados son heterogéneos, tanto en lo que se refiere a su forma como su fondo (existencia o no de cláusulas resolutorias, descripción de los bienes en garantía, tabla de amortización, existencia de nuevas prestaciones a los trabajadores, etc.).

intereses y principal de la deuda, cobros en efectivo, etc.), lo que supone el incumplimiento del principio contable de no compensación de operaciones establecido en el Plan General de Contabilidad Pública.

Pero no es éste el único principio contable que incumple el Organismo. Así, cuando se contabiliza un nuevo convenio, los intereses de la tabla de amortización se registran como ingresos en su totalidad, sin periodificar la parte correspondiente a cada ejercicio, lo que vulnera los principios de correlación de ingresos y gastos y de devengo. Estas anotaciones que corresponden a intereses aún no devengados son modificadas al inicio de cada ejercicio (desde 1999) para adaptarlas al tipo de interés vigente en cada ejercicio, con abono a resultados del ejercicio, lo que igualmente es contrario al referido principio.

El incremento en el resultado de los estados financieros del Organismo que indebidamente se ha producido con esta errónea forma de contabilización asciende a 770 millones de pesetas.

A ello hay que añadir que la información sobre cobros que se asignan a cada expediente adolece de deficiencias significativas como se comenta más adelante, lo que afecta a la cifra del principal de la deuda contabilizada y a los intereses correspondientes, en un importe que no ha podido ser precisado por el Tribunal.

— El convenio debe instrumentarse en documento administrativo o bien elevarse a escritura pública si así lo exige la constitución de la garantía, siendo a cargo de la empresa los gastos que de ello se deriven. Según el análisis realizado, un 50% de los convenios son firmados en escritura pública.

No obstante lo anterior, este Tribunal ha detectado convenios garantizados con hipoteca de cuya constitución no consta evidencia documental alguna en el expediente.

Asimismo, en el 37% de los convenios fiscalizados falta la evidencia documental de la inscripción registral de las hipotecas constituidas a favor de FOGASA. Estos hechos suponen un incumplimiento de la normativa interna del Organismo, que establece que la garantía hipotecaria debe inscribirse en un plazo de 30 días una vez firmado el acuerdo de devolución (punto 2.2.4 de Procedimiento para la conclusión de acuerdos o convenios de devolución). Por su parte, el punto 2.2.5 de las referidas normas establece que la falta de inscripción de la garantía dejará sin efecto el acuerdo.

Esta situación pone de manifiesto una falta de rigor en la actuación del Organismo que incrementa significativamente el riesgo de falta de recuperación de la deuda.

Por otra parte, este Tribunal ha constatado que en el 19% de los convenios analizados la garantía con la que el acuerdo se ha formalizado es insuficiente para cubrir el principal y los intereses pactados, lo que pone en peligro, asimismo, la eficacia recuperatoria del Organismo.

En otras ocasiones, FOGASA ha firmado convenios con garantías potenciales o no definidas. Es el caso del convenio firmado con la compañía Aguilar de Ediciones, SA en 1985, donde esta compañía se comprometió, simplemente, «... a constituir una garantía real de hipoteca a favor del Fondo de Garantía Salarial en el caso de que durante la vigencia de este acuerdo adquiriera(n) cualquier bien inmueble».

La firma de este convenio no parece adaptarse a lo establecido en artículo 3 de la OM de 20.8.1985, que exige la constitución de garantía suficiente para la formalización de cualquier acuerdo de aplazamiento. En el cuadro adjunto se pone de manifiesto lo anteriormente señalado:

CUADRO N.º 21

INSUFICIENCIA DE LAS GARANTÍAS EN DETERMINADOS EXPEDIENTES

UAP	DEUDOR	IMPORTE GARANTÍA*	IMPORTE DEUDA*	DIFERENCIA*	OBSERVACIONES
Barcelona	Sucesora de J. Coma Cros, SA	668,2	860,5	192,3	
Barcelona	Tagra, SA	205,0	162,8	37,2	El 69% de la garantía sin valor
Madrid	Aguilar de Ediciones, SA	0,0	193,9	193,9	Es una garantía potencial
Madrid	Kinos, SA	0,0	130,7	130,7	Es una garantía potencial
Madrid	Rótulos Ayllón, SA	10,0	22,6	12,6	

* Millones de pesetas

Por otra parte, en los casos que proceda, dado que el acuerdo firmado interrumpe las acciones que FOGASA pueda estar ejercitando para la realización de su crédito, el Organismo debe comunicar este hecho al órgano judicial que entiende del procedimiento para que proceda al archivo del expediente. Sin embargo, en tan sólo el 40% de los convenios analizados en que esta comunicación era procedente, existía constancia de ello.

La falta de esta comunicación puede provocar una descoordinación entre la acción administrativa ejercida por el Organismo y la actuación judicial.

— Por otra parte, debe señalarse que un elevado porcentaje de convenios son firmados antes de que se produzca el pago efectivo de las prestaciones, por lo que es necesario que una vez satisfechas éstas, se proceda a la firma de un Anexo en el que se actualicen los

datos recogidos en el acuerdo inicial. A continuación, la UAP procede a comunicar a la Unidad de Convenios y Actuaciones Jurídicas los nuevos datos del Anexo (importe total de las prestaciones realmente pagadas, nuevas garantías, etc.), para que ésta proceda a su valoración.

Sin embargo, en ninguno de los Anexos analizados por este Tribunal figura una valoración de las causas que han dado lugar a la modificación de las condiciones iniciales. Tampoco se ha detectado la existencia de la documentación necesaria para poder hacer esta valoración, lo que no permite constatar que esta actuación de control se esté realizando en la práctica, incumpliendo la normativa interna del Organismo.

En el caso de que exista aprobación del nuevo Anexo, se elabora la ficha auxiliar con los nuevos datos, remitiéndose a la UAP para que se proceda a su formalización. Paralelamente, se ponen estos datos en conocimiento del Servicio de Contabilidad para su anotación. A este respecto, debe señalarse que tan sólo un 6% de los convenios fiscalizados cumplieron el plazo de 10 días establecido en el artículo 7.2 de la OM de 20.8.1985, para la toma de razón en contabilidad.

El procedimiento que se sigue para la formalización de este Anexo es similar al descrito con anterioridad para la firma del convenio.

3.3.1.5 Seguimiento del convenio.

Esta fase tiene por objeto verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en el convenio referentes a las garantías aportadas, su formalización y cobertura, el importe de los pagos y sus fechas de realización, la aplicación de las condiciones resolutorias, etc. Por otra parte, durante la vigencia del convenio pueden producirse situaciones que obliguen a la modificación de las condiciones inicialmente pactadas. Los hechos que las producen y las nuevas condiciones pactadas deben ser también examinadas y controladas, siendo por consiguiente objeto de esta fase.

Las actuaciones de seguimiento a realizar se refieren a varios aspectos que se relacionan a continuación:

— A principio de cada año, y desde 1999, por aplicación de la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 20.1.1999 que modificó la de 20.8.1985, FOGASA debe proceder a modificar el tipo de interés legal por el vigente en cada ejercicio.

No obstante, FOGASA no ha comunicado con carácter general la actualización de las cuotas a pagar a los deudores, lo que ha provocado que éstos sigan satisfaciendo las cuotas inicialmente pactadas. Esta situación ha supuesto que los deudores hayan podido efectuar una amortización anticipada parcial de la deuda dado que los tipos de interés han experimentado un descenso en estos últimos ejercicios. Este riesgo motivó que el Secretario General dictara la Resolución de 28.11.2001, para tratar de regularizar esta situación.

Esta regularización ha consistido en la minoración del principal de la deuda por el exceso de cuota pagado en cada momento. Ahora bien, al efectuar este cálculo, FOGASA no ha considerado el efecto financiero que este importe pagado en exceso debe tener en el cálculo de las cuotas y capital pendiente.

Esta situación implica que los saldos pendientes de pago que figuran en los estados contables del Organismo son incorrectos, también por esta razón, en una cifra que este Tribunal no puede determinar, dado que para ello deben ser reconstruidos los cuadros de amortización de los deudores en que se produce esta situación considerando la existencia de sucesivas amortizaciones parciales de deuda en cada cuota pagada en exceso por el deudor.

Para el cálculo de la nueva cuota a pagar en cada ejercicio, FOGASA considera la totalidad del capital pendiente de pago, aun cuando en este capital figuren importes correspondientes a cuotas vencidas y no pagadas, es decir, que el capital que incorporaban dichas cuotas pasa a engrosar el capital pendiente de pago. A la deuda así calculada se añaden los intereses que incorporaban las cuotas impagadas.

Este Tribunal considera que este criterio no se ajusta al sistema de recuperación de deuda previsto en la normativa reguladora de estos convenios, según la cual el capital que debe ser objeto de revisión es únicamente el capital integrado en las cuotas pendientes de vencimiento, debiéndose reclamar las cuotas vencidas y no pagadas aplicando a cada una de ellas el interés de demora que corresponda en cada ejercicio hasta la fecha en que finalmente se cobren.

Por otra parte, este Tribunal debe indicar que, en la medida en que las UAP están reclamando al deudor el cobro de las cuotas impagadas, existe el riesgo de que la parte de principal que incorporan esté siendo doblemente cobrada por el Organismo²¹, una a través de la reclamación específica de la cuota efectuada por las UAP, y otra en el pago de las cuotas actualizadas que efectúe el deudor.

Consecuentemente, el Organismo debe revisar la totalidad de las actuaciones realizadas al respecto a fin de depurar el saldo de deudores que presentan sus estados contables.

— La normativa no especifica ningún sistema de amortización de la deuda, lo que aun cuando otorga flexibilidad al Organismo, también incrementa el riesgo de errores y dificulta el control. A este respecto, debe indicarse que la aplicación informática del Orga-

²¹ Este Tribunal no comparte la alegación realizada por el Organismo que niega la posibilidad de que se produzcan cobros duplicados, ya que tal y como se indica en el Informe, el procedimiento actual permite que la parte de principal de las cuotas impagadas pueda ser objeto, al menos teóricamente, de una doble reclamación y, por tanto, de una doble imputación en el cuadro de amortización (una a la cuota antigua reclamada por la UAP, y otra a la nueva cuota comunicada por los SSCC).

nismo sólo calcula, por defecto, la tabla de amortización de los préstamos por el sistema francés (cuota constante), por lo que para cualquier otro pacto, la tabla de amortización debe ser calculada de forma manual por el gestor.

En este sentido, el Tribunal ha detectado varios convenios en que tras la obtención de la tabla de amortización, el Organismo ha establecido un calendario distinto para el pago de intereses, esto es, se utiliza la tabla de amortización para calcular y contabilizar el montante total de los intereses que genera el aplazamiento a una fecha y con un calendario determinado, pero para

su pago efectivo se pacta otro calendario, incluso se ha pactado que los intereses calculados inicialmente se paguen al final del préstamo.

Esta práctica del Organismo es ajena a toda lógica financiera, y está ocasionando un perjuicio al interés público, como puede apreciarse en el siguiente cuadro, donde se observa, a título de ejemplo, en algunos de los convenios analizados, la diferencia entre los intereses realmente obtenidos por el Organismo y los que hubiera debido obtener de haberse utilizado un criterio financiero para el cálculo de los intereses en los plazos efectivamente satisfechos por el deudor:

CUADRO N.º 22

CONVENIOS EN LOS QUE ESTE TRIBUNAL HA DETECTADO DIFERENCIAS ENTRE LOS INTERESES PACTADOS Y LOS QUE DEBIERA HABER PERCIBIDO FOGASA

DEUDOR	INTERESES		DIFERENCIA	OBSERVACIONES
	PACTADOS	TEÓRICOS		
J. Coma Cros, SA	87.732.048	153.051.705	65.319.657	
SEPU, SA	70.971.148	102.991.132	32.019.984	6.3.86
SEPU, SA	12.481.000	18.995.307	6.514.307	12.9.86
Piensos Españoles, SA	2.838.500	3.499.418	660.918	
Proauto, SA	3.479.477	5.125.612	1.646.135	4.4.95
Aguilar Ediciones, SA	102.193.405	154.916.105	52.722.700	

A este respecto, cabe destacar el caso del convenio con la empresa Aguilar de Ediciones, SA. En este convenio, firmado en 1985, el deudor no liquidó los intereses al término del aplazamiento (1993), como estaba pactado; sin embargo, no existe constancia de que la UAP o la Unidad de Convenios y Actuaciones Jurídicas efectuaran ningún tipo de requerimiento de pago de intereses al deudor hasta enero de 1998, cinco años después de la fecha prevista para proceder a la liquidación de los intereses, incumpliendo la OM de 20.8.1985 (artículo 10). En enero de 1999, este convenio fue propuesto como incobrable, al negarse el deudor a realizar ningún pago.

La situación descrita pone de manifiesto una falta de diligencia tanto por parte de la UAP como por parte de los responsables del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación del Organismo, tanto por pactar la liquidación de los intereses al final del convenio, como por la falta de requerimiento al deudor ante la falta de pago de la deuda.

Un caso similar es el de la empresa Hilaturas de Portolín, SA. El convenio firmado con esta empresa prevé el pago de la deuda en 16 pagos semestrales, con 6 meses de carencia. Sin embargo, el cuadro de amorti-

zación que figura como anexo al convenio recoge un calendario de pagos con cuatro años de carencia, lo que no sólo contradice el texto del propio convenio, sino la normativa reguladora de esta materia, que sólo admite periodos de carencia inferiores a seis meses con fraccionamiento de pago, como es el caso (artículo 2.1.b). OM 20.8.1985).

Asimismo, debe indicarse que el cuadro de amortización anejo al convenio no prevé que los intereses aplazados generen intereses por el aplazamiento de cuatro años concedido, lo que supone un perjuicio para el interés público y es contrario a la OM de 20.1.1999.

Esta situación pone de manifiesto una vez más, las deficiencias de control interno que padece el Organismo en la gestión de deudores. A este respecto interesa destacar que tras la circularización efectuada por este Tribunal entre los deudores del Organismo, todos los deudores que han respondido presentaban diferencias con el Organismo, lo que puede tener su origen en la falta de comunicación a los deudores de las nuevas cuotas que se generan en los aplazamientos tras los cambios anuales en el tipo de interés. Estas diferencias, que no han podido ser conciliadas, se detallan en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 23

DIFERENCIAS ENTRE LA DEUDA REGISTRADA POR FOGASA Y LA RECONOCIDA POR EL DEUDOR

EMPRESA	DEUDA/S		DIFERENCIA
	FOGASA	DEUDOR	
Forte, SA	25.145.040	30.930.335	-5.785.295
Mirofret, SA	6.474.885	8.705.220	-2.230.335
Aridos de Reboredo, SA (Arbesa)	53.033.994	61.193.070	-8.159.076
Sistemas Forjados de Precisión, SAL	93.657.919	74.190.023	19.467.896
Manuel P. Salcedo Ramón, SA	68.510.388	76.777.733	-8.267.345
Hilaturas De Portolin, SA	82.000.071	121.045.712	-39.045.641
Rodrigo Sancho, SA	136.491.727	167.471.279	-30.979.552
Berango XXI, SL y Arene Berango, SL	145.534.768	223.766.654	-78.231.886
Iparlat, SA y Andia Lacteos, SL	136.354.148	125.385.658	10.968.490

— Por lo que respecta a la aportación de las garantías, las actuaciones de seguimiento realizadas por el Organismo hacen referencia a los siguientes aspectos:

- En el caso de garantías hipotecarias, las UAP deben verificar que se inscriben en el Registro de la Propiedad en el plazo de treinta días contados desde la firma del acuerdo. En el caso de que el bien que constituye la garantía esté asegurado, las UAP deben verifi-

car, además, el pago de las correspondientes primas de seguro.

Sin embargo, este Tribunal ha detectado que un 24% de los convenios fiscalizados carece de la valoración pericial que exige el procedimiento o ésta es inadecuada (se aceptan bienes por su valor de compra siendo su valor residual inferior, la tasación se refiere a bienes de que dispone el deudor, etc.). Entre estos convenios se incluyen los siguientes:

CUADRO N.º 24

EXPEDIENTES EN QUE NO CONSTA LA EXISTENCIA DE TASACIÓN PERICIAL DE LA GARANTÍA

DEUDOR	IMPORTE
Bordados Laura, SL	712.694
Digital Crom, SAL	26.595.026
SEPU, SA	227.804.686
Algora, SL	15.299.263
Cristalerías Vitral, SA	19.675.541
Fruehauf, SA	59.906.389
Pesa Electrónica, SA	466.581.636

Por otra parte, en la fiscalización realizada en la Unidad de Convenios y Actuaciones Jurídicas, el 57% de los convenios analizados carecía de documentación que permitiera verificar la suficiencia de la garantía, lo que impide un adecuado control.

- En el caso de avales, las UAP deben verificar su importe, plazo y posibles restricciones. En función de las limitaciones, los plazos y los importes, las UAP deben ejercer un control periódico de esta garantía. Sin embargo, en la fiscalización realizada en la citada Unidad en el 27% de los convenios garantizados mediante aval bancario, este Tribunal no ha encontrado evidencia de que dicha garantía haya sido formalizada, y en su caso renovada, lo que pone de manifiesto una falta de control por parte del Organismo.

— Por lo que respecta a los cobros derivados de los convenios, durante el ejercicio 2001, el Organismo a través de su Área Económico Financiera enviaba a las UAP un listado de bancos, en los que se relacionaban por cada entidad bancaria los ingresos producidos por convenios, afectarían o no a la UAP. La determinación de qué ingresos bancarios correspondían a convenios en vigor era realizada por el Servicio de Contabilidad. No obstante, esta vinculación adolecía de deficiencias, pues en ocasiones, el Servicio de Contabilidad, que carece de un conocimiento pormenorizado de los convenios firmados por no ser de su competencia la gestión de los convenios, no incluye cobros en estos listados que realmente corresponden a convenios en vigor y a la inversa, y ello sin perjuicio del mayor retraso en la ges-

tión derivado de su menor conocimiento de los deudores con convenio.

Estas deficiencias en la identificación de los cobros se producen con frecuencia en los casos que el convenio ha sido declarado incobrable y ha vuelto, por tanto, a la ejecución judicial. En estos casos, si se produce algún nuevo cobro el Servicio de Contabilidad lo considera como correspondiente a un convenio, al considerarlo en vigor, cuando en realidad el acuerdo ha sido resuelto por el Organismo. Así ha sucedido con los convenios de AYCE Maquinaria, SAL y VIALCA, SA.

También pueden producirse imputaciones equivocadas entre convenios firmados por un mismo deudor, caso de TUBACEX, SA, es decir, en los casos en que un mismo deudor tiene varios convenios firmados con el Organismo, los pagos que aquél efectúa no pueden ser imputados de forma exacta a un convenio específico ya que no hay criterio para ello. Además, en muchos casos, la cuantía de los pagos no está actualizada porque al deudor no se le ha comunicado el cambio de cuota derivado de la modificación del tipo de interés anual, lo que dificulta aún más la identificación de los pagos.

Esta dificultad podría ser solucionada fácilmente, obligando a que el deudor tuviera que introducir un código identificativo del convenio al que quiere imputar el pago.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal ha verificado que durante el ejercicio 2001, las notificaciones a las UAP de los pagos de las cuotas de convenios que han realizado los deudores, que según el procedimiento

deben realizarse mensualmente, han sido efectuadas, como media, cada 140 días, es decir con un retraso medio superior a los tres meses, si bien durante el ejercicio 2002 este plazo medio se redujo a 73 días.

En todo caso, estos retrasos suponen un perjuicio considerable, al demorar el ejercicio de las actuaciones de reclamación del Organismo.

Durante el mes de agosto de 2002, por primera y única vez, la Unidad de Convenios y Actuaciones Jurídicas ha comunicado a las UAP los cobros obtenidos, a fin de que éstas puedan conocer la situación del deudor y, de esta forma, reclamar, cuando proceda, la deuda no pagada. Esta comunicación podría mejorar sensiblemente el control ejercido por las UAP, sin embargo, tras la efectuada durante el mes de agosto, no se volvió a realizar ninguna otra.

— Recibida la comunicación en la UAP, ésta deberá efectuar «... a la mayor brevedad posible», el requerimiento a las empresas morosas, instándolas a que se pongan al día en los compromisos vencidos y no abonados. Sin embargo, el retraso medio con que se han efectuado estos requerimientos, de acuerdo con el análisis realizado, fue de 1,4 años, lo que no se compadece con lo anterior.

Sin perjuicio de ello, debe señalarse que en un 40% de los convenios fiscalizados no ha sido posible obtener ningún documento que permita suponer que este requerimiento ha sido realizado.

La cuantificación de los hechos anteriormente descritos se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 25

RETRASOS MEDIOS EN LA REALIZACIÓN DE REQUERIMIENTOS A DEUDORES MOROSOS

UAP	CONVENIOS ANALIZADOS	% CONVENIOS MOROSOS	% REQUERIMIENTO	TIEMPO MEDIO ENTRE IMPAGO Y PRIMER REQUERIMIENTO (días)
ALICANTE	5	60,0	100,0	155
BARCELONA	9	88,9	50,0	1.079
A CORUÑA	4	75,0	66,7	390
MADRID	17	70,6	58,3	432
TOTALES	35	74,3	61,5	514 días (1,4 años)

— En caso de que la situación de morosidad se prolongue más de dos vencimientos, la UAP debe requerir de nuevo a la empresa para conocer las causas del incumplimiento, e informar posteriormente a Unidad de Convenios y Actuaciones Jurídicas sobre las causas de la morosidad, la posibilidad de mantener el acuerdo con distintas fórmulas de pago, o las actuaciones a realizar ante la imposibilidad de cumplimiento.

En su caso, la UAP debe informar, asimismo, sobre la conveniencia y repercusión de la posible acción legal contra el deudor, para lo que tendrá en cuenta la situación patrimonial, los puestos de trabajo y las posibilidades de continuidad de la empresa. Asimismo, la UAP debe informar sobre la posibilidad de dar el acuerdo como incobrable.

A este respecto, el plazo establecido por la norma interna del Organismo para efectuar este segundo requerimiento: «más de dos vencimientos impagados», perjudica la gestión de cobro de la deuda, dado que existen convenios en los que los vencimientos son semestrales (y hasta anuales), en los que la aplicación de esta norma hace inviable la recuperación de la deuda. Por ello sería conveniente que se estableciera para estos convenios un plazo determinado.

A mayor abundamiento, en algunos convenios el Organismo pacta como causa de resolución la falta de pago de un vencimiento, lo que no se compadece con la referida norma.

Por otra parte, el Tribunal ha detectado significativos retrasos en la realización de este segundo requeri-

miento. En el cuadro siguiente, considerando solamente aquellos expedientes en que se han producido hasta tres vencimientos impagados consecutivos (más de lo

que prevé la norma), el Tribunal ha detectado los siguientes retrasos:

CUADRO N.º 26

RETRASOS MEDIOS EN LA REALIZACIÓN DE NUEVOS REQUERIMIENTOS A DEUDORES MOROSOS

DEUDOR	UAP	TIEMPO TRANSCURRIDO	MEDIA UAP	MEDIA MUESTRA
Digital Crom, SAL	Barcelona	200	193	1.299 días (3,5 años)
Fibad, SA	Barcelona	186		
Aguilar Ediciones, SA	Madrid	3.575	1.059	
Aguilar Ediciones, SA	Madrid	659		
Fruehauf, SA	Madrid	932		
Kinos, SA	Madrid	685		
Proauto, SA	Madrid	269		
Laboratorios Iven, SA	Madrid	232		
Comerpat, SA	Alicante	47		

Como puede apreciarse, el caso de la UAP de Madrid es especialmente significativo a estos efectos.

Esta situación pone de manifiesto la falta de supervisión y control de esta actuación de las UAP por parte del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación, y la desigualdad en el trato a los deudores morosos entre las distintas UAP, lo que cuestiona nuevamente la supervisión ejercida por los SSCC del Organismo.

Asimismo, en algunos casos, se ha detectado la existencia de requerimientos de pago posteriores a la emisión de la propuesta de incobrabilidad por parte de las UAP, lo que resulta incongruente con el procedimiento aprobado a este respecto por el Organismo, y pone de manifiesto, una vez más, la falta de control existente.

— Tras valorar el informe de la UAP, la Secretaría General determina las medidas que deben adoptarse y lo comunica a la UAP para su implementación. Estas medidas pueden consistir en:

- Requerir a la empresa para la negociación de nuevas fórmulas viables de pago,
- Proceder a la modificación del acuerdo fijando un nuevo calendario de pagos teniendo en cuenta el plazo máximo de pago fijado en la normativa
- Dar el acuerdo por incobrable en la vía administrativa y proceder a la ejecución de las garantías y al ejercicio de las acciones legales procedentes.

En este sentido, en el caso de que sea la empresa deudora quien manifieste la imposibilidad de atender el pago de la deuda antes de que ésta se produzca, FOGASA puede proceder a negociar otras fórmulas de pago, siguiendo un procedimiento análogo al antes descrito: valoración de la nueva propuesta por parte de la Unidad de Convenios y Actuaciones Jurídicas que se plasma en un informe que requiere autorización del Secretario General.

Los límites de esta ampliación de plazo vienen establecidos por la OM de 20.8.1985: seis meses en el caso de aplazamiento o dos años en el caso de tratarse de fraccionamiento de la deuda. Sin embargo, en el convenio firmado con SEPU, SA (UAP de Barcelona), este Tribunal ha podido constatar la existencia de una ampliación sucesiva de los plazos de pago hasta superar en más de 3 años los límites establecidos en la normativa.

— Por otra parte, según el artículo 11 de la OM 20.8.1985, en cualquier momento de vigencia del convenio, las UAP pueden recabar del deudor información actualizada relativa a los términos que figuran en el convenio. En el caso de que la empresa no facilitase dicha información o si de su justificación resultasen notorias desviaciones imputables a la gestión empresarial, el Organismo puede resolver el acuerdo, con los mismos efectos que en el caso de incumplimiento.

Este Tribunal sólo ha encontrado evidencia en el 24% de los convenios fiscalizados de que la documentación necesaria para realizar el seguimiento al que hace referencia el referido artículo 11 haya sido requerida por las UAP. A mayor abundamiento, el citado requerimiento de información no se ha realizado hasta el año 2001 cuando una circular interna del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación así lo exigió a las diferentes UAP, por lo que el incumplimiento de estas actuaciones se ha producido de forma generalizada hasta ese ejercicio en todo el Organismo.

Tampoco ha tenido constancia este Tribunal de que se haya resuelto el convenio en casos de falta de entrega de la documentación requerida según establece el artículo 11, a pesar de que estos incumplimientos se han producido (vgr.: convenio Mirofret, SA).

En este contexto de falta de información a los deudores sobre las modificaciones de los convenios derivadas de los cambios anuales del tipo de interés, de falta de conciliación de sus datos con los del Organismo, de

falta de seguimiento de la validez de las garantías, de dificultades (en ocasiones insalvables) para poder asignar los pagos del deudor al convenio que corresponda, de retraso en la formulación de requerimientos en caso de incumplimiento del deudor, etc., no puede afirmarse que el Organismo esté realizando un seguimiento de los convenios en los términos de la OM de 20.8.1985.

Este escaso control puede estar permitiendo un incumplimiento generalizado de la normativa aplicable y de las condiciones que el deudor se comprometió a cumplir en el convenio, especialmente las relativas al mantenimiento y creación de puestos de trabajo, con el consiguiente perjuicio para el interés público.

3.3.1.6 Liquidación del convenio.

Esta fase tiene por objeto dar de baja la deuda convenida (principal e intereses). Los motivos por los que puede darse de baja el convenio son los siguientes:

— Baja por terminación ordinaria del convenio, hecho que se produce en aquellos casos en los que éste ha sido pagado, bien a su vencimiento, bien por anticipado.

— Baja por declaración de incobrabilidad, lo que, a su vez, origina el correspondiente alta en deudores por convenios incobrables.

El alcance de esta fase varía en función del motivo que origina la baja. En el caso de cancelación por pago de la deuda, ya sea en efectivo o mediante la entrega de un bien, la fase se inicia con la recepción del bien y su posterior inscripción o con el ingreso del efectivo en cuentas del Organismo, y termina con la entrega de la garantía al deudor, caso de no haberse recibido ésta como pago.

En el caso de falta de pago de las cuotas, la fase se inicia con el requerimiento de pago y todo el conjunto de actuaciones tendentes a demostrar la insuficiencia de bienes del deudor, terminando con la declaración de

incobrabilidad del convenio y, en su caso, la declaración de fallido del deudor.

Este Tribunal no ha podido obtener del Organismo información fiable sobre las bajas de convenios para el periodo 1997-2001, ya que los datos facilitados por éste eran contradictorio.

Para el análisis de esta fase distinguiremos la baja por terminación ordinaria del convenio y la baja por declaración de incobrabilidad del convenio.

3.3.1.6.1 Baja por terminación ordinaria del convenio.

Esta modalidad conlleva el pago del principal de la deuda y de los intereses acordados. En el caso de pago anticipado del convenio se computan sólo los intereses devengados hasta la fecha de pago. En cualquiera de los dos casos, según la normativa del Organismo, se incluyen los intereses de demora que hayan podido devengarse como consecuencia de la existencia de cuotas no atendidas a su vencimiento, si bien este extremo es incumplido por el Organismo.

Esta etapa se inicia cuando la UAP, una vez verificado que la deuda ha sido pagada en su totalidad, requiere del Servicio de Contabilidad, mediante la Unidad de Convenios y Actuaciones Jurídicas, un certificado de amortización del convenio.

En el caso de que se amortice anticipadamente el convenio, la UAP obtendrá del Servicio de Contabilidad un certificado de los pagos realizados por el deudor y el importe de la deuda a la fecha de su emisión (en el ejercicio 2003 este certificado no está siendo emitido ya que los ingresos se obtienen directamente de la aplicación informática). Una copia de este documento se entrega al deudor para que preste su conformidad y pueda proceder a efectuar el ingreso de la deuda pendiente.

Tras la realización del paso anterior, el Organismo procede a levantar las garantías aportadas por el deudor. En este punto las actuaciones a desarrollar difieren en función del tipo de garantía aportada, según se indica en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 27

TIPOLOGÍA DE ACTUACIONES REALIZADAS PARA LA CANCELACIÓN DE GARANTÍAS

GARANTÍA APORTADA	ACTUACIÓN A REALIZAR
Garantía real	Escritura de cancelación de hipoteca
Embargos	Solicitud de mandamiento de cancelación por pago en el juzgado que corresponda
Garantías personales	Devolución del documento de garantía al interesado

Los gastos de cancelación de garantías serán por cuenta del deudor salvo que éste fuera declarado fallido, en cuyo caso correrán, previa aprobación del Secretario General de FOGASA, por cuenta del Organismo.

En el caso de que el pago se produzca mediante entrega de bienes, el proceso que se sigue es similar al

que se describe en la forma de cancelación de la deuda «Daciones en pago» (apartado 3.2 de esta Sección), por lo que hay que remitirse a lo allí indicado. Por tanto en este apartado sólo se comenta la baja por cobro en efectivo de la deuda.

En este sentido, parece conveniente hacer referencia a la multiplicidad de deficiencias que este Tribunal ha

detectado en el cobro, además de las ya indicadas en el apartado 3.1.5 anterior:

— En primer lugar, debe señalarse que la información facilitada a este Tribunal por el Organismo respec-

to a los cobros en efectivo obtenidos de estos deudores, presenta diferencias según cual sea el origen de los datos. En el cuadro adjunto pueden apreciarse estas diferencias, así como las rectificaciones realizadas por el Organismo para conciliar las diferentes cifras:

CUADRO N.º 28

DIFERENTES DATOS DE COBROS DE DEUDORES CON CONVENIO DE PAGO FACILITADOS POR FOGASA

INFORMACIÓN DE FOGASA	INGRESOS BRUTOS	RECTIFICACIONES	INGRESOS NETOS
Ingresos por Convenios durante 2001			
a) Según bancos	2.495.412.059	-293.231.563	2.202.180.496
b) Según informática	2.097.928.878	104.251.618	2.202.180.496
Certificado de ingresos del Jefe de Sº de Contabilidad	2.495.412.059	-293.231.563	2.202.180.496
Ingresos en efectivo realizado durante el año 2001	2.205.088.396	0	2.205.088.396
Cuadre definitivo Saldo de Convenios a 31.12.2001	2.202.180.496	2.907.900	2.205.088.396

Esta situación, por sí misma, pone de manifiesto una importante deficiencia del control interno del Organismo, que no se ha apercibido (o no ha tomado medidas para evitarlo) de las diferencias que respecto de la cifra de cobros de deudores por convenio, presentaban sus diferentes registros.

Como consecuencia de lo anterior, este Tribunal indagó los motivos por los que se producían estas deficiencias. Según la justificación aportada por el Organismo para una muestra de deudores seleccionados por este Tribunal, ello era debido a «que el saldo de este convenio era negativo y, por tanto, no debía aplicarse el exceso (al convenio)», considerándose como un ingreso bancario de tipo «Juzgado» (lo que supone su contabilización como ingreso del ejercicio).

Esta situación se ha producido por la falta de actualización de las cuotas de los convenios tras las modificaciones anuales del tipo de interés legal (o al menos su falta de notificación a los deudores, como se ha indicado) hace que, en muchos casos, éstos sigan pagando las cuotas según las tablas de amortización convenidas a la firma de los convenios, lo que unido a la continua disminución del tipo de interés legal en los últimos años, ha hecho que los deudores en esta situación hayan ingresado al término del convenio un importe superior al que correspondería.

Ejemplos de esta situación se producen en el casos de las empresas Ignacio Carner, SA, Gamei, SA, TUBACEX, etc.

— En el caso de la empresa Victorio Luzuriaga, SA, en el que el ICO liquidó en el ejercicio 2001, el exceso de pagos sobre la deuda contabilizada motivó el reconocimiento de un mayor importe de deuda en convenio, sin embargo el cobro obtenido por FOGASA no fue aplicado al convenio, sino como «ingreso de Juzgado», figurando a la fecha de cierre del ejercicio 2001 un

saldo de deudores por 236.237.957 pesetas que no es correcto.

No obstante lo anterior, este Tribunal debe indicar que pese a las rectificaciones realizadas por el Organismo, como consecuencia de la Resolución de su Secretario General de 28.11.2001, siguen existiendo deficiencias por este motivo en el saldo de deudores por convenio que a 31.12.2001 reflejan los estados contables del Organismo. Así:

- Siguen existiendo a 31.12.2001 deudores por convenio que al cierre del ejercicio 2000 ya presentaban saldo contable negativo: Vicinay Cadenas, SA (-14.647.467 pesetas); Gamei, SA (-1.224.745 pesetas); Tuercas Segarra, SAL (-1.863 pesetas), lo que viene a poner de manifiesto la existencia de una falta de control de estos deudores.

- Existen cobros obtenidos de deudores cuyo convenio se encontraba en vigor que no han sido aplicados como cobros de convenios ni tampoco han sido considerados como cobros de deudores con convenio declarado incobrable (vgr.: cobros de Tapizados Gon, SA, por importe de 776.690 pesetas).

- Existen cobros que se dan de baja en la aplicación de informática de convenios por resultar imputables según el Servicio de Contabilidad a deudores por convenios incobrables que, sin embargo no coinciden con los datos de cobros contabilizados de este tipo de deudores. Es el caso de la deuda de Vialca, SA donde aparece una diferencia de 50.000 pesetas entre los datos bancarios de cobros obtenidos y los que figuran en la aplicación informática de convenios, sin que esta diferencia esté registrada como un cobro del concepto de deudores con convenios declarados incobrables.

En una situación parecida se encuentran los cobros obtenidos de las empresas Ayce Maquinaria, SAL y

Consava, SA, convenio este último en el que, además de lo anterior, su saldo a 31.12.2001 es de -945.616 pesetas.

- Asimismo, este Tribunal ha observado la existencia de deudores con convenio de pago ya concluido y que, sin embargo, figuran contablemente como deudores con convenio en vigor a 31.12.2001 (vgr.: Mecánica Ibense, SA; Calzados J. Ramón Pons, SA; Hijos de Juan Vidal, SAL, Jasala, SA; Tenería Moderna Franco Española, SA; Hijos de José Cuenca; Jomuga, SAL, etc.), dándose la circunstancia de que muchos de estos deudores que permanecen teóricamente en vigor no han ingresado cuota alguna durante todo el ejercicio 2001 y, aquéllos que lo han hecho, vienen ingresando unos importes que nada tienen que ver con las cuotas pactadas, lo que pone de manifiesto, como se ha indicado, un escaso rigor en su seguimiento.

— Conviene en este punto hacer un comentario sobre el hecho de que el saldo que presentan estos deudores a 31.12.2001, corresponde en un 49,1% (un 67,1% si no se consideran los deudores con saldo negativo) a deuda vencida y no pagada al cierre del ejercicio. A mayor abundamiento, el 20% del total del saldo de estos deudores corresponde a deuda vencida en ejercicios anteriores al 2001, lo que pone de manifiesto no sólo una deficiencia en el seguimiento de estos deudores, sino también el escaso rigor que muestra el Organismo en el cumplimiento de lo establecido en el artículo 10 de la OM de 20.8.1985 respecto al efecto del incumplimiento del convenio: su resolución.

Es evidente también, por tanto, el bajo grado de cobrabilidad que tiene esta deuda y, por tanto, la necesidad de dotar una elevada provisión para reflejar el riesgo de falta de cobro.

A este respecto, el Organismo ha mantenido una postura errática sobre el criterio a seguir en la provisión de estos deudores. Así, en los estados contables inicialmente cerrados por el Organismo, no se aplicó provisión alguna de estos deudores, siguiendo así el criterio seguido en ejercicios anteriores. Posteriormente, a la vista del Informe de Control Financiero del ejercicio 2001 elaborado por la Intervención Delegada, el Organismo modificó sus estados contables e incorporó la dotación que la Intervención Delegada recogía en su Informe, esto es, un 77,7% de la deuda con convenio de pago registrada en cuentas.

Esta provisión, que no sigue la Resolución de la IGAE de 14.12.1999 sobre provisiones, ha sido calculada por la Intervención Delegada comparando los cobros obtenidos por el Organismo en 2000 y 2001, con los derechos a cobrar en ambos ejercicios. Respecto a esta provisión, este Tribunal debe hacer tres consideraciones:

- Que al no ser correcto el saldo contable de deudores por convenio por las razones ya expuestas (se ha contabilizado un importe neto, se han imputado cobros

en exceso, etc.), la cifra de provisión calculada se ve sensiblemente afectada y pierde representatividad.

- Que la perspectiva tomada por la Intervención (sólo dos ejercicios) no es suficiente.
- Que la Intervención sólo ha tenido en cuenta para su cálculo la deuda vencida y no pagada en el propio ejercicio 2001 y en ejercicios anteriores, y no el importe total adeudado, lo que hace que la provisión calculada pueda ser insuficiente.

Por ello, este Tribunal no puede pronunciarse sobre la suficiencia de la provisión dotada por el Organismo.

3.3.1.6.2 Baja por declaración de incobrabilidad del convenio.

Se produce cuando el deudor no atiende los requerimientos de pago realizados por la UAP. Los pasos que deben seguirse para declarar incobrable la deuda son los siguientes:

— Esta etapa se inicia con la elaboración de un informe por parte de la UAP en el que constan las actuaciones realizadas con la finalidad de que el deudor se ponga al día en el pago de sus cuotas, la justificación documentada de que el deudor carece de bienes, la situación de la empresa en ese momento (existencia de actividad, de trabajadores en plantilla, etc.) y la propuesta de acciones legales tendentes a recuperar las cantidades pendientes de pago.

A la anterior información se adjunta la ficha de convenio incobrable y cuanta documentación justificativa de la situación actual del convenio se considere oportuna. Tras ello se remite esta documentación a la Unidad de Convenios y Actuaciones Jurídicas.

Una vez analizada la documentación por esta Unidad, ésta propone al Secretario General la declaración de incobrabilidad del convenio. El Secretario General, una vez examinada la propuesta dicta, en su caso, la correspondiente Resolución declarando el convenio incobrable.

En este sentido debe señalarse que en el ejercicio 2001 se tramitaron las bajas de 21 convenios, por importe de 2.075.115.055 pesetas, lo que representó el 11,0% del importe total de deudores con convenio de pago en vigor en el ejercicio 2001. No obstante lo anterior, este Tribunal debe señalar que las bajas tramitadas son una parte poco significativa del total de deudores que debieron tramitarse en aplicación de la normativa reguladora de estos deudores.

En este sentido, tiene especial interés poner de manifiesto que este sistema de gestión de deudores, que no agrupa la deuda por deudor y que permite una gestión diferente de los distintos convenios firmados con un mismo deudor, resulta poco eficiente, por diversos motivos:

- No permite una visión global de la posición del deudor frente al Organismo.

- Facilita la existencia de errores en la imputación de los pagos a los distintos convenios suscritos con el mismo deudor, como ya se ha comentado.

- Dificulta la gestión de la deuda, puesto que las medidas a adoptar para obtener el cobro de la deuda incorporada en los convenios incumplidos puede poner en peligro el cumplimiento de los restantes convenios de pago.

Por ello, este Tribunal considera que FOGASA debiera cambiar este criterio de gestión, y agrupar toda la deuda de una misma empresa en un único convenio,

incorporando a tal efecto la deuda antigua en los convenios firmados posteriormente como consecuencia del pago de nuevas prestaciones.

Por otra parte, este Tribunal ha comprobado que desde que se produce la morosidad en el pago de la cuota, hasta que el convenio es declarado incobrable se produce una demora media de 2,5 años, lo que perjudica notablemente las expectativas de cobro del Organismo. Esta demora evidencia las deficiencias en el control interno del Organismo. En el siguiente cuadro se puede apreciar, a título de ejemplo, una relación de expedientes de convenios con demoras significativas:

CUADRO N.º 29

RETRASOS EN LA DECLARACIÓN DE INCOBRABILIDAD

DEUDOR	FECHA		
	CONVENIO	INCOBRABLE	ÚLTIMO PAGO
Cisnera, Landete y Cia	23.12.93	30.10.01	Sin pagos
La Garriga, SL	20.7.93	13.6.01	Sin pagos
Roberto Zubiri, SA	3.2.98	7.01	Sin pagos
CHACONSA	3.4.95	26.4.00	Sin pagos
Consulting Inmobiliario, SA	11.1.95	28.2.00	Sin pagos
F.L.G.	8.6.94	4.4.00	Sin pagos
Inmobiliaria Torné, SA	11.1.95	28.2.00	Sin pagos
J.L.A.	13.4.94	15.2.00	Sin pagos
Hidroeléctrica de Oliana, SA	2.10.93	27.2.01	14.1.97
Jumberca, SA	16.12.93	8.9.00	4.4.96
Grupo Tavex, SA	27.4.95	4.4.00	8.5.95
Metacast, SL	15.7.94	14.3.00	Sin pagos

En este sentido, debe señalarse que la demora media existente desde que se efectúa la propuesta de incobrabilidad hasta que se firma la Resolución transcurren más de 6 meses en algunos convenios.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal ha comprobado la existencia de requerimientos de pago a los deudores emitidos con posterioridad a la declaración de incobrabilidad del convenio por el Secretario General (vgr.: convenio de Aguilar de Ediciones, SA), lo que demuestra la falta de coordinación entre los distintos órganos de FOGASA.

Con relación a este convenio de Aguilar de Ediciones, SA, debe señalarse que la cantidad reclamada por el Organismo a través del requerimiento de pago fue, además, superior a la fijada en la declaración de incobrable, lo que pone de manifiesto una significativa falta de coordinación entre la UAP (Madrid) y los SSCC.

— La Resolución del Secretario General declarando la incobrabilidad del convenio se comunica al Servicio de Contabilidad para que proceda a dar de baja la deuda pendiente. También se comunica a la UAP para que lo notifique al deudor y le ponga de manifiesto el inicio de las correspondientes acciones recuperatorias en vía judicial.

A este respecto debe indicarse que en aquellos convenios que tienen cuotas vencidas y no pagadas, el procedimiento interno definido por el Organismo, establece que éstas devengarán intereses al tipo legal del dinero desde el momento que se produce el impago de la cuota hasta que ésta se liquida.

Sin embargo, cuando las UAP realizan la propuesta de baja de la deuda, el importe adeudado por estos deudores es calculado por el programa informático de FOGASA añadiendo al importe total de las cuotas impagadas (sin considerar los intereses producidos hasta el momento de la declaración), las cuotas no vencidas pendientes de pago a la fecha de declaración de incobrabilidad, calculadas al tipo de interés legal vigente en el momento de esta declaración de incobrabilidad, lo que incumple la normativa aplicable.

A mayor abundamiento, la inclusión de los intereses pendientes de devengo no se realiza actualizando su valor a la fecha en que se liquida el convenio, sino que simplemente se cuantifican con el valor que tendrían en el momento en que se hubiera liquidado el convenio si no se hubiese producido la declaración de incobrabilidad, lo que además de resultar ajeno a toda lógica

financiera, está generando un enriquecimiento indebido para el Organismo.

En este sentido, este Tribunal considera improcedente la reclamación de los intereses aún no devengados, ya que esto supone prorrogar los efectos del convenio que, en el momento de la declaración, ya ha sido resuelto.

Sin perjuicio de ello, en opinión de este Tribunal, el criterio que FOGASA debería aplicar a esta deuda, a falta de pacto en el convenio firmado con el deudor, es el que resulta de las normas establecidas en los artícu-

los 1.108 y siguientes del Código Civil. En aplicación de estas normas, FOGASA únicamente podría reclamar el principal de la deuda pendiente a la fecha de declaración de incobrabilidad, más los intereses legales devengados hasta la fecha de extinción del convenio por incumplimiento del deudor, lo que obligaría a la regularización de la totalidad del saldo de deudores por convenios incobrables a 31.12.2001.

En el siguiente cuadro puede apreciarse el efecto anterior en la muestra de convenios incobrables analizada:

CUADRO N.º 30

DIFERENCIAS PRODUCIDAS EN EL CÁLCULO DE LOS INTERESES DE LAS LIQUIDACIONES DE CONVENIOS INCOBRABLES

DEUDOR	SALDO/S		DIFERENCIA
	FOGASA	TCu	
Pieles y Curtidos, SA 1	31.897.489	43.998.866	12.101.377
Pieles y Curtidos, SA 2	127.766.857	117.372.126	-10.394.731
Jumberca 1	126.698.486	154.526.228	27.827.742
Jumberca 2	585.017.182	625.362.542	40.345.360
Millares Textil, SA (Grupo Tavex)	722.860.279	772.587.809	49.727.530
Ferroaleaciones Españolas, SA	183.858.687	202.159.453	18.300.766
Eilan, SAL	939.498.610	1.054.054.025	114.555.415
Metacast, SL	745.782.017	768.240.000	22.457.983
Compañía Minera Del Marquesado, SLL	218.353.507	218.720.074	366.567
Cisnera Landete y Cia.	915.777.505	938.844.855	23.067.350
Roberto Zubiri, SA	48.928.217	45.651.877	-3.276.340
Hidroeléctrica De Oliana, SA	801.616.474	828.222.025	26.605.551
TOTAL	5.448.055.310	5.769.739.880	321.684.570

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que el propio Organismo aplica en ocasiones criterios distintos al antes descrito. Es el caso de los convenios con Hijos de Andrés Molina, SA y Pesa Electrónica, SA, en los que no se ha incluido como mayor importe de la deuda los intereses no devengados. O el caso de Funde-ría, SA, en cuya declaración de incobrabilidad se indica el importe del principal: 49.359.549 pesetas «más sus intereses», que no resultan cuantificados y, por tanto, tampoco se incorporan al contabilizar esta deuda.

— Una vez producida la declaración de incobrabilidad se inicia o continua la reclamación en vía judicial para lograr la recuperación de la cantidad adeudada (ejecución de las garantías y bienes del deudor). Si dicha recuperación resulta inviable, en todo o en parte,

se procede a emitir la declaración de deudor fallido por el importe que corresponda, con la consiguiente baja final en contabilidad de este derecho de cobro. Esta declaración de fallido viene a poner de manifiesto la insuficiencia de las garantías aportadas por el deudor para asegurar el cumplimiento del convenio.

FOGASA comenzó a contabilizar estos deudores por convenios incobrables de modo diferenciado en el ejercicio 1999, incorporando los correspondientes al mes de diciembre de 1998, ya que los declarados incobrables con anterioridad a esta fecha se encontraban (y se encuentran) registrados en la cuenta (5421) «Créditos a corto plazo por subrogación», identificados bajo el epígrafe de «Deudores en ejecución judicial». El saldo de estos deudores a 31.12.2001 presentaba el siguiente detalle:

CUADRO N.º 31

DETALLE DE LOS SALDOS EN QUE FIGURA REGISTRADO EL CONCEPTO DE DEUDORES INCOBRABLES

EJERCICIO	(431) "Deudores por derechos reconocidos de presupuestos cerrados"	(430) "Deudores por derechos reconocidos de presupuesto corriente"	(490) "Provisión para insolvencias"
1999	1.588.834.359	0	1.588.834.359
2000	6.398.026.290	0	6.398.026.290
2001	0	2.026.207.062	2.026.207.062
TOTAL	7.986.860.649	2.026.207.062	10.013.067.711

Dada la falta de representatividad del saldo contable del Organismo referente a deudores por convenios, por las deficiencias señaladas anteriormente, como consecuencia del Informe de Control Financiero elaborado por la Intervención Delegada correspondiente al ejercicio 2001, el Organismo está procediendo a rehabilitar derechos correspondientes a convenios declarados fallidos en los ejercicios 1999, 2000 y 2001, por un importe que se sitúa en torno a los 6.204 millones de pesetas.

Asimismo, parte de los convenios declarados incobrables anteriores al ejercicio 1999 y que, por tanto, no figuran contabilizados por FOGASA, por un importe en torno a los 7.000 millones de pesetas, también van a ser rehabilitados por el Organismo. A este respecto, debe señalarse que las declaraciones de fallidos de este tipo de deudores tramitadas con anterioridad al ejercicio 1999 por el Organismo, no lo eran realmente, sino que se realizaban para obtener la resolución del convenio y la reapertura del procedimiento de ejecución judicial de deuda. El resto de los convenios declarados incobrables antes del ejercicio 1999 (8.567 millones de pesetas), no van a ser rehabilitados por considerarlos prescritos, al ser anterior a 31.12.1996 el vencimiento teórico de la última cuota de estos convenios.

Sin embargo, el Tribunal ha verificado que en algunos casos la rehabilitación carece de sentido alguno por resultar suficientemente acreditada la inexistencia de bienes que permitan la recuperación de la deuda (vgr.: expedientes de Selecta Shoes International, Industrial Benisa, Engranajes y Bombas UGO, SA), o la extinción de la personalidad del deudor (vgr.: expediente de Tagra SA).

En otros casos, la rehabilitación que se propone no parece tener en consideración la posible previa contabili-

zación de estos deudores como deudores en ejecución judicial, lo que produciría su duplicidad (expedientes de Engranajes y Bombas UGO, SA, Talleres del Zuya, SA, Metales y Platería Rivera, SA, Sucesora de J. Coma Cros, SA, Hilandera, SA, Construcciones Mecánicas Somar, SA, e Industrial Somar, SA), por un importe que se sitúa en torno a 436 millones de pesetas.

Por otra parte, existe el riesgo de que la rehabilitación de estos convenios no tenga en cuenta los cobros que respecto de algunos de ellos, se han producido tras su declaración como fallidos.

Por último, tampoco queda acreditado suficientemente que se haya producido la prescripción de los derechos de cobro frente a los deudores por convenios declarados fallidos con anterioridad a 31.12.1996 (8.567 millones de pesetas), dados los elevados plazos de prescripción que afectan a las acciones del Organismo en vía judicial.

— A 31.12.2001, los estados contables del Organismo no habían incorporado las bajas de deudores por convenio declarado incobrable, correspondientes a las empresas Fabricantes Especiales de Rodamientos, SA (FERDSA) y J.L.A., por importe de 63.684.602 pesetas. Esta deficiencia contable se produjo también en el ejercicio anterior ya que durante el ejercicio 2001, FOGASA tuvo que regularizar este saldo contabilizando bajas no registradas del ejercicio anterior por importe de 1.099.124.388 pesetas.

— En las altas de deudores producidas en los ejercicios 2000 y 2001, el análisis efectuado por este Tribunal ha puesto de manifiesto la existencia de diferencias entre la deuda contabilizada y los datos que figuran en la resolución del Secretario General por la que se acuerda la declaración de incobrabilidad, según se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 32

DIFERENCIAS PRODUCIDAS ENTRE EL REGISTRO CONTABLE Y LA RESOLUCIÓN DEL SECRETARIO GENERAL RESPECTO DE LOS DEUDORES POR CONVENIOS INCOBRABLES

DEUDOR	DEUDA/S		DIFERENCIA
	RESOLUCIÓN	CONTABILIDAD	
Consava, SA (Convenio I)	3.263.007	2.317.391	945.616
Lucrecia Esteban Lucas	12.986.556	12.766.982	219.574
Biok, SA	41.784.885	54.237.491	-12.452.606
Confitería Padova	4.235.024	4.350.024	-115.000
Industrias Prieto, SA	65.532.397	65.634.780	-52.383
Jose Luis Gay, SL	45.856.349	47.518.184	-1.661.835
Metacast, SL	786.692.362	745.782.017	40.910.345
Pesa Electrónica, SA (Convenio II)	11.728.285	220.817.294	-209.089.009

Estas diferencias, no aclaradas por el Organismo, ponen de manifiesto, una vez más, las insuficiencias de su control interno.

— Asimismo, los cobros que de estos deudores se han producido a lo largo del ejercicio también presentan incidencias, ya que se producen diferen-

cias, no aclaradas por el Organismo, entre los datos que figuran en su libro de bancos y las bajas por cobro contabilizadas por la entidad. Estas diferencias, en ocasiones, proceden de cobros obtenidos en

el ejercicio 2000 y, en otras ocasiones, se producen en el propio ejercicio 2001. Diversos ejemplos de estas diferencias se pueden observar en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 33

DIFERENCIAS PRODUCIDAS ENTRE EL REGISTRO CONTABLE Y LOS COBROS OBTENIDOS POR EL ORGANISMO

DEUDOR	COBRO/S		DIFERENCIA
	LIBRO DE BANCO	CONTABILIDAD	
Hijos De Andrés Molina, SA	281.742.686	0	281.742.686
Pesa Electrónica, SA (Convenio II)	195.451.119	0	195.451.119
Andalucía Inhor, SL	8.809.610	0	8.809.610
Erebus, SA (1)	140.974.773	127.242.632	13.732.141
Biok, SA	16.527.556	0	16.527.556
F.H.C.	124.425	0	124.425
Bilmanusa	552.516	0	552.516
Deusto 2000, SL	22.594.822	19.100.000	3.494.822

(1) En este caso, partiendo de los datos de la Resolución de incobrabilidad del convenio, este deudor presentaría además un saldo negativo de 10.171.281 pesetas.

A mayor abundamiento, este Tribunal ha observado la existencia de cobros en especie que no aparecen registrados como menor deuda de estos deudores. Esta situación se produce en el caso de la sociedad Matadero de Fuente Obejuna SAL, donde según la declaración de incobrabilidad (de 17.12.1998), el Organismo únicamente había percibido a dicha fecha 16.872.200 pesetas; sin embargo, de los datos obtenidos por este Tribunal, consta la dación en pago a FOGASA el 12.5.1998, de dos fincas valoradas en 36.860.000 pesetas que no aparecen reflejadas en dicha Resolución.

Por último, este Tribunal debe indicar que ha observado un supuesto en que figuran cobros en la Resolución de declaración de convenio incobrable (Industrias Porredón, SA) por importe de 4.412.460 pesetas que, sin embargo no aparecen reflejados en los estados contables ni en el libro de bancos facilitado por el Organismo.

— Respecto a la gestión de las bajas por declaración de fallidos de estos deudores, este Tribunal debe señalar que no existe en el Organismo una gestión uniforme y continuada a lo largo del tiempo, tal y como puede observarse en el cuadro adjunto:

CUADRO N.º 34

EVOLUCIÓN DE LOS FALLIDOS DE CONVENIOS INCOBRABLES

EJERCICIO	IMPORTE DECLARADO FALLIDO	% S/ TOTAL
1999	59.207.470	4,2
2000	1.052.606.438	73,8
2001	93.406.009	6,5
2002	220.533.856	15,5
TOTAL	1.425.753.773	100,0

Esta situación pone de manifiesto el riesgo de que el Organismo no esté tramitando las bajas de deudores que materialmente se encuentran en situación de fallido. Este riesgo es especialmente evidente si se observa la evolución que presentan estos deudores por convenios decla-

rados incobrables a lo largo del período 1998-2001. En el siguiente cuadro se compara el importe de la deuda dada de alta como incobrable en cada ejercicio, con la parte de esa deuda que ha pasado a considerarse fallida en el propio ejercicio o en los ejercicios siguientes.

CUADRO N.º 35

COMPARACIÓN ENTRE LA DEUDA DECLARADA INCOBRABLE EN CADA EJERCICIO Y LA CONSIDERADA COMO FALLIDA

EJERCICIO	IMPORTE DEUDA		% S/ INCOBRABLES
	INCOBRABLE	DECLARADA FALLIDA	
1998	290.727.897	34.163.472	11,8
1999	2.819.251.576	1.189.612.506	42,2
2000	5.955.708.473	172.256.388	2,9
2001	2.116.532.486	29.721.407	1,4
TOTAL	11.182.220.432	1.425.753.773	12,8

Asimismo, debe recordarse, tal y como se ha indicado anteriormente, que FOGASA únicamente ha registrado una de las tres bajas de deudores producidas en el ejercicio 2001 derivadas de las declaraciones de fallido emitidas por el propio Organismo, lo que pone de manifiesto las deficiencias que presenta el registro contable.

— Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal debe recordar la existencia de una duplicidad parcial entre los deudores registrados contablemente como deudores con convenio incobrable y los deudores en ejecución judicial, si bien este asunto se expone más detalladamente en el apartado 3.3.4 de esta Sección.

— Asimismo, el Tribunal ha constatado la existencia de una ampliación sucesiva de los plazos de pago hasta superar en más de tres años los límites establecidos en la normativa (vgr.: convenio SEPU, SA).

— La parte no recuperada de la deuda, una vez realizadas todas las actuaciones recuperatorias pertinentes (vía judicial), es dada de baja. No obstante, estas actuaciones serán analizadas en el epígrafe 3.4 siguiente.

3.3.2 Dación de bienes en pago de la deuda.

3.3.2.1 Consideraciones generales.

Esta modalidad de recuperación de la deuda consiste en su cancelación total o parcial mediante la entrega de un bien o derecho por parte, generalmente, del deudor.

FOGASA puede admitir cualquier tipo de bien en pago de la deuda (artículo 33 RD 505/1985). El importe que el Organismo asigna al bien es el valor de la peritación que se efectúa al hacer la entrega, si éste es inferior o igual al valor de la deuda. Si el valor de peritación es superior al importe de la deuda es este último importe el que se considera.

Este procedimiento comprende desde el momento en que el deudor propone al Organismo la cancelación de la deuda hasta que el bien pasa a poder de FOGASA. Su incidencia durante el periodo 1997-2001 fue la siguiente:

CUADRO N.º 36

CANCELACIÓN DE LA DEUDA MEDIANTE DACION EN PAGO (1997-2001)*

CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAL	%
Nº de daciones en pago recibidas	18	12	4	18	1	53	
IMPORTE	1.350,2	1.645,8	157,1	500,1	28,0	3.681,2	100,0
▪ Finca Urbana	70,3	1.090,5	126,1	36,0	0,0	1.323,0	35,9
▪ Edificio Industrial	579,3	0,0	0,0	235,0	0,0	814,3	22,1
▪ Maquinaria	369,6	374,3	5,1	0,2	28,0	777,2	21,1
▪ Resto bienes	331,0	181,0	25,9	228,9	0,0	766,8	20,8

* Datos en millones de pesetas.

Del análisis del cuadro anterior se deduce lo siguiente:

— Durante el periodo 1997-2001 este procedimiento de recuperación supuso un 10,9% del importe total recuperado.

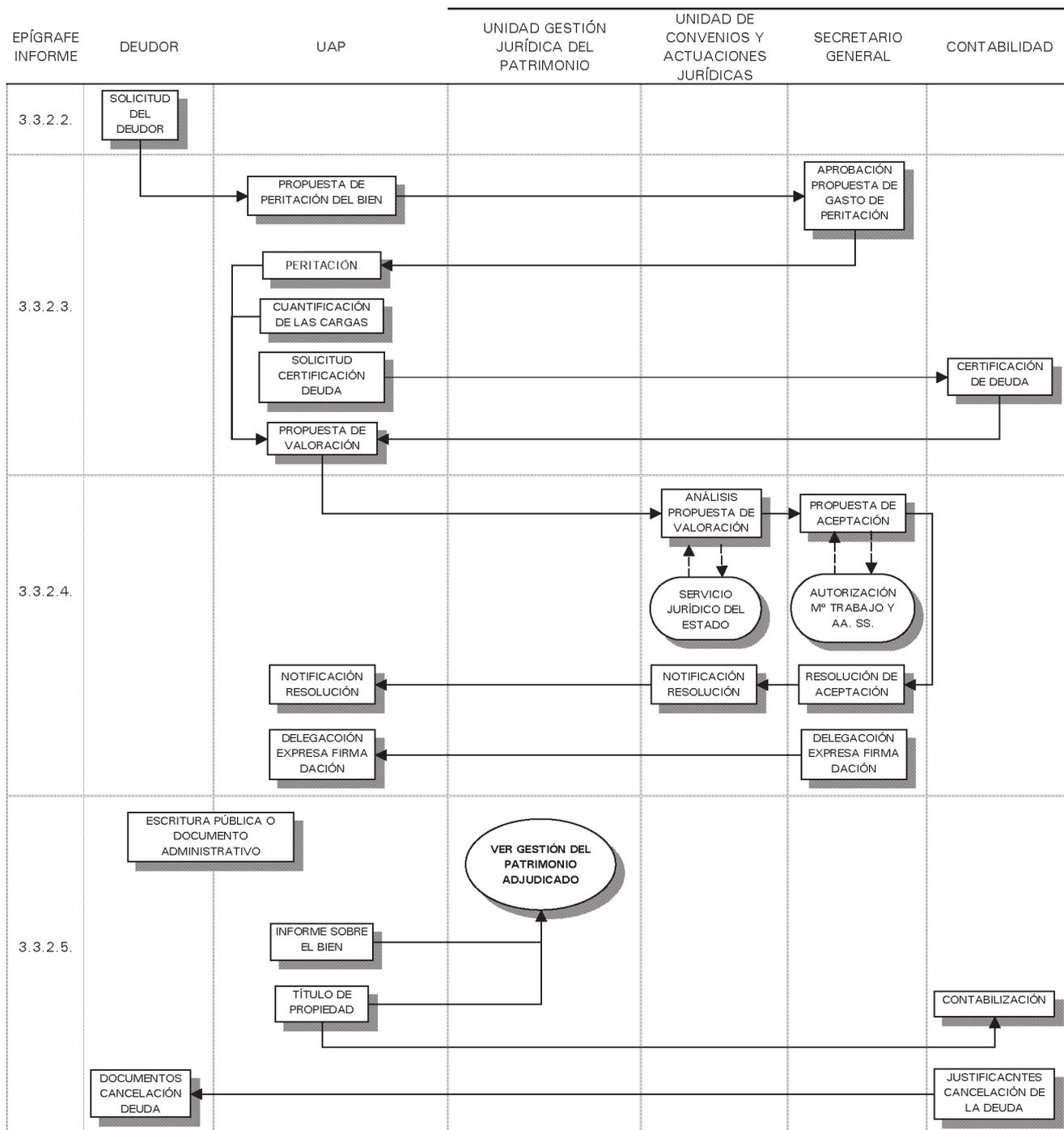
— Sin perjuicio de ello, se puede observar su tendencia regresiva. Así, durante el ejercicio 2001 esta forma de recuperación disminuyó un 98% respecto del ejercicio 1997.

— Asimismo, debe señalarse el elevado peso específico que tienen los componentes industriales (edifi-

cios industriales y maquinaria) que, como posteriormente se indica, son de difícil realización.

Para la obtención de las conclusiones recogidas en este epígrafe se ha considerado una muestra de bienes recibidos como dación en pago que representa el 41,5% del total de bienes entregados como pago de la deuda durante el periodo 1997-2001.

En el gráfico adjunto se presentan de forma resumida las principales actuaciones existentes en este procedimiento:



Las fases en que se estructura este procedimiento son las siguientes:

- Solicitud de pago por parte del deudor.
- Valoración de la situación del bien.
- Aceptación del bien.
- Formalización de la adjudicación.

3.3.2.2 Solicitud de pago por parte del deudor.

En esta fase el deudor manifiesta al Organismo su deseo de cancelar la deuda mediante la entrega de un bien o derecho. Este ofrecimiento, que se realiza en la

UAP donde se han tramitado las prestaciones pagadas por cuenta del deudor, debe incluir la identificación del bien, o conjunto de bienes, con los que se pretende cancelar la deuda. Debe indicarse que más del 50% de las daciones de pago fiscalizadas tienen su origen en un convenio previo.

3.3.2.3 Valoración de la situación del bien.

El objeto de esta fase es determinar el valor del bien ofrecido por el deudor. A estos efectos se considera como valor del bien, el valor de peritación minorado en

las cargas que el mismo soporta. En esta fase pueden distinguirse las siguientes etapas:

— Valoración del bien a entregar como pago. Esta valoración se debe realizar por un perito independiente contratado por el Organismo, tal y como establece su normativa interna. La contratación del perito debe ser analizada por el Jefe del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación, si su coste es inferior a 500.000 pesetas, o por el Jefe del Área Económico-Financiera si su coste es superior.

El Tribunal ha detectado la aceptación de daciones en pago por el Organismo sin haberse realizado la oportuna peritación o habiéndose efectuado con graves deficiencias. A continuación se detallan varios ejemplos de ello:

- Aceptación de valoraciones realizadas por la propia empresa deudora. Es el caso de la maquinaria procedente de la empresa Sucesora de J. Coma Cros, SA, que fue inventariada el 28.1.1997 por importe de 169.615.594 pesetas.

Además, durante el ejercicio 2001 se produjo la venta de una parte de esa maquinaria mediante enajenación directa, por importe de 700.000 pesetas, a la que correspondía un valor de adjudicación de 151.500.659 pesetas. Por tanto, el resultado de esta enajenación supuso una pérdida efectiva para el Organismo de 150.800.659 pesetas. Esta pérdida tiene su origen en una sobrevaloración inicial del bien.

- Aceptación de daciones en pago sin peritación o con peritaciones deficientemente efectuadas por el Organismo. Es el caso de la dación en pago de los derechos de la propiedad industrial (marcas, nombres comerciales, rótulos, etc.) aportados por Galerías Preciados, SA; que según la escritura de dación, tenían un valor estimado en 2.927.593.984 pesetas. Sin embargo, según la tasación realizada con fecha 28.9.2001, cuatro años después, el valor de estos derechos era de 300.000.000 pesetas. A mayor abundamiento, la última subasta de estos bienes, realizada en el ejercicio 2002, quedó desierta lo que pone de manifiesto el escaso valor de realización de estos bienes.

La aceptación de estos bienes sin peritación o con peritaciones deficientemente efectuadas ha supuesto un perjuicio económico indudable para el interés público, como puede apreciarse en el cuadro n.º 48.

— Cuantificación de las cargas que gravan el bien entregado. El Organismo debe investigar su existencia y cuantía. Estas cargas pueden ser de carácter hipotecario, tributario, por suministros o derivados de cuotas o gastos de comunidad, etc. También pueden consistir en embargos para el pago de multas o sanciones.

A este respecto, debe señalarse que, en general, no consta evidencia de que el Organismo realice una comprobación efectiva previa de posibles cargas; si bien, normalmente, en la escritura de dación, el cedente suele

manifestar que el bien cedido está libre de todo tipo de cargas o que se compromete a levantar las existentes.

En el caso de Tipel, SA, la deuda de esta empresa con FOGASA ascendía a 687.279.745 pesetas. En pago de esta deuda el Organismo recibió una finca situada en Barcelona que dio de alta en Inventario por 519.344.193 pesetas, una cadena de producción valorada en 60.000.000 pesetas y efectivo por valor de 104.000.000 pesetas, que ascendió a 683.344.193 pesetas, lo que supuso una pérdida inicial de 3.935.552 pesetas.

Asimismo, en cuanto a la valoración de la finca, debe destacarse que su peritación, realizada tres años antes de la formalización de esta dación en pago, señalaba un valor de 193.000.000 pesetas, esto es 326.344.193 pesetas inferior al valor otorgado por el Organismo en la adjudicación del bien, lo que supone un incumplimiento de su normativa interna.

Por otra parte, esta falta de representatividad del valor de adjudicación se puso de manifiesto al efectuar su venta en el ejercicio 2000 por un importe de 66.837.825 pesetas. Los hechos descritos, con independencia de otros factores que pudieran haber incidido en su desarrollo, permiten calificar el resultado de la operación como una condonación implícita de la deuda por importe de 330.279.745 pesetas.

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que existe constancia de que se han aceptado daciones de bienes con cargas que no han reportado ningún cobro al Organismo. Es el caso de una devolución de IVA cedida por la empresa Bright Election, SA, que tenía cargas de la propia Hacienda Pública por valor de 411.883 pesetas y un embargo preferente de la Tesorería General de la Seguridad Social, que significa que el Organismo no va a percibir ningún importe por la realización de este bien, lo que pone de manifiesto una falta de control, tanto del responsable de la UAP como de la Unidad de Convenios y Actuaciones Jurídicas. Por tanto, el Organismo debería dar de baja este derecho por el importe por el que figura en el Inventario de Patrimonio adjudicado a 31.12.2001.

En otra ocasión, el Organismo se adjudicó dos créditos, uno contra el Instituto Nacional de la Salud y otro contra el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que ya estaban prescritos, lo cual fue confirmado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su sentencia de 18.12.2000. Por tanto, el Organismo debe dar de baja en el Inventario de Patrimonio y en sus estados contables los importes de 134.000.000 y 131.000.000 pesetas, por los que figuran contabilizados ambos créditos.

— Cuantificación de la deuda. Para ello la UAP solicita, en su caso, la correspondiente certificación al Servicio de Contabilidad. No obstante, este Tribunal ha detectado que esta certificación no incluye los intereses devengados por impago de cuotas (en los casos de convenios), a lo que se une el hecho de que se emiten, por lo general, en una fecha anterior a la dación, por lo que pueden realizarse pagos posteriores a la fecha de la cer-

tificación no incluidos en ella, con el consiguiente perjuicio para el interés público.

Un ejemplo de lo anterior, además de los ya citados de TIPEL SA y Galerías Preciados SA, lo constituye el caso de Capeans, SA, para cuya propuesta de dación en pago, el Servicio de Contabilidad certificó la deuda en fecha 30.12.1998, siendo firmada la dación el 18.2.1999. Como la certificación no incluía los intereses devengados por el impago de cuotas del convenio que el deudor tenía con el Organismo, la deuda real era superior en 8.218.693 pesetas al importe certificado por el Servicio de Contabilidad, lo que se tradujo en una pérdida efectiva para el Organismo.

Igual situación se produjo en las daciones en pago realizadas por Fabrica Electrotécnica JOSA, SA y Talleres La Paz, SL, con unas pérdidas estimadas de 53.388.293 y 1.307.609 pesetas, respectivamente.

— Elaboración del informe de valoración. Una vez valorada la solicitud de pago, la UAP elabora un informe al respecto y lo remite, con el certificado de cargas existente sobre el bien, a la Unidad de Convenios y Actuaciones Jurídicas. A esta documentación se adjunta una copia del documento de ofrecimiento de pago.

3.3.2.4 Aceptación del bien.

El objeto de esta fase es la aceptación o rechazo de la dación en pago ofertada por el deudor por el Secretario General del Organismo mediante la correspondiente Resolución motivada.

Esta fase se inicia con la revisión previa, por parte de la Unidad de Convenios y Actuaciones Jurídicas del informe de valoración y documentación aneja remitidos por la UAP. Tras su estudio la Unidad de Convenios y Actuaciones Jurídicas elabora un informe-propuesta en el que se recogen los antecedentes de la dación, las cautelas a adoptar como paso previo a la firma de la escritura de dación y la forma en que debe aplicarse el bien a la cancelación de la deuda. En los casos en que se considera necesario, se solicita informe referente a la adecuación del pago al Servicio Jurídico del Estado del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El informe se presenta en la Comisión Asesora y de Seguimiento en materia de Prestaciones y de Subrogación (Convenios de Recuperación) para que efectúe una propuesta al Secretario General del Organismo.

Si el importe del pago supera los 150 millones de pesetas, el Secretario General debe requerir autorización previa al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales para la aceptación del bien, salvo que se trate de un procedimiento concursal.

Finalmente, el Secretario General procede a emitir la Resolución autorizando o rechazando la operación de dación en pago.

Para la firma de la escritura de dación en pago puede producirse, de forma expresa, la delegación de firma por parte del Secretario General del Organismo en el responsable de la UAP.

3.3.2.5 Formalización de la adjudicación.

Esta fase tiene por objeto la formalización del derecho de propiedad de FOGASA sobre el bien entregado como pago de la deuda.

Para ello el acuerdo de dación en pago se instrumenta a través de escritura pública (obligatorio si afecta a bienes inmuebles) o documento administrativo. La formalización se realiza conforme al importe de tasación que corresponda a cada caso (punto A.1.a del Procedimiento de Gestión del Patrimonio Adjudicado a FOGASA). Los gastos de Registro y Notaría corren a cargo del deudor.

— Una vez realizados los trámites anteriores, la UAP envía a la Unidad de Gestión Jurídica del Patrimonio del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación los títulos de propiedad, acompañándolos de un informe para el conocimiento del bien y sus circunstancias. A continuación, se comunica lo actuado al Servicio de Contabilidad para su anotación. Este Servicio se encarga, asimismo, de remitir al deudor los justificantes de cancelación de la deuda.

A este respecto, debe señalarse que el Organismo registra contablemente estos bienes dentro de la subcuenta (2291) «Bienes adjudicados en estado de venta. Art. 33 RD 505/1985» cualquiera que sea su naturaleza (inmuebles, acciones, obligaciones y créditos, derechos de la propiedad industrial). Parece más adecuada la creación de subcuentas dentro de cada uno de los subgrupos contables, que recojan los bienes adjudicados atendiendo a la verdadera naturaleza de los mismos.

A 31.12.2001, el inventario de bienes adjudicados al Organismo, no sólo por daciones en pago sino también por adjudicaciones judiciales, estaba formado por 526 bienes con un importe de adjudicación de 15.066.810.224 pesetas. Durante el ejercicio 2001 el saldo de la cuenta (2291) «Bienes en estado de venta. Art. 33 RD 505/1985», que registra el movimiento de estos bienes, disminuyó en un importe neto de 2.074.870.593 pesetas, lo que supuso un 12,1% del saldo de dicha cuenta respecto al ejercicio anterior. El movimiento de esta cuenta durante el ejercicio 2001 fue el siguiente:

CUADRO N.º 37

MOVIMIENTO DE LA CUENTA 2291

SALDO A 31.12.2000	ALTAS	BAJAS	SALDO A 31.12.2001
17.141.680.817	220.999.312	2.295.869.905	15.066.810.224

El Organismo no efectúa ningún tipo de corrección valorativa que recoja la posible pérdida de valor que sufre este tipo de bienes durante el periodo de su permanencia en poder de FOGASA. De acuerdo con los cálculos efectuados por este Tribunal, la depreciación que sufren los bienes adjudicados al Organismo en el momento de su venta se sitúa por término medio en un 31,0% sobre el valor contabilizado para el periodo 2000-2001, (ó del 29,9% considerando los tres últimos ejercicios (ver cuadro n.º 48)). Esta pérdida de valor debe reflejarse contablemente mediante la correspondiente provisión de acuerdo al principio de prudencia, por lo que procedería una dotación a la provisión de al menos 4.670.711.169 pesetas.

3.3.3 Transacción con el deudor.

3.3.3.1 Consideraciones generales.

Este sistema de recuperación es similar al de dación en pago, descrito con anterioridad, con la sal-

vedad de que el importe pagado por el deudor, ya sea mediante efectivo o contra la entrega de bienes o derechos, es inferior, previa aprobación del Ministro de Hacienda, a la deuda que el citado deudor tenga con el Organismo.

Las transacciones formalizadas por el Organismo durante el periodo 1997-2002 han consistido en la realización de quitas directas en el importe de la deuda, con cobro de la diferencia en metálico o mediante la entrega de bienes de la entidad deudora.

Durante el periodo 1997-2002, FOGASA, ha realizado tres actuaciones recuperatorias del tipo citado, una en 2001 y dos en 2002, lo que da una idea de la escasa aplicación de este procedimiento. Las características de estas transacciones se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 38

CARACTERÍSTICAS DE LAS TRANSACCIONES REALIZADAS EN EL PERIODO 1997-2002*

CONCEPTO	1997-2000	2001	2002	TOTAL PERIODO
Nº de transacciones firmadas	0	1	2	3
Importe de la deuda	0,0	396,7	4.163,7	4.560,4
Cobro realizado	0,0	218,0	37,0	255,0
% quita	-	45,0	99,1	94,5

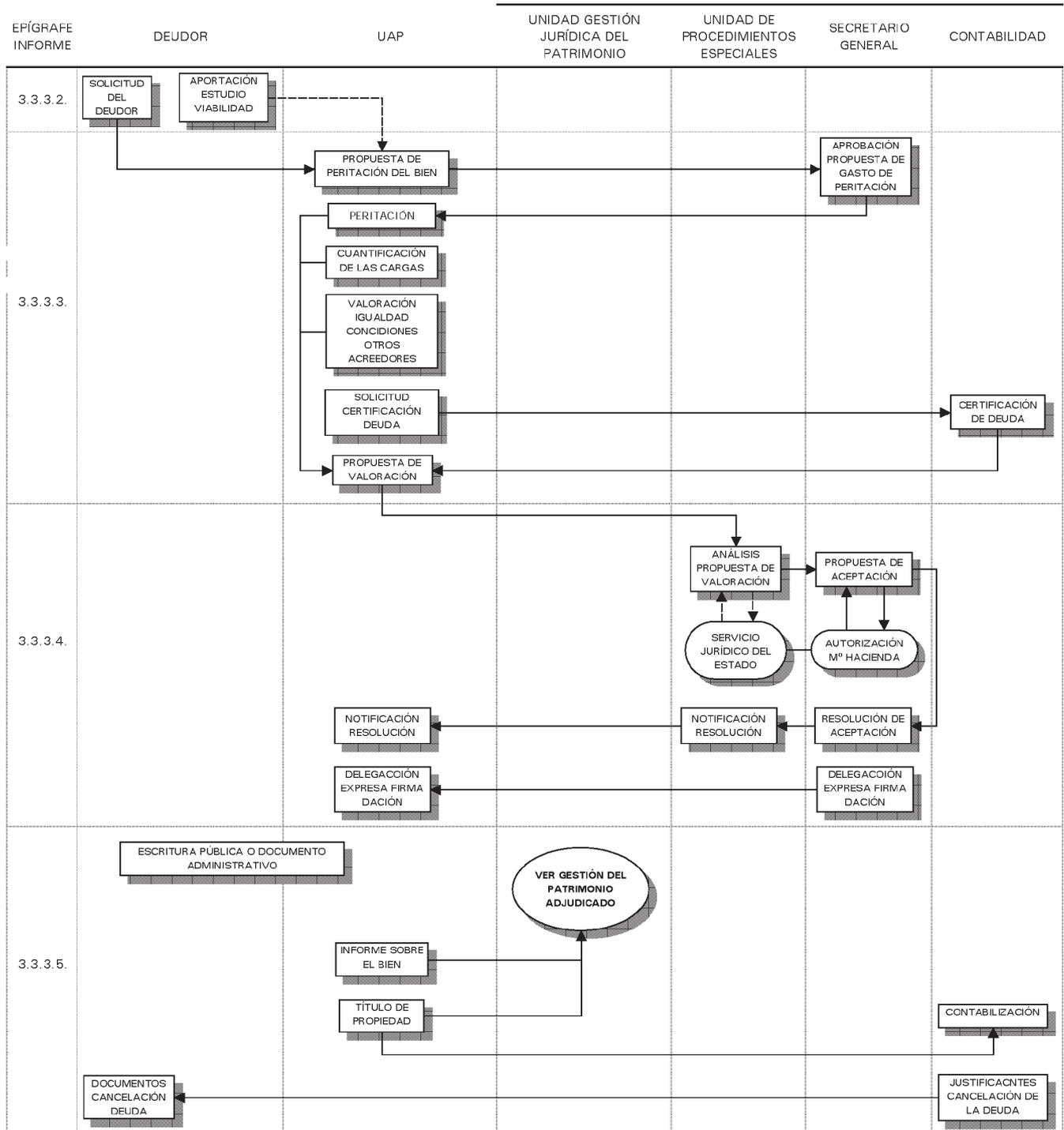
* Millones de pesetas

Entre los acuerdos de transacción firmados destaca el de la empresa Sistemas de Instalaciones y Telecomunicación (SINTEL), por un importe de 3.967.525.827 pesetas.

Para la obtención de las conclusiones recogidas en este epígrafe se ha considerado una muestra de bienes

recibidos como pago mediante transacción que representa el 100% del total de transacciones realizadas durante el periodo 1997-2001.

En el gráfico adjunto se presentan de forma resumida las principales actuaciones existentes en este procedimiento:



Las fases en que se estructura este procedimiento son las siguientes:

- Solicitud de pago por parte del deudor.
- Valoración de la solicitud presentada.
- Solicitud de autorización de transacción al Ministro de Hacienda.
- Formalización del acuerdo.

3.3.3.2 Solicitud de pago por parte del deudor.

En esta fase el deudor manifiesta al Organismo su deseo de cancelar la deuda mediante la entrega de bienes o derechos, indicando en el documento la forma de pago y el importe del pago a realizar. Este ofrecimiento debe incluir la identificación del bien, o conjunto de bienes, con que se pretende cancelar la deuda.

En la práctica, en aquellos casos en los que la finalidad del acuerdo es hacer viable la empresa, el deudor debe presentar los estudios que justifiquen esta viabilidad. La solicitud debe ser presentada por la empresa en los casos que exista un procedimiento de suspensión de pagos, o por los órganos del concurso en los procesos de quiebra.

3.3.3.3 Valoración de la solicitud presentada.

Las actuaciones a realizar por el Organismo en esta etapa no están definidas, si bien de facto el Organismo aplica un procedimiento similar al de daciones en pago. Así, pueden distinguirse los siguientes pasos:

- Conocimiento de las prestaciones pagadas por el Organismo a la fecha de la transacción.
- Control del valor de los bienes o derechos que se entregan en pago.
- Valoración de que las condiciones recogidas en la transacción no son menos favorables que las ofrecidas al resto de acreedores (en caso de que exista un procedimiento concursal).
- Valoración jurídica de la transacción, a realizar por el Servicio Jurídico del Estado.

Las UAP realizan las actuaciones antes indicadas, elaborando un informe que remiten a la Unidad de Procedimientos Especiales del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación.

A este respecto, debe señalarse que el procedimiento de valoración de las propuestas de los deudores en los casos en que estas transacciones se han producido, adolece de cierta falta de rigor. Así, a título de ejemplo, puede señalarse el caso de Manufacturas UGO, SA, que aportó al Organismo un estudio de viabilidad de la sociedad para el periodo 2000-2002, que presentaba ya en el ejercicio 2000, una desviación del 16% respecto de las ventas estimadas, sin que exista constancia de que el Organismo haya reaccionado ante esta desviación que presentaban las estimaciones realizadas.

En el caso de SINTEL, SA, este Tribunal no ha encontrado, pese a ser requerida, ningún tipo de información que fundamente la transacción aprobada. Con relación a este expediente debe indicarse, además, que el acuerdo firmado con esta empresa el 14.3.2002, reconocía una deuda con FOGASA por importe de 3.266.982.151 pesetas. Sin embargo, a esa fecha, FOGASA había realizado pagos por valor de 3.908.749.954 pesetas. Con posterioridad se realizaron pagos adicionales por un importe de 58.805.873 pesetas.

3.3.3.4 Autorización de la transacción por el Ministro de Hacienda.

Este paso tiene por objeto obtener la autorización del Ministro de Hacienda a la que hace referencia el artículo 39 TRLGP. La tramitación de esta autorización se realiza a través de la Secretaría General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

No obstante, debe señalarse la existencia de transacciones fácticas de la deuda sin autorización del Ministro de Hacienda. Es el caso de la empresa Tipel, SA, ya comentado en el apartado 3.3.2.3 anterior.

3.3.3.5 Formalización del acuerdo.

Este paso consiste en la firma del convenio singular o general propuesto o acordado con el deudor. Este acuerdo debe ser firmado por el Secretario General de FOGASA, si bien cabe la delegación de firma, de forma expresa, en los responsables de la UAP o en el responsable del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación.

3.3.4 Recuperación mediante ejecuciones judiciales y procedimientos concursales.

3.3.4.1 Consideraciones generales.

En este epígrafe se van a analizar aquellas actuaciones del Organismo relacionadas con los procedimientos ejecutivos y concursales que pueden dar lugar a la recuperación de la deuda. En ningún caso se va abordar una descripción y análisis completo de estos procedimientos por discurrir todos ellos en el ámbito judicial, y por quedar, por tanto, su ordenación fuera del ámbito de actuación del Organismo.

No obstante, antes de analizar las actuaciones del Organismo relacionadas con estos procedimientos, debe señalarse que las recuperaciones de deuda obtenidas por FOGASA a través de ellos alcanzan el 41,8% de los ingresos procedentes de la recuperación de deuda. Por otra parte, el tiempo que transcurre desde que se inician este tipo de recuperaciones hasta que se logra su cobro es, por término medio, superior a los cuatro años.

Durante el periodo 1999-2001, el importe de las ejecuciones judiciales en las que presentó demanda el Organismo fueron las siguientes:

CUADRO N.º 39

EVOLUCIÓN DE LAS DEMANDAS Y RECUPERACIONES POR EJECUCIONES JUDICIALES

CONCEPTO	1999	2000	2001
Importe de las demandas iniciales	8.797.582.865	13.144.359.706	16.193.698.000
Demandas planteadas	7.200.065.206	4.585.092.588	4.971.612.359
Bajas por recuperación o insolvencia	2.853.288.365	1.535.754.294	3.584.730.361
Importe de las demandas finales	13.144.359.706	16.193.698.000	17.580.579.998

Para el análisis de estas actuaciones se distinguirán dos apartados: el primero relativo a las actuaciones de los letrados del Organismo ante los Tribunales; y el segundo, referente a las consecuencias que se deducen para el Organismo de estos procedimientos.

3.3.4.2 Actuaciones de los letrados del Organismo ante los Tribunales.

Estas actuaciones tienen su fundamento en los artículos 10, 16 y 31 del RD 505/1985, donde se faculta al Organismo para ejercer cuantas acciones judiciales se consideren convenientes para el más rápido y eficaz reembolso de las cantidades abonadas.

Asimismo, son de aplicación las normas internas del Organismo contenidas en el manual de «Ingresos y Recursos a favor del Fondo de Garantía Salarial», en el de «Gestión del Patrimonio Adjudicado al FOGASA» y en las «Instrucciones de la Secretaría General del Fondo de Garantía Salarial para la llevanza del Inventario de Garantías constituidas a favor del Organismo».

Puede señalarse que la primera actuación realmente sustantiva relacionada con el proceso de recuperación de deuda, además de la subrogación ya comentada en el apartado 3.2 de la Sección III de este Proyecto de Informe, se produce cuando las UAP conocen la existencia de bienes en poder del deudor pues, en otro caso, procedería la baja de la deuda por insolvencia del deudor.

Sin embargo, a pesar de la importancia que tiene este conocimiento, el Organismo no ha establecido ningún tipo de procedimiento que defina qué actuaciones de búsqueda de bienes deben realizar las UAP o los SS.CC. y en qué supuestos deben implementarse. En este sentido debe señalarse que el Organismo se basa en la información existente en los juzgados y en la aportada por los trabajadores.

Una vez conocida la existencia de bienes, el responsable de la UAP procede a asignar el caso a uno de los letrados, quien se encarga de realizar cuantas actuaciones judiciales sean procedentes para la defensa de los intereses del Organismo. Estas actuaciones tienen como premisa la realización de un estudio previo de la situación, tanto patrimonial como jurídica del deudor.

En función de las conclusiones de dicho estudio, si no hay convenio con el deudor para el pago, el Organismo podrá optar por iniciar la demanda ejecutiva o por formar parte de los acreedores en el procedimiento concursal.

3.3.4.3 Consecuencias que se deducen para el Organismo de los procedimientos ejecutivos y concursales.

Los procedimientos concluyen, como ya se ha indicado, con el pago parcial o total de la deuda, que puede ser en efectivo o mediante la adjudicación de un bien.

La adjudicación está limitada al importe del valor de la deuda del Organismo con el deudor y al valor de tasación del bien. A este respecto, si el valor del bien supera

el importe de las prestaciones pagadas por el Organismo, el responsable de la UAP debe solicitar aprobación del Secretario General para proceder a su aceptación.

Por otra parte, las UAP deben dar también cuenta a los SSCC del resultado para el Organismo de los procedimientos ejecutivos y concursales. Las Unidades que deben recibir esta información son la Unidad de Administración del Patrimonio y la Unidad de Procedimientos Especiales.

3.3.4.3.1 Unidad de Administración del Patrimonio.

Esta Unidad debe recibir de las UAP antes del día 10 de cada mes, las altas y bajas de deuda producidas durante el mes anterior, que se deriven de ejecuciones judiciales tanto por la vía social como por la civil.

- La información recibida de la UAP por esta Unidad, en soporte papel, se incorpora en una base de datos con la siguiente estructura: a) antecedentes del expediente (juzgado, número de autos que da origen al procedimiento y número de auto de ejecución); b) identificación del deudor, los expedientes pagados y la cantidad adeudada; c) garantía que puede permitir el cobro de la deuda; y d) situación de las garantías. Esta información constituye el Inventario de Garantías de Ejecuciones Judiciales.

Con relación a esta obligación de remisión de información, este Tribunal ha detectado las siguientes incidencias:

— La ficha en la que las UAP remiten la información es de elaboración manual, lo que implica que el tratamiento de los datos debe ser realizado dos veces: al cumplimentar la ficha y al elaborar el inventario de garantías de ejecuciones judiciales.

— El deudor recogido en la ficha es identificado por su nombre y no por su CIF o NIF, lo que hace imposible el tratamiento informático de los datos facilitados e impide conocer si existen ejecuciones judiciales de ese deudor en otras UAP, si se están dando de baja deudores por insolvencia con ejecuciones abiertas, etc. En definitiva, esta deficiencia impide realizar un adecuado control de esta información.

— El envío de información no se realiza con la periodicidad establecida en la norma reguladora de este procedimiento. Así, durante el periodo fiscalizado, dieciocho UAP no remitieron información. En el mismo sentido se han detectado UAP (vgr.: Madrid) en la que el alta se proporciona simultáneamente con la baja²².

²² El Organismo manifiesta en sus alegaciones que se efectúan requerimientos a las UAP a fin de ejercicio para que remitan la información pendiente sobre ejecuciones judiciales. A este respecto, el Tribunal debe manifestar que no ha obtenido ninguna evidencia de que este hecho se haya producido, no habiendo aportado FOGASA ninguna documentación que soporte su afirmación. Con independencia del hecho citado, el Tribunal ha comprobado que varias UAP no remitieron las fichas mensuales pese a haberse producido cobros, hecho que pone de manifiesto la debilidad de los controles aplicados.

Ambas situaciones afectan a la representatividad de los registros contables y extracontables del Organismo, ya que impiden conocer la auténtica situación de la deuda.

— Por otra parte, la Unidad de Administración del Patrimonio no realiza ningún tipo de control para verificar si las UAP han remitido la ficha de control, ni realiza verificación alguna de la información que se remite en las fichas a partir de las cuales se elabora el inventario de ejecuciones judiciales, lo que supone una significativa debilidad del control interno, con el consiguiente riesgo sobre el patrimonio del Organismo y su registro contable.

— El Inventario de Garantías de Ejecuciones Judiciales no diferencia los cobros por intereses y costas que se derivan de los procedimientos judiciales, por lo que el Organismo no tiene conocimiento del detalle de estos ingresos y cuando identifica su procedencia, lo anota descargando la cuenta deudora por el total del cobro realizado, aunque ni los intereses ni las costas estuviesen previamente registrados como deuda²³.

Este hecho conllevaría que el saldo del deudor afectado por este hecho resultase acreedor si el Organismo llevase un correcto control de lo adeudado por cada deudor. Como no es así, se da de baja, de forma descontrolada, la globalidad del importe cobrado minorando el saldo de deudores del Organismo. Esta falta de un adecuado control permite que estas deficiencias procedimentales tan significativas pasen completamente desapercibidas.

A partir de la información remitida mensualmente por las UAP, la referida Unidad elabora un informe trimestral que contiene el detalle de las recuperaciones (por cobro) y de las bajas (por falta de cobro) derivadas de los procedimientos ejecutivos en el trimestre anterior.

El referido informe identifica la UAP origen de la baja, los datos referentes al juzgado, número de procedimiento y de ejecución, la empresa deudora, el número de expediente, los datos correspondientes a los importes de la cantidad adeudada, garantía, cantidad recuperada y cantidad pendiente de recuperar, así como las fechas de alta y baja.

Una vez realizado, el informe se remite al responsable del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación, para que, en su caso, elabore la oportuna propuesta de baja. Esta propuesta se estructura en tres apartados: importe de las recuperaciones, importe de los expedientes para los que existe resolución del juzgado y el «dedúzcase en la relación de deudores» del importe cobrado. Este último apartado es firmado por el Secretario General.

A continuación la propuesta es remitida al Servicio de Contabilidad para que proceda a la contabilización de los cobros contenidos en la propuesta. Las bajas por falta de cobro no son anotadas²⁴. En este proceso, este Tribunal ha detectado otras deficiencias:

— Las UAP no remiten a la Unidad de Administración de Patrimonio la totalidad de las altas y bajas producidas en los procedimientos ejecutivos, por lo que el informe que elabora esta Unidad, que sirve de soporte a la baja, es incompleto. En consecuencia, pueden existir deudores que figuren como tales en los registros del Organismo cuya deuda ha sido cancelada, o bien es incobrable.

Esta situación podría ser subsanada si la citada Unidad conciliara sus datos de baja con los existentes en otras Unidades del Organismo (vgr.: información sobre cobros).

— Por otra parte, en el proceso de notificación de las altas y bajas de la deuda, las UAP no detallan la totalidad de expedientes afectados por el procedimiento ejecutivo. Este hecho impide dar de baja como deudores los expedientes excluidos.

— Asimismo, debe señalarse que la Resolución adoptada por el Secretario General del Organismo sólo se refiere a las bajas por cobros realizados, no incluyendo ninguna baja por falta de cobro tras el procedimiento ejecutivo, lo que no parece razonable. Esta conducta permite que continúen de alta como deudores importes no recuperables, lo que distorsiona los registros contables y extracontables del Organismo.

En el cuadro adjunto se aprecia el efecto de este criterio durante el periodo 1999-2001:

CUADRO N.º 40

BAJAS POR PROCEDIMIENTOS EJECUTIVOS NO REGISTRADAS EN CONTABILIDAD (1999-2001)

CONCEPTO	1999	2000	2001	TOTAL
Total expedientes (A)	2.853.288.365	1.529.672.394	3.585.045.841	7.968.006.600
Total cobros	478.367.093	516.759.630	410.553.925	1.405.680.648
Bajas no registradas (B)	2.377.921.272	1.012.912.764	3.174.491.916	6.562.325.952
% (B)/(A)	83,3	66,2	88,5	82,4

²³ El Organismo manifiesta en sus alegaciones que esta situación se corrigió por Resolución del Secretario General de 25.3.2002. Sin embargo, el Tribunal debe puntualizar que esta Resolución sólo afectó a los intereses correspondientes a las empresas Inmobiliaria Aguacate Tamames SA y MI Construcciones y Proyectos, SL, pero no al resto de deudores que se encontraban en esta situación. A título de ejemplo puede citarse el caso de la empresa Sunshine International

Enterprises, SA (expdte. 5843/99), donde se produce esta situación, sin que los controles implantados por el Organismo hayan sido suficientes para evitarla.

²⁴ El Organismo manifiesta en sus alegaciones que las Resoluciones del Secretario General incluyen la totalidad de las bajas con indicación expresa de su causa. A este respecto, debe señalarse que lo cierto es que, contablemente, sólo se aplican las bajas por cobro.

— Por último, debe indicarse que no consta a este Tribunal que en SSCC se realice supervisión alguna sobre la información remitida por las UAP sobre cobros o impagos derivados de procedimientos ejecutivos, lo que supone una debilidad en el control interno existente.

3.3.4.3.2 Unidad de Procedimientos Especiales.

Esta Unidad se responsabiliza de recibir y controlar las actuaciones relativas a los procedimientos concursales. Durante el transcurso de esta fiscalización este Tribunal no ha detectado, con relación a estos procedimientos, la existencia de una información estructurada que permita al Organismo efectuar un seguimiento de los resultados de esta modalidad de recuperación.

Asimismo debe indicarse, tal y como ponen de manifiesto las notas internas de 19.7.2001 y 20.2.2002, que la obligación de las UAP de notificar las actuaciones realizadas con relación a procedimientos concursales ha sido incumplida con carácter general.

Esta situación impide al Organismo realizar una labor de coordinación y seguimiento de las actuaciones de las UAP, lo que ha permitido un funcionamiento más autónomo de éstas, sin que por ello se haya obtenido una mayor recuperación.

3.3.4.4 Aspectos contables del registro de estos deudores: Deudores por subrogación de FOGASA en las prestaciones pagadas a los trabajadores incluidos en el inventario de deudores en ejecución judicial.

En este concepto se recogen, únicamente, aquellos deudores por subrogación derivados de prestaciones pagadas con anterioridad a 1.1.1999, que, a dicha fecha, estaban incursos en un procedimiento de ejecución judicial promovido por FOGASA para el cobro de sus deudas. Los deudores anteriores a 1.1.1999 sin proceso de ejecución judicial, como se ha indicado, no están contabilizados.

La existencia de un procedimiento judicial abierto para el cobro de estas deudas deriva, fundamentalmente, del incumplimiento por parte de los deudores de los convenios de pago suscritos con el Organismo, lo que da lugar al inicio de las pertinentes acciones judiciales y también, aunque en menor medida, de los procedimientos concursales de los que éste es parte.

Como se ha indicado, estos deudores fueron registrados en la cuenta (5421) «Inversiones financieras temporales. Créditos a corto plazo por subrogación», ascendiendo su importe a 31.12.2001 a 11.345.744.278 pesetas. En el siguiente cuadro puede apreciarse la variación que ha experimentado este saldo desde el momento en que comenzó su contabilización, debida a los cobros obtenidos por el Organismo:

CUADRO N.º 41

VARIACIÓN DEL SALDO DE DEUDORES EN EJECUCIÓN JUDICIAL (1999-2001)

EJERCICIO	SALDO A 31.12	VARIACIÓN IMPORTE	% VARIACIÓN
2001	11.345.744.278	802.441.061	6,6
2000	12.148.185.339	474.733.616	3,8
1999	12.622.918.955		

Con relación a estos saldos, FOGASA ha aplicado un criterio de prudencia contable y ha venido provisionando la totalidad de esta deuda por considerar que su saldo presentaba un riesgo cierto de insolvencia.

Sin perjuicio de lo ya indicado respecto de este concepto de deudores, el análisis realizado por este Tribunal de este saldo ha puesto de manifiesto lo siguiente:

— En este concepto no se incluyen los derechos totales en que debía subrogarse el Organismo, sino sólo la parte de esos derechos que el Organismo estimaba realizables a 1.1.1999, es decir, la contabilización se llevó a cabo en función del importe de la garantía o bien embargado en el proceso de ejecución judicial.

En este sentido, este Tribunal ha verificado la existencia de cobros durante los ejercicios 1998 a 2001 que corresponden a deudores por convenio declarados incobrables con anterioridad a 1999 y que, por tanto, no figuran contabilizados por FOGASA (vgr.: Manufactu-

ra Textil Vilapou, Cartonajes la Huerta, etc.), lo que confirma lo anteriormente indicado respecto a la existencia de lagunas en este concepto.

De acuerdo con las estimaciones de este Tribunal, el efecto de esta deficiencia en el momento de la elaboración de este inventario (1.1.1999) fue de 425.371.155 pesetas. A 31.12.2001, el efecto neto de esta diferencia ascendió a 323.909.256 pesetas.

Por otra parte, aun aplicando el criterio del Organismo, el inventario inicial de estos deudores no incluye todos los deudores en ejecución judicial que debieran estarlo, como puede deducirse del análisis comparativo efectuado sobre los datos existentes en diferentes UAP, y de las deficiencias detectadas en la gestión de esta deuda (véase también apartado 3.3.1 de esta Sección).

Asimismo, debe indicarse que de la comparación de este inventario con los listados de deudores por convenios declarados fallidos o incobrables en los ejercicios 1998 y 1997 procedentes de las distintas UAP, facilita-

dos por el propio Organismo a este Tribunal, se observa la existencia de numerosos deudores por convenio que, habiendo sido declarados incobrables en ambos ejercicios y, por tanto, encontrándose en situación de ejecución judicial, no aparecen registrados en este inventario, sin que FOGASA haya aportado explicación alguna que aclare esta situación. Así, 10 de los 14 deudores declarados incobrables en octubre y noviembre de 1998 no figuran registrados en el inventario de deudores en ejecución judicial contabilizado por el Organismo.

En el mismo sentido, este Tribunal ha detectado al menos un supuesto en que un mismo deudor ha sido registrado duplicadamente. Así, la deuda de la sociedad XM Patrimonios Agencia de Valores, SA, por importe de 25.399.523 pesetas está doblemente registrada y contabilizada.

Durante el ejercicio 2002, el Organismo, por indicación de la Intervención General ha procedido a la rehabilitación de diversos deudores, cuya deuda, anterior a 31.12.1998, estaba vigente, según este órgano de control. Debe indicarse a este respecto que de los 98 deudores rehabilitados, sólo 8 de ellos figuraban en el inventario de deudores en ejecución judicial, lo que viene a confirmar la falta de representatividad de este inventario. A mayor abundamiento, debe indicarse que en estos 8 casos, el importe de deuda que figura en el inventario de deudores en ejecución judicial es distinto

al importe por el que se han rehabilitado los 8 deudores coincidentes.

— También debe señalarse que FOGASA, aun teniendo datos para elaborar la información que permita el seguimiento de la evolución de estos deudores en ejecución judicial, no lo ha realizado. Por ello, el Organismo desconoce la deuda correspondiente a cada deudor, los cobros obtenidos de cada uno de ellos, y su importe pendiente de pago a 31.12.2001. Esta situación impide una adecuada gestión de cobro de esta deuda.

El Organismo sí posee información, en cambio, sobre los diversos expedientes de recuperación de deuda abiertos, pero no los tiene agrupados por deudor, lo que impide su adecuado seguimiento.

— Además, este Tribunal ha detectado la existencia de un segundo tipo de contabilización duplicada de estos deudores, que tiene su origen en la suscripción de un nuevo convenio de pago por algunos de estos deudores con posterioridad a la fecha de contabilización de la deuda. Este hecho no ha sido considerado por el Organismo y, por tanto, no ha registrado las bajas de estos deudores en ejecución judicial, lo que ha supuesto que a 31.12.2001 figuran contabilizados duplicadamente como deudores en ejecución judicial y como deudores por convenio (cobrable o incobrable). El detalle de los deudores que se han detectado en esta situación es el siguiente:

CUADRO N.º 42

DETALLE DE DEUDORES CON DUPLICIDADES DERIVADOS DE CONVENIOS

DEUDOR	IMPORTE DEUDA EN:		
	EJECUCIÓN JUDICIAL	CONVENIO	CONVENIO INCOBRABLE
Aianox, SA	30.038.480	32.472.942	
Alberto Bassat, SA	17.750.369	14.590.864	
Colecor, SCA	212.142.798		184.933.947
Ediciones Nauta, SA	13.113.156		15.259.087
Fibad, SA	14.374.996		17.221.567
F.G.R.	-7.820.993		90.261.427
Hidroeléctrica de Oliana, SA	879.616.968		801.616.474
Mitasa	63.910.692	143.243.444	
Hilaturas de Portolín, SA	64.730.000	86.018.533	
Industrias Plásticas Badalona, SAL	1.934.589		10.315.500
Ipavasa	25.450.913	29.838.222	
Jasala	54.439.706	74.968.776	
J.T.G.	5.338.279		5.637.788
Mercadal, SA	36.547.750		49.552.984
Metalarte, SA	37.378.061	29.430.782	
Mudanzas Águila, SL	6.948.157	7.825.824	
Sucesora de J. Coma Cros, SA	26.131.772	301.249.808	
Talleres Bolado, SL	85.635.014	19.556.436	
TOTAL	1.567.660.707	739.195.631	1.174.798.774

— Por lo que respecta a las bajas por cobros de esta deuda registradas por FOGASA en los ejercicios 2000 y 2001, debe indicarse que el Organismo ha contabilizado estas bajas sin tomar en consideración que los cobros de los que traen causa corresponden a deuda en ejecución judicial no sólo reconocida con anterioridad a 1.1.1999, sino también reconocida en 1999, 2000 y 2001, siendo así que únicamente podían ser aplicados como bajas en este concepto los cobros obtenidos por deudores en ejecución judicial anteriores a 1999. Sin embargo, FOGASA no ha tenido en consideración este extremo y ha dado de baja en contabilidad el total de las recuperaciones producidas, lo que ha supuesto una baja indebida en este concepto durante estos dos ejercicios de 818.988.859 pesetas (correspondientes a recuperaciones de deuda no registrada en este concepto).

A mayor abundamiento, debe indicarse que analizados los cobros que según la documentación soporte corresponden a deudores en ejecución judicial anteriores a 1.1.1999, este Tribunal ha comprobado que sólo un 18% corresponden a deudores en ejecución judicial previamente contabilizados.

Todo ello pone de manifiesto, una vez más, las deficiencias de gestión del Organismo respecto a estos deudores.

— Por otra parte, según se indica en el apartado 5.9.3 de esta Sección, al comentar las incidencias detectadas, durante el ejercicio 2001 se ha producido un alta de bienes adjudicados a FOGASA de 14.000.000 pesetas procedentes de la empresa Cedot, SA que, sin embargo, no ha minorado el saldo contable de este deudor, sino que ha sido aplicado, indebidamente, como un ingreso del ejercicio, lo que sin perjuicio de la pertinente rectificación contable, pone de manifiesto la insufi-

ciencia del control interno del Organismo. Esta misma situación se ha producido, si bien parcialmente, en la adjudicación de bienes procedente de la empresa Serra Feliú, SA, ya que el importe de los bienes adjudicados (10.000.000 de pesetas) es superior a la deuda en ejecución judicial (3.464.760 pesetas), debiéndose aplicar el resto a la deuda en subrogación que mantiene esta empresa con FOGASA.

— Por último, debe indicarse que, analizado el saldo que presenta la cuenta (559) «Partidas pendientes de aplicación», este Tribunal ha observado la existencia de anotaciones que corresponden a cobros de deudores que han sido dados de baja como deudores en ejecución judicial por figurar en el «Listado bajas ejecución» (sic) que genera trimestralmente el Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación, y que es facilitado al Servicio de Contabilidad para que contabilice las bajas. Este listado presenta numerosas deficiencias, entre ellas, que no responde a una situación real, lo que produce que se den de baja deudores de los que aun se siguen percibiendo cantidades. Cuando esto ocurre, al no haber saldo deudor que minorar con el cobro, se utiliza como contrapartida la cuenta 559, lo que aumenta el grado de desinformación de que adolecen los estados contables del Organismo en sus cuentas de Deudores.

Otra deficiencia que presenta este listado es que al no estar cotejado con la cifra de deudores contabilizada, ocurre que algunos deudores incluidos en el referido listado son dados de baja en contabilidad sin estar previamente de alta, lo que pone de manifiesto la falta de control interno en este Área.

A continuación se detalla, en el siguiente cuadro, una muestra de deudores en que se dan estas dos circunstancias:

CUADRO N.º 43

DEUDORES CON DEUDAS DADAS DE BAJA SIN ESTAR PREVIAMENTE DE ALTA

DEUDOR	IMPORTE COBRADO
Embajada de Emiratos Árabes Unidos	357.668
MAPESA 94	959.203
J.L.C.R.	23.820
Inmobiliaria Aguacate Tamames, SA	83.888
Distribuciones Gidor	20.000

— Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse, además, la falta de concordancia entre los cobros reflejados en la documentación utilizada para la contabilización de estas bajas y los cobros que figuran en las cuentas bancarias de FOGASA en el ejercicio 2001. Esta discrepancia se produce tanto en el caso de los cobros referentes a deudores en ejecución judicial contabilizados por el Organismo, como respecto de los cobros de deudores en ejecución judicial anteriores a 1.1.1999 que, como se ha indicado, no figuran contabilizados.

Así, para los deudores en ejecución judicial contabilizados, en la documentación soporte de las bajas figura como importe recuperado un total de 78.579.458 pesetas, mientras que el libro de bancos de FOGASA indica un importe recuperado de 220.591.285 pesetas. Otro tanto ocurre con los deudores en ejecución judicial no contabilizados; así, frente a 165.524.197 pesetas recuperadas según la documentación soporte de las bajas, el libro de bancos recoge sólo 130.416.170 pesetas de cobros efectuados.

3.4 Baja de la deuda.

3.4.1 Consideraciones generales.

A lo largo de este epígrafe 3 se han analizado los procedimientos a través de los cuales se consigue el cobro de la deuda. Sin embargo, en este apartado se analizará, específicamente, la baja de la deuda por falta de cobro.

El Organismo dispone de un procedimiento para proceder a la baja de la deuda por falta de cobro. Este procedimiento se regula en la circular de 29.6.2001 «Procedimiento de Gestión de Deudores por Subrogación» de 29.6.2001 y por diversas notas internas emitidas por el Jefe del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación.

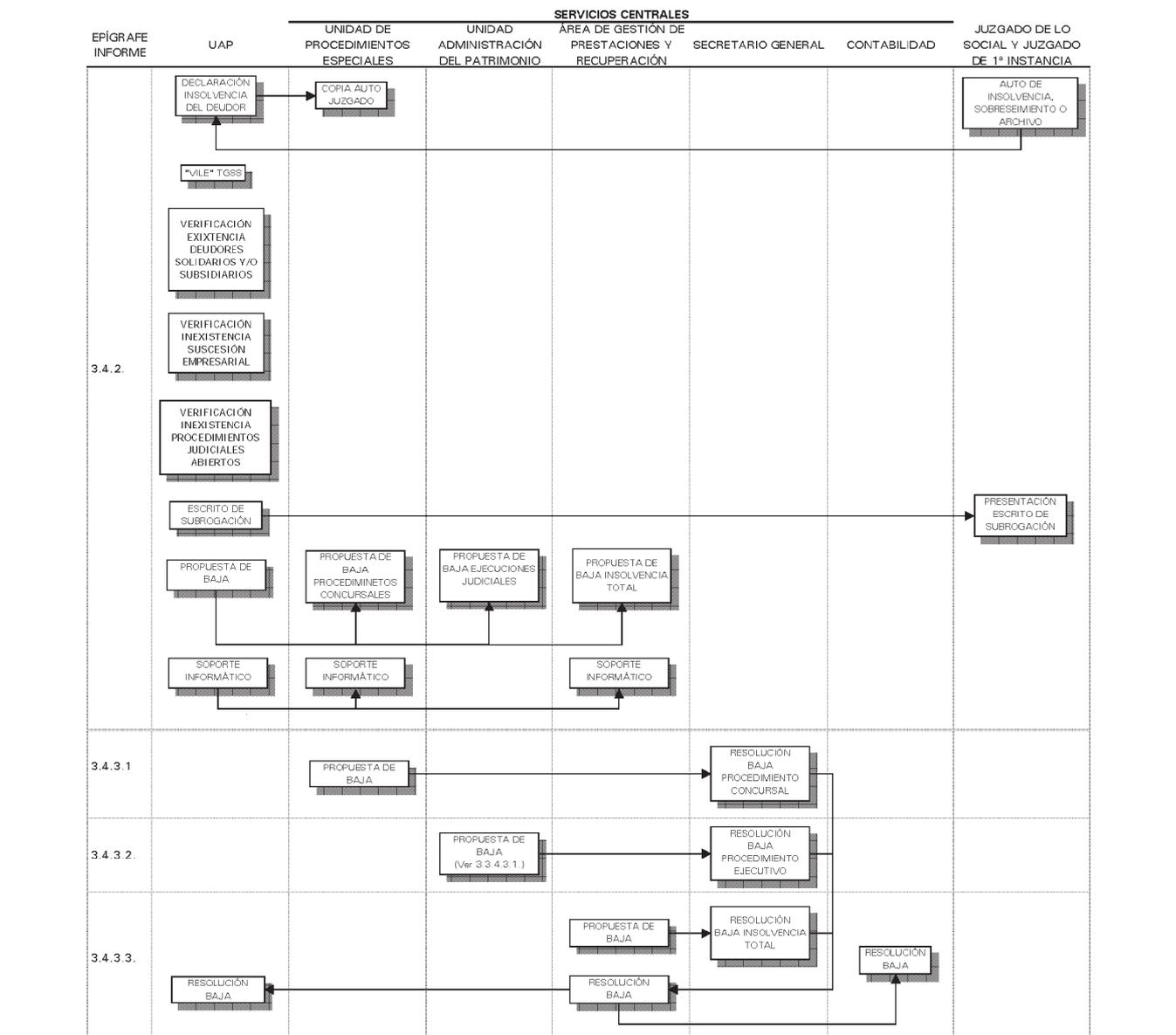
A este procedimiento afectan deficiencias ya señaladas con anterioridad. Especialmente, podemos destacar las siguientes:

— La baja, al igual que el alta, se produce por expediente y no por deudor. Ello permite que puede darse de baja deuda en una UAP, cuando el mismo deudor tiene deuda «viva» en otra, lo que no resulta lógico. Ello viene motivado por la falta de coordinación de las UAP y la deficiente supervisión de los SSCC.

— La baja de expedientes afecta a la deuda existente con posterioridad a 31.12.1998, con la excepción de los procedimientos ejecutivos o concursales, en los que la baja propuesta puede afectar a ejercicios anteriores a la citada fecha. La deuda anterior a esta fecha, con la citada salvedad, no parece existir para el Organismo.

En el gráfico adjunto se presentan de forma resumida las principales actuaciones existentes en este procedimiento:

GRÁFICO 7.—BAJA DE LA DEUDA



El procedimiento se inicia una vez concluido el proceso recuperatorio (cualquiera que sea la modalidad que se haya seguido) sin éxito (en todo o en parte), y termina con la notificación al Servicio de Contabilidad de la Resolución adoptada por el Secretario General y su baja en cuentas. Se pueden distinguir las siguientes fases en este procedimiento:

- Justificación de la irrecuperabilidad de la deuda.
- Tramitación de la propuesta de baja.
- Emisión de la Resolución del Secretario General.

3.4.2 Justificación de la irrecuperabilidad de la deuda.

Esta fase afecta exclusivamente a aquellos expedientes de deudores respecto de los que FOGASA desconoce la existencia de bienes. Normalmente, el Organismo tiene constancia de esta situación cuando se subroga en los derechos de los trabajadores tras el pago de prestaciones, comparece en el procedimiento contra el deudor y no detecta la existencia de bienes.

Al no detectarse bienes, se produce la declaración judicial de insolvencia del deudor y la UAP procede a realizar actuaciones complementarias tendentes a confirmar que la deuda no es recuperable. Estas actuaciones, establecidas en el procedimiento interno del Organismo, son las siguientes:

— Verificación de la inexistencia de bienes del deudor con los que hacer frente al pago de la deuda o, en caso de que existan, que sobre ellos pesen cargas que hagan irrecuperable la deuda. Este hecho se justifica con la declaración de insolvencia del deudor dictada por el juez como consecuencia del ya citado procedimiento ejecutivo.

— Verificación de que el deudor no ejerce ninguna actividad ni tiene trabajadores en alta en algún régimen de la Seguridad Social, hecho que se demuestra mediante el correspondiente Informe de vida laboral de la Tesorería General de la Seguridad Social.

— Verificación de que no existen responsables solidarios ni subsidiarios o, caso de que existan, que el Organismo no ha detectado bienes de su propiedad.

— Verificación de la inexistencia de sucesión empresarial, hecho que se verifica mediante Resolución judicial o administrativa.

— Verificación de la inexistencia de procedimientos abiertos en la jurisdicción de lo social, civil o mercantil, de cuya resolución dependa el cobro de otra deuda del mismo deudor. Inexistencia, asimismo, de convenios de pago firmados con el deudor en vigor.

Estas actuaciones se realizan si el deudor se encuentra en domicilio conocido. En caso contrario no tienen lugar, y se propone la baja de la deuda sin más trámite.

Con relación a esta fase se han detectado las siguientes deficiencias:

— El Organismo carece de unas directrices adecuadas para la gestión de esta parte del procedimiento recuperatorio. Prueba de ello es que los SSCC apenas realizan una supervisión de las actuaciones realizadas por las UAP encaminadas a obtener la baja de la deuda, ni remiten a éstas los datos (sobre cobros, otros expedientes abiertos, etc.) que obran en los SSCC sobre los deudores. Tampoco existen unas directrices sobre planificación temporal de las bajas dirigidas a las UAP.

En el mismo sentido, debe señalarse que no ha existido en el Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación una Unidad que coordinara y supervisara la documentación de bajas remitida desde las diferentes UAP. La falta de recursos ha originado una acumulación de expedientes en los SSCC, lo que ha afectado a su adecuada tramitación.

En este contexto, resulta significativo que en diciembre de 2002, por primera vez, el Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación remitió a cada UAP todos los expedientes que, según sus datos, podían ser dados de baja para su análisis y posterior propuesta de baja.

— Las propuestas de bajas realizadas por las UAP se ven afectadas por el criterio seguido por el Organismo de no acumular los diversos expedientes de deuda por deudor. Este hecho sucede incluso en expedientes de un mismo deudor llevados en una misma UAP. Es el caso de los expedientes de las empresas ACK Servicios Comunicación Galicia, SL. y AP Shop, SL.

CUADRO N.º 44

DIFERENTE TRATAMIENTO PARA UN MISMO DEUDOR EN UNA MISMA UAP

UAP	DEUDOR	EXPEDIENTE	IMPORTE	SITUACIÓN
A CORUÑA	ACK Servicios Comunic. Galicia, SL	172/00	828.857	Alta
A CORUÑA	ACK Servicios Comunic. Galicia, SL	309/00	1.299.638	Alta
A CORUÑA	ACK Servicios Comunic. Galicia, SL	350/01	453.522	Propuesta de baja
BARCELONA	AP SHOP, SL	1702/01	792.455	Propuesta de baja
BARCELONA	AP Shop, SL	1703/01	792.455	Alta
BARCELONA	AP Shop, SL	1704/01	797.296	Alta
BARCELONA	AP Shop, SL	1705/01	28.272	Alta
BARCELONA	AP Shop, SL	1706/01	28.272	Alta
BARCELONA	AP Shop, SL	1707/01	28.272	Propuesta de baja

En el mismo sentido, el referido criterio permite que las UAP den de baja deuda de un deudor, existiendo deuda viva del mismo en otras, según se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 45

DIFERENTE TRATAMIENTO PARA UN MISMO DEUDOR EN DIFERENTES UAP

UAP	DEUDOR	EXPEDIENTE	IMPORTE	SITUACIÓN INSOLVENCIA	ENVIO A SSCC
MADRID	3 S Vigilancia y Protección, SA	1727/01	1.958.766	09/03/01	Julio 2001
A CORUÑA	3 S Vigilancia y Protección, SA	462/01	1.754.920	03/09/01	Noviembre 2001

Asimismo, en las UAP de Madrid y Barcelona, se ha verificado la existencia de propuestas de baja de deuda de un deudor con procedimientos judiciales en curso en la misma y en diferentes UAP:

CUADRO N.º 46

BAJAS DE UN DEUDOR CON UN PROCEDIMIENTO RECUPERATORIO ABIERTO EN OTRAS UAP

UAP	DEUDOR	EXPEDIENTE	IMPORTE
ZARAGOZA	SIMAPA, SA	806/01	1.665.017
ZARAGOZA	SIMAPA, SA	189/01	2.428.131
BARCELONA	SIMAPA, SA	2379/02	3.580.697
BARCELONA	SIMAPA, SA	2380/02	515.031

Debe indicarse que el Organismo carece, a la fecha de este Proyecto de Informe, de cualquier tipo de información global referente a bajas de deuda por falta de cobro. El hecho de que el Organismo desconozca un dato tan relevante, pone de manifiesto no sólo la debilidad de su control interno, sino la ausencia de una adecuada gestión de la deuda.

En este contexto, parece necesario que el Organismo implemente una aplicación informática de gestión de deudores que permita, entre otras actuaciones, la agregación de la deuda por deudor, el conocimiento exacto e inmediato de su situación real, y el acceso a estos datos de forma inmediata tanto por las UAP como por los SSCC del Organismo.

3.4.3 Tramitación y resolución de la propuesta de baja.

Esta fase es diferente según cuál sea la actuación recuperatoria previa a la baja que se haya seguido, lo que obliga a distinguir tres modalidades de tramitación en las que intervienen diferentes unidades del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación encargadas de su control. Estas unidades son las siguientes:

— Unidad de Procedimientos Especiales. Esta unidad es responsable de tramitar las bajas que tienen su origen en procedimientos concursales.

— Unidad de Administración del Patrimonio. Esta unidad es responsable del mantenimiento del Inventario de Garantías en Ejecuciones Judiciales y, conse-

cuentemente, de proponer las bajas producidas en estas ejecuciones.

— Finalmente, sin que exista Unidad específica, parte del personal del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación se ocupa de tramitar las bajas en el resto de supuestos (deudores insolventes ab initio, insolvencias sobrevenidas, etc.).

3.4.3.1 Tramitación posterior a un procedimiento concursal.

En el caso de procedimientos concursales, el procedimiento para tramitar la baja de la deuda requiere la elaboración de la correspondiente propuesta por la UAP y su remisión a los SSCC. Lo que caracteriza a esta comunicación respecto de otras propuestas de baja es que, además de los datos identificativos del deudor, del número de los expedientes que han dado lugar al pago de prestaciones, y demás requisitos establecidos por el Organismo para considerar la deuda como incoobrable, deben acompañarse los datos identificativos del juzgado que ha tramitado el procedimiento, el tipo de procedimiento concursal y el letrado actuante. Asimismo, la UAP debe acompañar una copia del auto del juzgado en la que quede constancia de la inexistencia de bienes del deudor o del sobreseimiento o archivo de las actuaciones, en su caso.

Junto a la documentación citada, la UAP debe remitir un soporte informático conteniendo el detalle de expedientes que se proponen de baja. Las propuestas de

baja afectan a la totalidad del importe pendiente de pago de los expedientes cuya baja se propone.

La documentación remitida por la UAP se recibe en la Unidad de Procedimientos Especiales del Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación, donde se verifica que el importe y detalle de los expedientes propuestos de baja por cobro o insolvencia, se corresponde con los datos existentes en la base de datos de prestaciones. Asimismo, esta Unidad procede a la elaboración de la correspondiente propuesta para su firma por el Secretario General.

En este sentido, este Tribunal no ha obtenido constancia de que se efectúe ningún control adicional antes de realizar la propuesta de baja (vgr.: existencia de otros expedientes de deuda del mismo deudor no incluidos en la propuesta de baja). Prueba de ello son las deficiencias detectadas puestas de manifiesto en los cuadros n.º 44, 45 y 46 anteriores.

Este procedimiento se empezó a aplicar en junio del 2001, estando interrumpida su aplicación a la fecha de este Proyecto de Informe.

3.4.3.2 Tramitación posterior a un procedimiento ejecutivo (ejecuciones judiciales).

Tal y como ha quedado indicado en el apartado 3.3.4.3.1, FOGASA no ha tomado en consideración la información contenida en los listados trimestrales de bajas del Inventario de Garantías de Ejecuciones Judiciales elaborados por la Unidad de Administración del Patrimonio. Esto es, sólo ha tenido en cuenta las bajas por cobro incluidas en estos listados, mientras que las bajas por insolvencia deducidas de estos listados no han sido tramitadas.

Este criterio permite que continúen de alta deudores no recuperables, lo que afecta a la representatividad de los estados contables.

3.4.3.3 Tramitación ordinaria.

En este caso, la UAP una vez que tiene constancia de la inexistencia de bienes del deudor o de los responsables solidarios o subsidiarios, de que el deudor no ejerce ninguna actividad ni tiene trabajadores a su cargo, etc., elabora una propuesta de baja para su remisión al Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación. Se trata de una remisión genérica ya que en este Área no hay una Unidad específica para la gestión de estas bajas.

La documentación que debe incluir la propuesta, una vez realizados los controles señalados en el punto 3.4.2 anterior, es la siguiente:

— Relación de todos los expedientes cuya baja conjunta se propone a la Secretaría General.

— Propuesta de baja por incobrable a la Secretaría General de cada uno de los expedientes que reúnen las condiciones antes citadas.

— Documentación justificativa de la baja de la deuda.

— Disquete conteniendo detalle del número de cada expediente que se propone de baja, empresa deudora, número de juzgado y fecha de auto de insolvencia.

El envío de las propuestas de baja al Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación por las UAP debe realizarse antes del día 10 de cada mes. En la fiscalización realizada por este Tribunal se detectó el incumplimiento de la citada instrucción.

Tras la recepción de las propuestas en el Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación se verifica que el importe y detalle de los expedientes propuestos de baja se corresponde con los datos existentes en la base de datos de prestaciones, que no hay abierto un procedimiento ejecutivo concursal, etc. De este control no se deja constancia en la documentación.

Tras la revisión de la propuesta de las UAP en el Área de Gestión de Prestaciones y Recuperación, ésta elabora la propuesta de Resolución que se presenta al Secretario General para su firma. Una vez adoptada la Resolución, ésta es remitida a la UAP y al Servicio de Contabilidad para que proceda a la baja contable del importe aprobado.

En este sentido conviene destacar que el Organismo sigue el criterio de no gestionar bajas de deudores anteriores a 1.1.1999, salvo que estén incursos en un procedimiento ejecutivo o concursal, los únicos que están contabilizados. Este criterio le proporciona la seguridad de que no se da de baja un expediente no contabilizado; sin embargo, estos deudores permanecen «vivos» administrativamente, ya que el Organismo no ha tramitado adecuadamente el fin de su procedimiento de cobro.

Debe recordarse que estos derechos pueden estar aún en vigor ya que no les afecta el plazo de prescripción establecido en el artículo 40 TRLGP.

Finalmente, debe señalarse que las UAP se encargan de realizar el seguimiento de los deudores declarados fallidos para verificar si han adquirido bienes o han venido a mejor fortuna, para proponer, en su caso, la rehabilitación de la deuda.

Las bajas por insolvencias registradas por FOGASA durante el ejercicio 2001 ascendieron a 319.896.968 pesetas. Tras las verificaciones realizadas, este Tribunal ha observado las siguientes deficiencias:

— En el ejercicio 2001, el Organismo ha comenzado a contabilizar por primera vez las bajas por insolvencia de sus deudores por subrogación; ahora bien, este Tribunal ha verificado que las bajas contabilizadas no comprenden la totalidad de la deuda que el Organismo tiene contabilizada frente al deudor insolvente, sino que afectan sólo a una parte (a algunos expedientes concretos) de ella, lo que carece de sentido ya que la insolvencia del deudor afecta a toda su

deuda con el Organismo. Esta situación incide, asimismo, en la falta de representatividad de este saldo contable en una cuantía que este Tribunal no puede determinar.

Esta situación viene originada por el sistema de gestión de deuda aplicado por FOGASA, que está basado en expedientes y no en deudores. A título de ejemplo, en el ejercicio 2001, FOGASA ha tramitado y contabilizado una baja de deuda por insolvencia de la empresa Transportes Helguera, SA, procedente de la UAP de Castellón de 298.096 pesetas, cuando la deuda total de esta empresa con FOGASA a 31.12.2001 ascendía, según las estimaciones de este Tribunal, a 1.789.323.973 pesetas, existiendo al menos en la propia UAP de Castellón otro expediente de deuda de esta misma empresa (n.º 12/2001/00/00381) por 98.573 pesetas que no ha sido dado de baja. Posteriormente, en mayo de 2002, FOGASA volvió a tramitar y contabilizar una baja de deuda por insolvencia de esta empresa procedente de la UAP de Madrid de 111.733.437 pesetas, baja que, sin embargo, tampoco comprende el total de la deuda que esta empresa mantiene con FOGASA por las prestaciones reconocidas por esta UAP: 304.633.148 pesetas.

Por otra parte, debe indicarse que en los expedientes de baja de estos deudores no se hace referencia a todos

los cobros obtenidos por el Organismo, lo que impide determinar si los cobros más recientes han sido tomados en consideración al efectuar la baja en contabilidad de estos deudores. De hecho, en el único supuesto en que se ha podido observar con claridad este extremo, este Tribunal ha observado que la baja por insolvencia de estas empresas se ha producido sin tener en consideración todos los cobros obtenidos. Así, en la baja por insolvencia de la empresa Gráficas URPE, tramitada en 2001 por la UAP de Madrid, se dan de baja los tres expedientes de prestaciones tramitados por el total de las prestaciones satisfechas: 3.388.691 pesetas; sin embargo FOGASA había recuperado 287.701 pesetas de la deuda de esta empresa, ingreso que se produjo el 6.2.2001 en la cuenta que el Organismo tiene abierta en la entidad financiera BBVA.

A mayor abundamiento, estos mismos expedientes fueron nuevamente propuestos de baja por la UAP de Madrid en el ejercicio 2002, lo que viene a poner de manifiesto una significativa falta de control en la gestión de esta deuda.

Entre las diferencias observadas por este Tribunal en los restantes deudores dados de baja por insolvencia en el ejercicio 2001, se pueden citar, a título de ejemplo, las siguientes:

CUADRO N.º 47

DIFERENCIAS ENTRE LA DEUDA CONTABILIZADA Y LA DEUDA DADA DE BAJA EN LOS EXPEDIENTES ANALIZADOS

DEUDOR	DEUDA			DIFERENCIA
	CONTABILIZADA	COBRADA	DADA DE BAJA	
Azulejos Bechi, SL	45.659.643	713.016	4.517.157	40.429.470
Figueras Catalunya, SA	26.207.271	0	4.551.698	21.655.573
Noucid, SL	31.108.565	0	1.686.151	29.422.414
Almacenes Simon, SA (*)	84.215.405	37.352	2.661.641	81.516.412
SA Roig Impresores	15.130.138	0	4.889.309	10.240.829
Gianferree, SL	3.004.578	0	2.504.299	500.279
Veritel, SL	4.087.282	0	1.807.811	2.279.472
Copriar 97, SLL	29.807.956	0	2.099.551	27.708.405
Fondos Carcaixent, SCVL (**)	6.227.267	0	5.690.267	537.000
Hornos América, SL	18.521.775	0	13.396.058	5.125.717
Tecnoconsulting 98, SL	4.405.181	0	911.854	3.493.327
Inglo 2001, SL (***)	5.434.034	0	3.377.062	2.056.972
V. G. M.	2.721.509	0	1.849.487	872.022

(*) La diferencia entre la deuda contabilizada y dada de baja obedece a un expediente de prestaciones reconocido en diciembre de 2001, pagado en enero de 2002, por lo que si la contabilización hubiera sido correcta, esta diferencia se reduciría en 5.119.000 pesetas.

(**) La diferencia entre la deuda contabilizada y dada de baja obedece a un expediente de prestaciones reconocido en diciembre de 2001, pagado en enero de 2002, por lo que si la contabilización hubiera sido correcta, esta diferencia no existiría.

(***) En este caso, la deuda pendiente de tramitar su baja por insolvencia por el motivo indicado anteriormente asciende a 494.236 pesetas.

— Existen supuestos en que las bajas contabilizadas no coinciden con los datos que refleja la Resolución del Secretario General de FOGASA. Así, en el caso de la baja de la deuda generada por la empresa Figueras Catalunya, SA, la Resolución del Secretario General (de 4.12.2001) estableció una baja por insolvencia de 7.508.404 pesetas, mientras que en contabilidad únicamente fue dado de baja un importe de 3.751.884 pesetas.

No obstante lo anterior, este Tribunal debe indicar que, en este caso, la baja contabilizada reflejaba el importe correcto, existiendo un error en la Resolución del Secretario General, que evidencia deficiencias en el control interno del Organismo.

— Por otra parte, el procedimiento que sigue el Organismo en la gestión de las bajas por insolvencia no tiene en consideración la existencia de grupos de empresas, ni la existencia de supuestos de subrogación empresarial, de modo que existe el riesgo de que se estén tramitando bajas que, en realidad, no son correctas por existir bienes en sociedades creadas por las empresas declaradas insolventes, que deben responder ante el Organismo (artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores). De la misma forma puede ocurrir que las bajas tramitadas sean insuficientes al no contemplar la situación de insolvencia de la totalidad del grupo empresarial.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye el grupo de empresas Figueras SA (Figueras Catalunya, SA; Figueras Galicia, SA; Figueras Navarra, SA), respecto del que se ha declarado la insolvencia de una de sus filiales: Figueras Catalunya, SA, sin que conste si el Organismo ha investigado a las restantes filiales del grupo, asimismo deudoras del Organismo, para determinar su situación financiero patrimonial.

Las deficiencias anteriormente señaladas ponen de manifiesto, una vez más, la falta de representatividad del saldo contable correspondiente a este concepto, así como las significativas deficiencias de control interno que presenta la gestión del Organismo en esta área.

3.4.4 Rehabilitación de la deuda.

Esta fase tiene por objeto poner de nuevo al cobro aquellos expedientes en que el deudor ha venido a mejor fortuna y, por consiguiente, en cumplimiento de lo establecido en la normativa aplicable, procede su rehabilitación.

Este proceso se inicia con la detección de bienes por parte del Organismo y termina con el cobro total o parcial de la deuda.

Las actuaciones de rehabilitación se inician con una Resolución del Secretario General por la que se da de alta la deuda, salvo que existan motivos de urgencia, en cuyo caso la rehabilitación se inicia directamente por las UAP. En cualquier caso, de las actuaciones realizadas se dará cuenta a los SSCC.

Los motivos por los que una deuda puede rehabilitarse son:

— Detección de bienes propiedad del deudor principal o de deudores solidarios o subsidiarios, siempre y cuando estos bienes sean embargables.

— Existencia de remanentes en otras ejecuciones judiciales.

Sin perjuicio de lo anterior, debe indicarse que el Organismo no ha realizado ninguna rehabilitación de deuda durante el periodo fiscalizado.

4. GESTIÓN DEL PATRIMONIO ADJUDICADO

4.1 Consideraciones generales.

El objeto de este procedimiento es la realización de los bienes o derechos obtenidos como compensación de la deuda originada por el pago de prestaciones. Para ello el Organismo realiza cuantos trámites son necesarios tanto para eliminar aquellas situaciones que impiden la realización de los bienes o derechos como para poner estos bienes en situación de venta.

Este procedimiento está regulado, además de por el citado RD 505/1985, entre otras disposiciones, por la Ley y Reglamento de Patrimonio del Estado y por el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

Además, el Organismo ha elaborado diferentes instrucciones que afectan a este procedimiento. Estas instrucciones se contienen en el «Procedimiento interno de Gestión del Patrimonio Adjudicado» de 21.1.1998 (en vigor hasta julio de 2001), y en el «Manual de trámite de Gestión del Patrimonio Adjudicado al FOGASA» de 12.7.2001, que sustituyó al anterior.

En esta normativa, el Organismo ha establecido unos criterios generales respecto a la competencia en la enajenación de estos bienes. Estos criterios son los siguientes:

— Como regla general, la venta de los bienes adjudicados al Organismo es gestionada por la UAP donde se localiza el bien. En general esta UAP es la misma que ha realizado el proceso de recuperación.

— En el caso de enajenación de bienes mediante el procedimiento de adjudicación directa, la gestión de venta se realiza desde los SSCC. Los SSCC también asumen la enajenación de bienes de la UAP de Madrid, lo que constituye una excepción al procedimiento general. A este respecto, el Organismo debe analizar las causas por las que sus SSCC han tenido que asumir esta función, y adoptar las medidas oportunas para su corrección (incremento de plantilla, reestructuración de la UAP, etc.).

Los recursos obtenidos de la enajenación del patrimonio adjudicado se destinan al pago de prestaciones, tal y como establece el artículo 33.2 del RD 505/1985, de 6 de marzo, de Organización y Funcionamiento del FOGASA.

En el cuadro adjunto se muestra el volumen de operaciones de este procedimiento durante el periodo 1999-2001:

CUADRO N.º 48
 ENAJENACIÓN DEL PATRIMONIO ADJUDICADO* (PERIODO 1999-2001)

Forma de adquisición	FORMA DE ENAJENACIÓN								
	Subasta			Adjudicación directa			Total		
	Importe		Resultado	Importe		Resultado	Importe		Resultado
	Venta	Adjudicación		Venta	Adjudicación		Venta	Adjudicación	
Importes									
Adj. Judiciales	834,6	469,8	364,8	361,7	173,9	187,8	1.196,3	643,7	552,6
Dación pago	1.110,7	1.830,5	-719,8	915,1	2.121,8	-1.206,7	2.025,8	3.952,3	-1.926,5
Total	1.945,3	2.300,3	-355,0	1.276,8	2.295,7	-1.018,9	3.222,1	4.596,0	-1.373,9
Porcentajes									
Adj. Judiciales	69,8	73,0	77,6	30,2	27,0	108,0	100,0	100,0	85,8
Dación pago	54,8	46,3	-39,3	45,2	53,7	-56,9	100,0	100,0	-48,7
Total	60,4	50,1	-15,4	39,6	49,9	-44,4	100,0	100,0	-29,9

* Datos en millones de pesetas.

El resultado obtenido en el proceso de enajenación ha sido negativo para el periodo fiscalizado (1999-2001), pues el importe obtenido ha sido un 29,9% menor que el valor por el que fueron adjudicados los bienes.

Este resultado es consecuencia, sobre todo, de las pérdidas generadas en los bienes obtenidos mediante dación en pago, posiblemente por su elevado valor de adjudicación, lo que pone de manifiesto que los valores otorgados a los bienes adjudicados al Organismo mediante el sistema de dación, no están ajustados a la realidad, lo que, a su vez, pone en cuestión el control de estas adjudicaciones por las UAP.

El plazo medio de permanencia de los bienes en el Inventario de Bienes Adjudicado ha pasado de 2,7 años

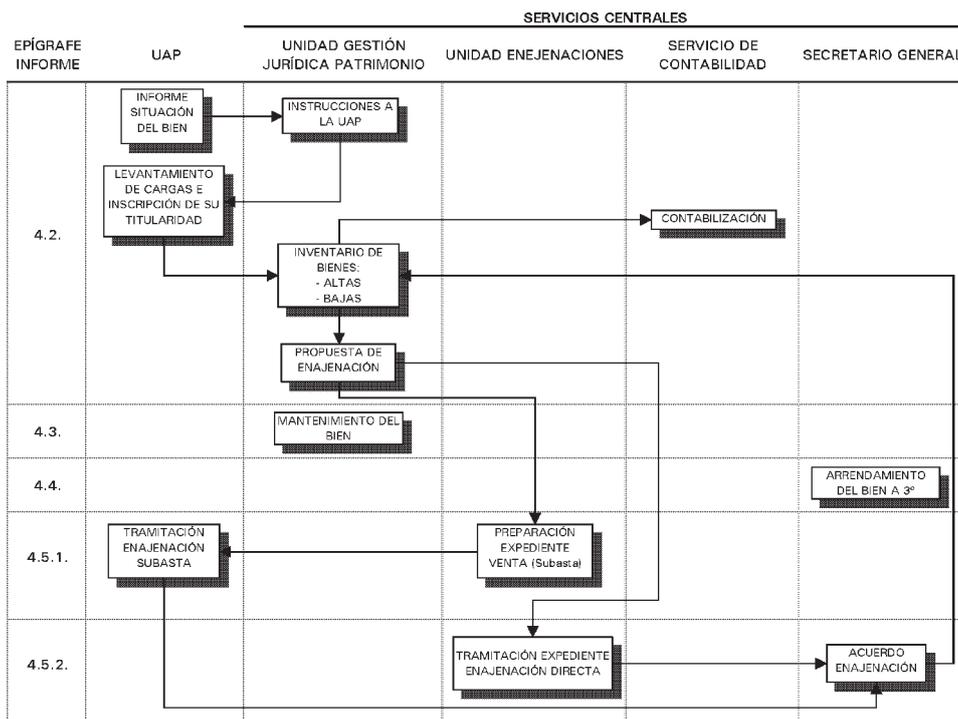
en el ejercicio 1997 a 5,8 en 2001, como consecuencia de la mayor litigiosidad de los bienes recibidos por el Organismo.

Una vez realizada esta breve introducción, debe indicarse que el procedimiento de enajenación que se describe a continuación comprende desde que los bienes son propiedad del Organismo hasta que se formaliza su venta.

Para la obtención de las conclusiones recogidas en este epígrafe se ha considerado una muestra de bienes adjudicados que representa el 44,1% del total de los recibidos durante el periodo 1997-2001.

En el gráfico adjunto se presentan de forma resumida las principales actuaciones existentes en este procedimiento:

GRÁFICO 8.—GESTIÓN DE PATRIMONIO ADJUDICADO



En la descripción de este procedimiento se han distinguido las siguientes fases:

- Actuaciones previas de carácter necesario para la enajenación del patrimonio adjudicado.
- Actuaciones de formalización y mantenimiento del patrimonio adjudicado.
- Enajenación del patrimonio adjudicado.
- Arrendamiento del patrimonio adjudicado.

4.2 Actuaciones previas de carácter necesario para la enajenación del patrimonio adjudicado.

El artículo 33.2 del RD 505/1985, establece que «...los bienes adjudicados serán devueltos de la forma más inmediata posible al tráfico jurídico patrimonial». No obstante, debe tenerse en cuenta que la adjudicación de los bienes al Organismo es realizada en muchas ocasiones con limitaciones (anotaciones de embargo, derechos preferentes de cobro, etc.) que dificultan su traspaso inmediato al tráfico jurídico. La superación de las limitaciones que obstaculizan este traspaso es la finalidad del proceso que a continuación se describe.

Una vez que se ha producido la entrega del bien al Organismo, la UAP correspondiente remite a la Unidad de Gestión Jurídica del Patrimonio el título de adquisición del bien, así como un informe de su situación, con

el objeto de determinar las actuaciones que deben realizarse para eliminar las cargas soportadas por el bien que, en su caso, impidan su venta.

El contenido de este informe debe hacer referencia a la situación del bien desde el punto de vista físico (ubicación, naturaleza, descripción del bien, actuaciones de conservación a realizar, etc.), y jurídico (identificación del deudor, importe de la prestación, cargas que soporta, situación fiscal, posibles litigios, etc.). En este sentido, como se ha indicado, si la UAP, con carácter previo a la adjudicación ha realizado una adecuada labor informativa sobre la situación del bien, se reduce, lógicamente, el tiempo de espera para su venta y facilita la realización del bien.

Debe indicarse que, en general, el Tribunal no ha tenido constancia de que este informe sea efectivamente realizado y remitido por las UAP en todos los casos, lo que limita la posibilidad de que la Unidad de Gestión Jurídica del Patrimonio tome las oportunas decisiones para obtener la liberación del bien.

Por otra parte, en los casos en que sí existe constancia de la remisión de este informe, el plazo que transcurre desde la adjudicación del bien hasta que el informe se recibe en la citada Unidad es superior a dos meses, lo que parece excesivo.

En el siguiente caso pueden observarse algunos casos extremos que ponen de manifiesto estas demoras:

CUADRO N.º 49

RETRASOS EN LA NOTIFICACIÓN A SSCC DE LA ADJUDICACIÓN DEL BIEN

DEUDOR	TIPO BIEN	FECHA		TIEMPO TRANSCURRIDO (AÑOS)
		ADJUDICACIÓN	NOTIFICACIÓN	
Nuevo Diseño Lao, SA	Maquinaria	30.3.1998	13.10.1999	1,5
Sucesora de J. Coma Cros, SA	Finca	8.3.1995	17.2.2000	5,1
VICUSA	Finca	26.5.1994	6.4.2001	6,9

De acuerdo con lo anterior, se pueden realizar las siguientes observaciones:

— Los retrasos y la falta de envío de estos informes suponen un incumplimiento, por parte de las UAP, del punto B).2 del «Procedimiento de gestión del patrimonio adjudicado al FOGASA», en el que se establece la obligación de notificar las adquisiciones producidas a la Secretaría General, y una pérdida de eficacia en la actuación del Organismo.

— Asimismo, esta situación pone de manifiesto la falta de control existente en los SSCC, y específicamente en la Unidad de Gestión Jurídica del Patrimonio. En este sentido, el punto B).8 del «Procedimiento de gestión del patrimonio adjudicado al FOGASA», establece que las UAP deben elaborar mensualmente un listado de los bienes dados de alta, listado que puede ser requerido desde los SSCC. Sin embargo, este Tribunal no ha obtenido ningún tipo de evidencia que

demuestre que este listado haya sido solicitado a las UAP.

Una vez recibido el título de adquisición y el informe, la Unidad de Gestión Jurídica del Patrimonio procede a realizar las siguientes actuaciones:

— En primer lugar, esta Unidad analiza el título de adquisición y el informe remitido, en su caso, para determinar las actuaciones necesarias para el levantamiento de las restricciones que pesan sobre el bien. Estas actuaciones se comunican al responsable de la UAP para que proceda a su ejecución, realizándose, asimismo, el oportuno seguimiento desde la Unidad de Gestión Jurídica del Patrimonio.

— Paralelamente, esta Unidad elabora una ficha donde figuran los datos del bien, su naturaleza y características, cargas que soportan, así como la fecha de alta en inventario; forma, fecha y valor de adjudicación;

identificación del transmitente; en su caso, datos de la peritación; actuaciones realizadas por la UAP y actuaciones pendientes de realización. En esta ficha se incorporan los datos de la venta del bien cuando ésta se produce.

— Finalmente, la Unidad de Gestión Jurídica del Patrimonio da de alta el bien en el Inventario de Bienes de Patrimonio Adjudicado. Este Inventario se estructura en cuatro epígrafes diferentes:

1. Inventario de Bienes Pendientes de Calificación Registral, cuyo objeto es recoger aquellos bienes que están pendientes de inscripción por observaciones formuladas por el Registrador de la Propiedad.

2. Inventario de Bienes en Trámite, cuya finalidad es recoger aquellos bienes con situaciones litigiosas que impiden su enajenación (vgr.: reclamaciones respecto a la propiedad por un tercero, incidencias respecto al estado físico del bien, existencia de copropiedad, tramitación del desahucio del ocupante, problemas de localización catastral, etc.).

3. Inventario de Bienes Pendientes de Peritación, cuyo objeto es recoger los bienes adjudicados para los que se realizará una valoración posterior. Estas peritaciones son necesarias para proceder a la venta del bien, ya que el precio otorgado por la peritación constituye el precio mínimo de licitación.

4. Inventario de Bienes Inmovilizados. Agrupa los bienes alquilados por FOGASA. Los bienes que mantengan contratos de arrendamiento anteriores a la adjudicación se encuentran en el Inventario de Bienes en Trámite.

La Unidad de Gestión Jurídica del Patrimonio comunica mensualmente, tanto al Servicio de Contabilidad como a la Unidad de Administración del Patrimonio las altas de bienes producidas, para que se proceda a su registro contable y se atienda a los gastos derivados de la titularidad del bien, respectivamente.

Una vez que se eliminan los obstáculos que impedirían la enajenación del bien, se remite el expediente a la Unidad de Enajenaciones, adjuntándole un «Informe-propuesta de devolución de bienes al tráfico jurídico patrimonial» en el que se describe el bien, se identifica al transmitente, la UAP actuante, los datos relativos a la adjudicación del bien a FOGASA (forma, fecha y valor), su peritación (una copia de esta peritación se adjunta al expediente), la fecha de alta en inventario y las observaciones y conclusiones que procedan.

El Tribunal ha estimado que el plazo medio que transcurre desde que un bien es dado de alta en el Inventario de Bienes de Patrimonio Adjudicado hasta que pasa a disposición de la Unidad de Enajenaciones para su venta es de, aproximadamente, 16 meses.

4.3 Actuaciones de formalización y mantenimiento del patrimonio adjudicado.

Tras la adjudicación del bien, FOGASA debe realizar diferentes tipos de actuaciones, unas tendentes a formalizar el cambio de titularidad del bien ante diferentes Organismos de la Administración, otras relacionadas con la atención de los gastos derivados de su mantenimiento y propiedad.

Entre las primeras se encuentra la regularización catastral y alta del bien en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el cambio de titularidad de determinados bienes (vgr.: vehículos), etc. Entre las segundas se pueden señalar los derivados del mantenimiento del estado físico del bien, los gastos de comunidad, los servicios de seguridad o depósito, las cuotas de seguros, impuestos, etc.

La realización de estas actividades está asignada a las UAP, encargándose la Unidad de Administración del Patrimonio de coordinar la tramitación de los gastos derivados de estas actuaciones.

El proceso seguido en la tramitación de este tipo de gastos presenta alguna especialidad respecto del procedimiento general de contratación del Organismo como es la intervención de la Comisión para la Administración y Gestión Interna que supervisa este proceso, si bien de su análisis no se derivan incidencias significativas.

4.4 Arrendamiento del patrimonio adjudicado.

Durante el ejercicio 2001, estuvieron vigentes 13 contratos de arrendamiento de bienes adjudicados que se han analizado en su totalidad.

Los bienes que se adjudican al Organismo pueden estar ya arrendados. Se trata de bienes con un gravamen previo a su adquisición y su situación no plantea la necesidad de un análisis especial.

En otras ocasiones, en supuestos en los que, según los responsables del Organismo, concurren «circunstancias especiales» que lo aconsejaban, sin más trámite que una Resolución del Secretario General, el Organismo ha celebrado contratos de arrendamiento sobre el patrimonio adjudicado, sin que exista ninguna norma que lo habilite expresamente para realizar este tipo de negocios jurídicos lo que plantea a su vez dos cuestiones: a) si el Organismo puede disponer de estos bienes para arrendarlos, puesto que la variación en la situación posesoria de los bienes no supone propiamente su devolución al tráfico jurídico patrimonial, y b) cuál sería el procedimiento de contratación al que, en su caso, debiera someterse FOGASA.

a) Respecto del primer punto cabe recordar que FOGASA adquiere estos bienes en pago de las deudas de las que es acreedor como consecuencia de haberse subrogado en los derechos de los trabajadores, para obtener el reembolso de las cantidades satisfechas.

En cualquier caso, hay que señalar que los arrendamientos de bienes del patrimonio adjudicado de FOGASA se han realizado únicamente en casos en los que concurrieron circunstancias especiales que los aconsejaron. Así, existen en el ejercicio 2001 tres arrendamientos de maquinaria industrial: maquinaria para peletería, arrendada a la empresa Padronesa Industrial de Curtidos, SA, maquinaria textil arrendada a Viriato, SA y maquinaria para fabricación de tableros, arrendada a la empresa Atilamia, SA, que pertenecía al mismo grupo empresarial que la deudora. En el caso de la empresa Viriato, SA, el arrendatario es la propia empresa deudora del Fondo. Las razones justificativas de la conveniencia de contratar estos arrendamientos, según los responsables del Organismo, fueron de índole socio-laboral (pervivencia de las empresas en los dos primeros casos), o de índole económica y funcional (los costes de traslado y depósito podrían aconsejar el arrendamiento temporal).

Como ya se ha indicado, la regulación de la adjudicación de bienes se encuentra en el artículo 33 del Real Decreto 505/1985, que les señala como destino la devolución lo más inmediata posible al tráfico jurídico-patrimonial a fin de destinar su importe al cumplimiento de los fines del Organismo.

El contenido de este precepto debe ponerse en relación con el artículo 23 del TRLGP que dispone que «los recursos de la Hacienda del Estado y cada uno de sus Organismos Autónomos se destinan a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por una Ley se establezca su afectación a fines determinados», y con el artículo 30.1 del mismo TRLGP que señala: «No se podrán enajenar, gravar ni arrendar los derechos económicos de la Hacienda Pública fuera de los casos regulados por las Leyes».

En este contexto, el artículo 33 del Real Decreto 505/1985 antes aludido es claro en cuanto a la afectación de los recursos obtenidos, el cumplimiento de los fines de FOGASA, esto es el abono de los salarios e indemnizaciones a los trabajadores. Asimismo, señala que estos bienes «serán devueltos de la forma más inmediata posible al tráfico jurídico patrimonial», pero no explicita cómo debe producirse esa devolución, si mediante su enajenación, su arrendamiento, permuta, cesión o cualquier otro negocio jurídico que implique dicha devolución.

Según los artículos 84 y 85 de la Ley de Patrimonio del Estado, los bienes inmuebles de los Organismos Autónomos que no sean necesarios para el cumplimiento de sus fines deben incorporarse al Patrimonio del Estado, o ser enajenados cuando hayan sido adquiridos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico.

Por tanto, el artículo 33 del Real Decreto 505/1985, no es explícito en cuanto a cómo debe producirse la devolución al tráfico de los bienes, lo que aconseja su modificación con el fin de dejar clara la posibilidad de realizar estos contratos o excluirla.

En cualquier caso, hay que señalar que en algunos supuestos, concretamente los arrendamientos de maquinaria obtenida mediante dación en pago al propio deudor, los datos disponibles permiten apreciar que se ha producido «de facto» una condonación de deuda, ya que la duración de los contratos determinó necesariamente la obsolescencia de los bienes, circunstancia que podía haberse evitado con la enajenación de los mismos en el momento de su adquisición.

b) Una segunda cuestión que plantea la celebración de estos contratos, es la propia normativa a que debe ajustarse su tramitación: la Ley y el Reglamento de Patrimonio del Estado y supletoriamente el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y sus normas complementarias de desarrollo.

Según establece el artículo 5.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles de las Administraciones Públicas son contratos privados o patrimoniales que a tenor de lo dispuesto en el artículo 9.1) de la propia Ley se registrarán en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas, por el TRLCAP y sus disposiciones de desarrollo y por normas de derecho privado en cuanto a sus efectos y extinción.

En definitiva, estos contratos, como cualesquiera otros celebrados por un Organismo Autónomo, deben someterse a las disposiciones que regulan la contratación pública y a los principios generales establecidos en las mismas, con respeto a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia con las excepciones previstas en la ley, debiendo tramitarse un expediente de contratación con expresión y justificación del procedimiento y forma de adjudicación utilizados, lo que no ha sido realizado por el Organismo, que ha celebrado estos contratos sin tramitar expediente de contratación.

Esta deficiencia podría dar lugar a la invalidez del contrato en aplicación del artículo 62 TRLCAP en relación al artículo 62.1 LRJAP y PAC.

Sin perjuicio de lo anterior debe señalarse que los contratos de arrendamiento de los bienes adjudicados han sido firmados en todos los casos por el Secretario General del Organismo.

A 31.12.2001 un 2,2 % del total de bienes adjudicados estaba previamente arrendado ya fuera mediante contrato firmado por el Organismo, ya fuera mediante contrato celebrado por el anterior titular del bien.

Atendiendo a la finalidad que el artículo 33 del Real Decreto 505/1985 asigna a estos bienes arrendados, cual es su devolución al tráfico jurídico patrimonial con la mayor inmediatez posible, FOGASA introdujo en algunos contratos de arrendamiento una condición resolutoria con el fin de no perjudicar su futura enajenación, para el caso de que en cumplimiento de la obligación impuesta por el citado artículo 33 hubiera de vender el bien arrendado. Esta precaución no se ha

extendido a todos los contratos celebrados, como por ejemplo el arrendamiento a «Padronesa Industrial de Curtidos», por lo que la enajenación de los bienes ha

debido promoverse por el Organismo con la circunstancia favorable de que un futuro accidente deberá soportar el arrendamiento.

CUADRO N.º 50

BIENES ARRENDADOS SIN CLÁUSULA DE RESOLUCIÓN

TIPO BIEN	ARRENDATARIO	FECHA		DURACIÓN DEL CONTRATO	CLÁUSULA RESOLUTORIA
		CONTRATO	ADJUDICACIÓN A FOGASA		
Máquinas	Padronesa Industrial de Curtidos, SA	17.10.97	17.7.97	25 años	NO
Inmueble	Supercor, SA	1.12.00	17.10.00	5 años	NO
Complejo industrial	Ayuntamiento de Riopar	18.6.98	2.7.91	4 años	NO

En este sentido, debe señalarse que existen bienes en situación de arrendamiento en los que no se ha realizado ninguna actuación encaminada a su venta en más de dos años, lo que no parece ajustarse al mandato del artículo 33 del RD 505/1985. Así, podemos citar el caso de Padronesa Industrial de Curtidos, SA, con un plazo de 3,2 años; y Viriato SA, con un plazo sin actuaciones de venta de 2,3 años.

En cualquier caso, debe señalarse que en el supuesto de Padronesa Industrial de Curtidos, SA, el contrato de arrendamiento (que afecta a la maquinaria de una línea de producción), simplemente crea una apariencia bajo la cual lo que existe es una condonación de facto de la deuda de esta empresa. La verificación física realizada por este Tribunal sobre los bienes arrendados permitió comprobar que la línea de maquinaria arrendada a la propia empresa no se utiliza por ésta. De hecho, se encuentra en total abandono en una nave de esta empresa, siendo además descartable su venta a un tercero salvo para chatarra (en un peritaje realizado se cifraron en 60 millones de pesetas los gastos necesarios para el desmontaje y traslado de esta maquinaria, valor que coincide con el adjudicado).

Por tanto, el contrato de arrendamiento firmado permite que la empresa pague una pequeña cantidad (150.000 pesetas anuales), durante el tiempo de vida del contrato (25 años).

Por otra parte, debe señalarse que es la Unidad de Administración del Patrimonio quien tiene asignado el proceso de emisión de las facturas de alquiler de los bienes arrendados y de controlar su cobro.

El Servicio de Contabilidad informa del pago de las facturas a la Unidad de Administración de Patrimonio. El retraso medio con que la Unidad de Administración de Patrimonio conoce que se ha realizado el pago se sitúa en torno a tres meses. En caso de impago, esta Unidad lo pone en conocimiento de la Comisión de Patrimonio que adopta las medidas necesarias para requerir el pago.

Este Tribunal considera que la domiciliación del pago de los recibos a través de banco facilitaría significativamente su control y permitiría al Organismo adop-

tar con mayor rapidez las medidas necesarias para la defensa de sus intereses.

Asimismo, debe señalarse que en los contratos de arrendamiento celebrados, el Organismo exige la constitución de fianza. No obstante, el Organismo sólo ha contabilizado como tales las fianzas constituidas por Viriato, SA y por Atilamia, SA.

Las fianzas correspondientes a los contratos celebrados con Padronesa Industrial de Curtidos, SA, Supercor, SA y Alianza Cristiana de Jóvenes de la YMCA-ESPAÑA, fueron contabilizadas indebidamente como ingresos por arrendamientos en los ejercicios en que se celebraron los contratos. Por esta razón FOGASA debe minorar los resultados de ejercicios anteriores en un importe de 1.135.000 pesetas y abonar la cuenta (180) «Fianzas recibidas a l/p» por importe 795.000 pesetas, y la cuenta (560) «Fianzas recibidas a c/p» por importe de 340.000 pesetas.

Por otra parte, sólo en uno de los doce contratos de arrendamiento en vigor a 31.12.2001 se contempla una cláusula que obliga a los arrendatarios a contratar un seguro que cubra los posibles daños que puedan sufrir los bienes alquilados. En este sentido, parece conveniente que el Organismo incluya esta cláusula y controle el pago de la prima, no sólo en los contratos de alquiler que celebre, sino también en todos aquellos casos en que los bienes permanecen en depósito en poder del deudor y son utilizados por éste.

4.5 Enajenación de patrimonio adjudicado.

En esta fase, el Organismo procede a la venta de los bienes adjudicados con el objeto de recuperar de esta forma la deuda generada por el pago de prestaciones.

Esta actividad se inicia una vez que la Unidad de Enajenaciones, responsable de coordinar y controlar las actuaciones de enajenación que deben realizar las UAP, recibe de la Unidad de Gestión Jurídica del Patrimonio el informe en el que esta última propone la devolución del bien al tráfico jurídico patrimonial. El procedimiento termina una vez adjudicado el bien por el Organismo.

Las formas de enajenación aplicadas por el Organismo durante el periodo fiscalizado han sido las dos siguientes:

1. Subasta. En este procedimiento las actuaciones se inician en la Unidad de Enajenaciones, y se desarrollan en la respectiva UAP donde están ubicados los bienes. Las subastas correspondientes a bienes localizados en la provincia de Madrid son gestionadas desde los SSCC.

2. Enajenación directa. Este procedimiento es aplicable únicamente en los supuestos previstos en la Ley y Reglamento de Patrimonio. Esta forma de venta está centralizada en Secretaría General.

4.5.1 Enajenación de bienes mediante subasta.

La subasta constituye el procedimiento ordinario para la venta de los bienes adjudicados al Organismo.

Este procedimiento se inicia, en su caso, con la previa solicitud de autorización al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales o al Consejo de Ministros y termina con la formalización del contrato de compraventa del bien subastado.

Mediante esta forma de enajenación el Organismo ha realizado, durante el periodo 1999-2001 el siguiente volumen de actividad, del que se ha analizado un 13,8% de las ventas (el 100% en el caso de pago aplazado):

CUADRO N.º 51

ACTIVIDAD DE ENAJENACIÓN DE BIENES MEDIANTE SUBASTA SEGÚN FORMA DE ADJUDICACIÓN

CONCEPTO	Ejercicio			Total periodo
	1999	2000	2001	
Bienes adjudicados por auto judicial				
Nº bienes	21	94	8	123
Importe de venta	325.806.087	430.629.393	78.116.563	834.552.043
Importe de adjudicación	273.886.431	114.310.396	81.542.255	469.739.082
Resultado	51.919.656	316.318.997	-3.425.692	364.812.961
% Resultado / Adjudicación	19,0	276,7	-4,2	77,7
Bienes adjudicados por dación en pago				
Nº bienes	23	33	10	66
Importe de venta	115.786.021	718.208.874	276.741.912	1.110.736.807
Importe de adjudicación	182.685.109	700.789.299	947.043.841	1.830.518.249
Resultado	-66.899.088	17.419.575	-670.301.929	-719.781.442
% Resultado / Adjudicación	-36,6	2,5	-70,8	-39,3
Total Enajenaciones mediante subasta				
Nº bienes	44	127	18	189
Importe venta	441.592.108	1.148.838.267	354.858.475	1.945.288.850
Importe adjudicación	456.571.540	815.099.695	1.028.586.096	2.300.257.331
Resultado	-14.979.432	333.738.572	-673.727.621	-354.968.481
% Resultado / Adjudicación	-3,3	40,9%	-65,5	-15,4

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, las ventas de los bienes adjudicados al Organismo que ha enajenado por este sistema, han generado para el periodo 1999-2001 un resultado negativo para éste del 15,4% del valor de adjudicación. Este resultado puede ser consecuencia del elevado valor de adjudicación de los bienes obtenidos mediante la forma de cancelación de deuda de daciones en pago, hecho que apenas se produce cuando la subasta tiene su origen en una adjudicación judicial.

El procedimiento se inicia con la solicitud de la autorización de venta al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, en aquellos casos en los que el valor de tasación del bien supera el importe de 150.000.000 de pesetas. Cuando el citado valor de tasación exceda de 2.000.000.000 de pesetas es necesaria la autorización previa del Consejo de Ministros. En los demás casos, el procedimiento comienza con la realización de las actuaciones administrativas que tienen por objeto la ordenación del proceso de subasta del bien de que se trate. Estas actuaciones son las siguientes:

— Redacción del pliego de cláusulas administrativas particulares por el que se debe regir la enajenación de los bienes.

— Publicación de la subastas en los diarios oficiales, para lo cual, la Unidad de Enajenaciones redacta el anuncio de la convocatoria de la subasta. Este anuncio debe publicarse obligatoriamente en el BOE, con una antelación mínima de 20 días hábiles de la fecha prevista para la subasta.

La subasta se publica también en los diarios con mayor difusión en la provincia, si bien esta actuación es realizada por los SSCC.

— A continuación, la Unidad de Enajenaciones remite a la UAP el pliego de condiciones, una copia del anuncio en el BOE, y plantillas del acta de subasta y del documento de constitución de la fianza.

Con la finalidad de hacer más eficiente el proceso, las subastas se programan agrupando la ejecución de bienes por provincias y fechas, para reducir los costes derivados de las actuaciones administrativas.

— Corresponde a las UAP la realización física de la subasta. Para ello deben realizarse las siguientes actuaciones:

- La constitución por los licitadores de las garantías provisionales a favor de FOGASA, por importe del 20% del tipo mínimo de licitación, que inicialmente coincidirá con el de valoración o peritación.

La garantía provisional de los licitadores que no resulten adjudicatarios se devuelve una vez adjudicado provisionalmente el bien.

- Aportación de la documentación acreditativa de la capacidad de licitar y representación de la entidad, así como declaración expresa de no estar incurso en procedimiento administrativo de apremio, suspensión de pagos, concurso o quiebra.

- Para aquellos que no deseen licitar de viva voz, un sobre conteniendo la oferta económica (debe constar en letra y en ningún caso inferior al tipo de subasta), indicando en su caso la forma de pago.

— Constitución de la Mesa, que estará compuesta por un Presidente (Jefe de la UAP), tres Vocales (un Letrado de la UAP o funcionario adscrito a la Unidad, un representante de la Intervención y un funcionario que tenga atribuido el asesoramiento del órgano de contratación) y el Secretario (un Letrado de la UAP).

— Valoración de los documentos de acreditación por la Mesa.

— Realización del acto de licitación, que comienza con la lectura de las ofertas económicas presentadas en sobre cerrado. Terminada su lectura se procede a oír las propuestas de viva voz que mejoren las ya realizadas.

El procedimiento de subasta comienza con un precio mínimo de licitación, que en la primera subasta será el de valoración o peritación efectuada o admitida al efecto, y en las tres restantes posteriores que se celebren bajará con referencia al inicial un 15% en cada una. Esto significa que en la cuarta subasta el precio sea el 61,4% del precio inicial (ya que la rebaja se aplica

sobre el precio mínimo de licitación de la subasta inmediatamente anterior y no sobre la inicial).

Si se celebran sin resultado las cuatro subastas se abre un plazo de tres meses para la recepción de ofertas. Transcurrido dicho plazo y sobre la cuantía de la mejor oferta recibida, se convocará una subasta específica para determinar cuál sea la proposición que proceda seleccionar como la del mejor postor para adjudicar los bienes.

Si no existe oferta o las existentes son consideradas no aptas, se procede a reiniciar un nuevo ciclo de subastas.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Patrimonio y la normativa interna del Organismo, no se limita la celebración de sucesivos bloques de subastas; únicamente se establece la necesidad de peritación de los bienes cada dos años, y que a partir de ese momento la próxima subasta que se realice tendrá el carácter de primera subasta (artículo 136 Reglamento del Patrimonio del Estado).

— La Mesa deja constancia del acto de la subasta mediante acta emitida por triplicado firmada por los miembros de la Mesa y por los adjudicatarios.

— La adjudicación del bien tiene carácter provisional. Para hacerla definitiva, el adjudicatario debe demostrar que está al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social. La adjudicación definitiva se efectúa por la Secretaría General, y de ella se da traslado a la UAP para que se notifique al adjudicatario y proceda al pago del bien.

— El adjudicatario debe ingresar el importe total del precio o, en caso de pago aplazado, el 25 %, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación.

Las ventas aplazadas sólo podrán realizarse cuando el valor de tasación sea superior a 100.000.000 de pesetas desembolsando inicialmente un 25% y por un periodo máximo de cuatro años.

No obstante, este límite ha sido incumplido por el Organismo, como demuestran las adjudicaciones relacionadas en el siguiente cuadro, todas ellas con valor de licitación inferior a 100.000.000 de pesetas y, en un caso, superior a cuatro años:

CUADRO N.º 52

ADJUDICACIONES APLAZADAS CON VALOR DE ADJUDICACIÓN INFERIOR A 100 MILLONES DE PESETAS

UAP	BIEN	IMPORTE	PERIODO DE PAGO (Años)
Sevilla	Vivienda	1.785.000	2
Sevilla	Vivienda	1.785.000	2
Sevilla	Vivienda	1.785.000	2
Málaga	Vivienda	500.000	4
Málaga	Vivienda	500.000	4
Málaga	Vivienda	560.000	1
Málaga	Vivienda	560.000	2
Alicante	Bienes muebles	9.300.000	3
Madrid	Terreno	4.102.000	3
Zamora	Finca	10.005.000	4
Mallorca	Tejidos	6.125.000	4
León	Solar	22.144.758	4
Jaén	Parcela	3.000.000	4
Málaga	Vivienda	8.510.863	4
Granada	Vivienda	20.500.000	4
Madrid	Vivienda	15.000.000	5

Sin perjuicio de lo anterior, debe indicarse que esta situación no ha sido observada en la actualidad.

En el caso de que el pago esté aplazado, la venta queda garantizada mediante condición resolutoria explícita, hipoteca o aval bancario constituido a favor de FOGASA.

Por lo que respecta a la contabilización de las ventas con pago aplazado, este Tribunal ha observado que el Organismo aplica contablemente al resultado del ejercicio, en el momento de la enajenación, todos los intereses del aplazamiento, tanto los devengados como los no devengados.

Esta forma de contabilizar las ventas aplazadas es contraria al principio de devengo, pues de esta forma se imputan a los resultados del ejercicio, intereses que aún no se han devengado. Como consecuencia de esta práctica indebida, el Organismo debe disminuir los Resultados de ejercicios anteriores en un importe de 23.311.216 pesetas; al mismo tiempo, debe minorarse el saldo de las cuentas (5471) «Intereses a c/p de créditos por subrogación» y (2571) «Intereses a l/p de créditos por subrogación», por importe de 6.296.522 y de 17.014.694 pesetas, respectivamente.

— El procedimiento de subastas termina con la formalización de la venta en escritura pública (si se trata de bienes muebles basta un documento administrativo de entrega), en un plazo de treinta días hábiles a partir del día en que se realiza el pago.

A final de cada ejercicio, la Unidad de Enajenación entrega a la Unidad de Gestión Jurídica del Patrimonio el listado de bienes enajenados para que proceda a darles de baja en el Inventario. Este listado también se remite al Servicio de Contabilidad para que sean contabilizadas las bajas.

4.5.2 Enajenación de bienes por adjudicación directa.

Este procedimiento consiste en la enajenación de los bienes adjudicados mediante negociación con los potenciales compradores y es de aplicación en los siguientes casos:

— Cuando se trate de bienes muebles o deteriorados por el uso con un valor de tasación no superior a 500.000 pesetas (artículo 95 de la Ley del Patrimonio del Estado).

— Cuando el adquirente sea otra Administración Pública o persona jurídica de derecho público o una entidad de carácter asistencial, sin ánimo de lucro, o bien se trate de una iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida (artículo 117 del Reglamento del Patrimonio del Estado).

— Cuando haya sido declarada desierta una subasta pública o ésta resultase fallida como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones por parte del adjudicatario (artículo 117 del Reglamento del Patrimonio del Estado).

— Cuando por razones excepcionales, debidamente justificadas en el expediente, resultase más aconsejable a los intereses patrimoniales del Estado (artículo 117 del Reglamento del Patrimonio del Estado).

Mediante esta forma de enajenación el Organismo ha realizado la siguiente actividad, durante el periodo 1999-2001:

CUADRO N.º 53

ACTIVIDAD DE ENAJENACIÓN DE BIENES MEDIANTE ADJUDICACIÓN DIRECTA

ADJUDICACIÓN DIRECTA DE	EJERCICIO		
	1999	2000	2001
Bienes adjudicados por auto judicial			
Nº bienes	1	6	3
Importe de venta	100.000	346.786.302	14.800.000
Importe de adjudicación	-	161.947.920	11.986.249
Resultado	100.000	184.838.382	2.813.751
% Resultado / Adjudicación	-	114,1	23,5
Bienes adjudicados por dación en pago			
Nº bienes	21	5	18
Importe de venta	123.038.988	103.601.835	688.486.428
Importe de adjudicación	361.123.996	553.053.192	1.207.695.657
Resultado	-238.085.008	-449.451.357	-519.209.229
% Resultado / Adjudicación	-65,9	-81,3	-43,0
Total Enajenaciones mediante adjudicación directa			
Nº bienes	22	11	21
Importe venta	123.138.988	450.388.137	703.286.428
Importe adjudicación	361.123.996	715.001.112	1.219.681.906
Resultado	-237.985.008	-264.612.975	-516.395.478
% Resultado / Adjudicación	-65,9	-37,0%	-42,3

Del anterior cuadro se deduce que las ventas de bienes adjudicados al Organismo a través de este sistema, han generado durante el periodo 1999-2001 un resultado negativo para el Organismo del 44,4% del valor de adjudicación. Este resultado es consecuencia del elevado valor dado a los bienes adjudicados al Organismo mediante la forma de cancelación de deudas por daciones en pago, hecho que no se produce cuando la cancelación de la deuda es por adjudicación judicial.

El procedimiento se inicia con la solicitud de la autorización de venta al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, en aquellos casos en los que el valor de tasación del bien supera el importe de 50.000.000 de pesetas.

Una vez obtenida esta autorización se realizan las actuaciones administrativas necesarias para ordenar el proceso de adjudicación del bien. Estas actuaciones son las siguientes:

— Solicitud de un informe previo del Servicio Jurídico del Estado y de la Intervención Delegada de Hacienda en el Organismo, sobre las condiciones en que debe hacerse la enajenación. Si la decisión del Organismo se aparta del criterio mantenido por el Servicio Jurídico, la decisión adoptada debe ser motivada.

— A continuación, la Unidad de Enajenaciones elabora el pliego de cláusulas administrativas particulares.

— Terminada la actuación anterior, FOGASA se dirige a las personas físicas o jurídicas seleccionadas para participar en el procedimiento. Éstas deben presentar una oferta firme de compra.

— Las ofertas presentadas son analizadas para seleccionar la mejor. Para ello se tienen en cuenta los siguientes criterios:

- Como norma general, se considera como mejor oferta aquella que ofrece un precio de compra más elevado.
- En caso de venta aplazada se considera mejor oferta la de menor tiempo de aplazamiento dentro del límite de cuatro años.
- En caso de igualdad de ofertas, se permite a los licitadores su mejora.
- En caso de coincidencia en el tiempo de aplazamiento se considera mejor oferta la que entre en fecha anterior en el Registro General.
- En la negociación directa no es posible la venta por valor inferior al de tasación.

— La oferta seleccionada se da a conocer al adjudicatario provisional, que dispone de 10 días hábiles para presentar la siguiente documentación:

- Depósito a favor de FOGASA del 25 % del precio ofertado como garantía provisional.
- Testimonio judicial o certificación administrativa de la capacidad para contratar con la administración.

- Certificaciones emitidas por la AEAT y la Tesorería General de la Seguridad Social en las que se manifieste que el ofertante está al corriente en el pago de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

Recibida esta documentación, la Secretaría General emite la resolución de adjudicación definitiva. Esta resolución se notifica al interesado para que en el plazo de 15 días hábiles, a partir del siguiente al de su recepción, efectúe el pago.

El proceso termina con la formalización de la compraventa en escritura pública (si se trata de bienes muebles basta un documento administrativo de entrega), en un plazo de treinta días hábiles a partir del día en que se realiza el pago. En el caso de que la adjudicación supere el importe de 10.000.000 de pesetas, debe publicarse en el BOE. No obstante, debe señalarse que este Tribunal ha detectado que, en general, la publicación en el BOE no se efectúa cuando es procedente²⁵.

4.5.3 Bajas por destrucción de los bienes.

Finalmente, debe señalarse que durante el ejercicio 2001 se han producido dos bajas de bienes adjudicados al Organismo por su destrucción. Así, bienes adjudicados por un valor de 12.041.900 pesetas han sido destruidos mientras se encontraban en posesión del deudor, por lo que este Tribunal considera conveniente la celebración de contratos de seguros que cubran la posible destrucción de los bienes mientras están en depósito en los establecimientos del deudor.

5. OTRAS CUENTAS FINANCIERAS SIN RELACIÓN DIRECTA CON LOS PROCEDIMIENTOS ANTERIORES.

En este epígrafe se analizan diferentes cuentas del activo, pasivo y de la cuenta de resultados del Organismo que no están directamente relacionadas con los procedimientos descritos en los epígrafes anteriores.

5.1 Inmovilizado no financiero.

El detalle de estas partidas a 31.12.2001, y su comparación respecto al ejercicio 2000, era el siguiente:

²⁵ El Organismo señala en sus alegaciones que realiza una notificación de las adjudicaciones a los interesados. A este respecto, debe indicarse que, con independencia de esta notificación, el artículo 93 del RD-Legislativo 2/2000, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de contratos de las Administraciones Públicas, puesto en relación con el artículo 9.1 del mismo texto legal (que establece la aplicación de sus preceptos a la preparación y adjudicación de los contratos privados de la Administración), exige la publicación en el BOE, lo que no es realizado por FOGASA.

CUADRO N.º 54

DETALLE DE LAS CUENTAS QUE COMPONEN EL INMOVILIZADO NO FINANCIERO DE FOGASA
A 31.12.2001

	CONCEPTO	SALDO A		% VARIACION
		31.12.2001	31.12.2000	
215	Aplicaciones Informáticas	54.903.687	54.903.687	--
281	Amort. Acum. Inmov. Inmaterial	-47.594.933	-43.146.437	10,3
	Total Inmovilizado Inmaterial	7.308.754	11.757.250	-37,8
221	Construcciones	6.494.030.333	6.491.637.358	0,0
223	Maquinaria	42.774.623	33.370.288	28,2
226	Mobiliario	327.225.936	305.319.019	7,2
227	Equipos Proceso Informac.	585.568.452	561.796.075	4,2
228	Elementos Transporte	1.755.334	1.755.334	--
2291	Bienes adjudicados en venta	15.066.810.224	17.141.680.817	-12,1
282	Amort. Acum. Inmov. Material	-1.405.942.988	-1.304.880.975	7,7
	Total Inmovilizado Material	21.112.221.914	23.230.677.916	-9,1
	TOTAL	21.119.530.668	29.722.315.274	-28,9

El análisis de las variaciones ha puesto de manifiesto que el origen del incremento, particularmente en el caso de la cuenta (223) «Maquinaria», se debe no sólo a la incorporación de nuevos elementos, sino también a que el Organismo únicamente da de baja los elementos que son objeto de reposición y no todos aquellos que dejan de estar en uso.

Por su parte, el descenso del saldo de la cuenta (2291) «Bienes adjudicados en estado de venta. Art.33 RD 505/1985» vino motivado, por un lado por el descenso en las adjudicaciones de bienes y por otro lado, por el aumento de las ventas, si bien el análisis de esta partida se realiza en el epígrafe 4 de esta Sección.

A continuación se comentan las incidencias de cada una de las cuentas incluidas en el cuadro anterior, si bien se realizará en primer lugar un comentario sobre el inventario extracontable.

5.1.1 Inventario de inmovilizado.

El Organismo dispone de un inventario extracontable de bienes que sirve de soporte a los saldos contables. No obstante, este inventario presenta algunas incidencias; entre ellas, deben ser destacadas las siguientes:

— Los bienes que integran el inventario aportado por FOGASA a este Tribunal no están correctamente identificados ya que no se encuentran numerados ni etiquetados. Tampoco dispone el Organismo de un inventario de aplicaciones informáticas que permita una identificación individualizada de cada una de las licencias en uso. Esta circunstancia ha impedido a este Tribunal localizar físicamente algunos de los bienes seleccionados en la muestra.

— Se ha comprobado que elementos totalmente amortizados y que ya no están en uso, aún continúan contabilizados. Esto ocurre tanto con los bienes situados en SSCC como en los situados en las UAP, donde,

como se ha indicado, el procedimiento utilizado consiste en dar de baja los elementos solamente cuando son objeto de reposición.

— FOGASA incorpora al inventario las altas de bienes producidas durante el ejercicio con fecha 31 de diciembre, con independencia de cuál haya sido su fecha de adquisición, lo que provoca que la dotación a la amortización se desplace indebidamente al ejercicio siguiente. Los resultados del ejercicio se encuentran sobrevalorados por este motivo en el importe de la amortización correspondiente al ejercicio 2001, si bien su cuantía es poco significativa.

— La ejecución presupuestaria del capítulo 6 «Inversiones Reales» del presupuesto de gastos es del 38% de los créditos definitivos. Destaca el grado de ejecución del artículo 63, que con unos créditos definitivos de 92.000.000 de pesetas (los iniciales fueron de 137.000.000 de pesetas) presenta un grado de ejecución de tan sólo un 2 % de los créditos definitivos. Este bajo grado de ejecución pudiera ser indicativo de una defectuosa presupuestación.

5.1.2 Aplicaciones Informáticas.

Con relación a esta partida que presentaba un saldo a 31.12.2001 de 54.903.687 pesetas y una amortización acumulada de 47.594.933 pesetas, la principal incidencia detectada se refiere al criterio que sigue el Organismo en su amortización, contrario a la Resolución de la IGAE de 14.12.1999 que establece que «Para aquellos activos fijos no financieros para los que el Plan General de Contabilidad Pública o sus normas de desarrollo establezcan un plazo determinado de amortización, se tomará éste como vida útil». En el caso de las aplicaciones informáticas este plazo no puede sobrepasar los cinco años de acuerdo con el apartado a) de la norma de valoración 5 del PGCP.

Sin embargo, el Organismo ha tomado como vida útil el plazo de seis años. Por tanto, se debe incrementar la cuenta (281) «Amortización acumulada del inmovilizado inmaterial» en un importe de 2.492.214 pesetas con cargo a Resultados de ejercicios anteriores, y en un importe de 842.770 pesetas con cargo a Resultados del ejercicio corriente.

Además, el saldo de esta cuenta debe incrementarse en un importe de 6.809.462 pesetas, como consecuencia de la incorrecta activación de diversos elementos en la cuenta (227) «Equipos para procesos de información». La reclasificación de estos elementos daría lugar a un recálculo de la amortización, que supondría una mayor amortización acumulada, por importe de 935.213 pesetas.

5.1.3 Construcciones.

Respecto de esta partida con un saldo a 31.12.2001 de 6.494.030.333 pesetas, debe señalarse lo siguiente:

— FOGASA registra en esta cuenta tanto el valor del suelo como el valor del vuelo de los inmuebles de su titularidad, incumpliendo la norma de valoración segunda del PGCP que dispone que deberán figurar por separado el valor del terreno y el de los edificios y otras construcciones.

El Tribunal ha realizado una estimación del valor de los terrenos de acuerdo con los valores catastrales que figuran en el recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Esta estimación se ha realizado para todos los inmuebles propios del Organismo excepto para la sede de la UAP de Vigo, de la que este Tribunal no ha obtenido de FOGASA los datos necesarios. Como consecuencia de lo anterior debe minorarse el saldo de esta partida en, al menos, 2.689.754.619 pesetas que deberán incrementar el saldo de la cuenta (220) «Terrenos y bienes naturales».

Esta situación afecta, asimismo, a la amortización acumulada de estos inmuebles. Así, sólo la amortización del ejercicio 2001 correspondiente a esta partida se encuentra sobrevalorada en un importe de 26.897.546 pesetas. En consecuencia, el Organismo debe efectuar una regularización de las amortizaciones de los inmuebles afectados, recalculando las bases y las cuotas de amortización.

— Durante el ejercicio 2001, el Organismo desafectó como patrimonio adjudicado en estado de venta las plantas 2ª y 3ª de un inmueble de Madrid, para utilizarlo como sede de esta UAP. La desafectación se produjo por Resolución de la Secretaría General de FOGASA de 19.10.2001. Sin embargo, a 31.12.2001, el Organismo no había reclasificado esta partida como inmovilizado propio (de cuyo importe 100.739.858 pesetas corresponden al terreno y 46.129.096 pesetas al edificio), ni había dotado la amortización correspondiente por importe de 115.421 pesetas. Importe que debe ser regularizado con cargo a los resultados del ejercicio.

Asimismo, durante el año 2001 el Organismo tramitó varios expedientes de gasto para la remodelación de este

inmueble, por un importe total de 9.273.265 pesetas, que se han considerado, contablemente, como gastos corrientes, cuando conforme a la norma de valoración segunda del PGCP sobre Inmovilizado Material deben activarse como mayor valor del Inmovilizado. Esto supone un mayor resultado del ejercicio por ese importe.

5.1.4 Maquinaria.

En esta cuenta, que presentaba un saldo a 31.12.2001 de 42.774.623 pesetas, se ha observado la existencia de una multiplicidad de elementos registrados incorrectamente que deberían ser reclasificados a las cuentas que les corresponde según su naturaleza. Se trata de aparatos de aire acondicionado y telefonía que deberían registrarse en la cuenta (222) «Instalaciones técnicas» y elementos como lámparas que deben contabilizarse en la cuenta (226) «Mobiliario».

Como consecuencia de esta inadecuada clasificación, también se produce una incorrecta estimación de los periodos máximos tomados como vida útil para el cálculo de las dotaciones de amortización, según lo establecido en la Resolución de la IGAE de 14.12.1999 en una cuantía que no ha sido determinada por este Tribunal, si bien es poco significativa.

5.1.5 Mobiliario.

Esta cuenta presentaba un saldo a 31.12.2001 de 327.225.936 pesetas. En el análisis de esta cuenta se ha detectado que el Organismo realiza una incorrecta valoración de los bienes adquiridos cuando son objeto de reposición mediante compra con entrega de un bien a cambio, ya que se limita a activar como coste de adquisición el correspondiente al importe efectivo de la compra realizada, sin tener en cuenta el valor neto contable del elemento que fue objeto de entrega (vgr.: adquisición de fotocopiadora para la UAP de Cádiz), si bien su importe es poco significativo.

5.1.6 Equipos para procesos de información.

El saldo de esta cuenta a 31.12.2001 era de 585.568.452 pesetas. Además de lo ya indicado sobre la incorrecta clasificación en esta cuenta de aplicaciones informáticas, debe señalarse que el Organismo considera para estos activos una vida útil de 7 años, cuando la Resolución de la IGAE de 14.12.1999 establece 8 años, lo que ha provocado un exceso de amortización de 5.237.378 pesetas, que debe ser regularizado con abono a resultados de ejercicios anteriores.

5.2 Inmovilizado financiero.

El saldo del Inmovilizado financiero a 31.12.2001 ascendió a 4.978.913.328 pesetas, lo que supone una minoración del 78,5% respecto al ejercicio anterior. La composición de este saldo fue la siguiente:

CUADRO N.º 55

DETALLE DE LAS CUENTAS QUE COMPONEN EL INMOVILIZADO FINANCIERO DE FOGASA
A 31.12.2001

	CONCEPTO	SALDO A		% VARIACION
		31.12.2001	31.12.2000	
251	Valores de renta fija	0	16.815.472.425	-100,0
2521	Créditos a l/p por subrogación	4.548.699.418	5.840.028.500	-22,1
2522	Créditos a l/p por anticipos de haberes	783.595	7.058.968	-88,9
256	Intereses l/p de valores de renta fija	0	0	--
2571	Intereses l/p crédito subrogación	428.010.475	464.891.299	-7,9
260	Fianzas constituidas a l/p	1.419.840	2.434.400	-41,7
	TOTAL	4.978.913.328	23.129.885.592	-78,5

Antes de comenzar el análisis de estas partidas debe señalarse que las cuentas (2521) y (2571), donde por indicación de la IGAE el Organismo registra parte de sus deudores, se han comentado en el apartado 3 de esta Sección.

En la cuenta (251) «Valores de renta fija», el Organismo registra las adquisiciones de Deuda Pública con vencimiento a largo plazo. Al cierre del ejercicio, no figura saldo debido al traspaso producido durante el ejercicio 2001 a la cuenta (541) «Valores de renta fija a corto plazo», puesto que toda la inversión del Organismo en Deuda Pública tenía vencimiento en el ejercicio 2002.

En la cuenta (256) «Intereses a largo plazo de valores en renta fija», el Organismo recogía los intereses derivados de estos valores. No obstante, dado que el vencimiento de estos intereses se produjo en su totalidad en el ejercicio 2002, se reclasificó la totalidad de su saldo a la cuenta (546) «Intereses a corto plazo de valores de renta fija».

5.3 Deudores a corto y a largo plazo.

El detalle de estas partidas a 31.12.2001, y su comparación respecto al ejercicio 2000, era el siguiente:

CUADRO N.º 56

DETALLE DE LAS CUENTAS QUE COMPONEN EL SALDO DE DEUDORES A CORTO Y A LARGO
PLAZO DE FOGASA A 31.12.2001

	CONCEPTO	SALDO A		% VARIACION
		31.12.2001	31.12.2000	
	DEUDORES PRESUPUESTARIOS	2.442.431.131	9.016.676.015	-72,9
430	Deudores Liquidac. Contraído Prev.	9.147.211.644	12.726.668.650	-28,1
431	Deudores Liquidac. Contraído Prev. E.C.	17.102.878.392	14.050.637.475	21,7
490	Provisión para Insolvencias	-23.807.658.905	-17.760.630.110	34,0
	DEUDORES NO PRESUPUESTARIOS	21.184.340.164	17.023.195.278	24,4
440	Deudores por IVA repercutido	2.613.673	5.011.348	-47,8
442	Deudores por Servic. Recaudación	20.549.337.935	16.240.990.005	26,5
443	Deudores a c/p por A/F	632.357.693	777.193.925	-18,6
444	Deudores no presupuestarios a largo plazo	1.838.010.732	2.308.344.928	-20,4
449	Otros deudores no presupuestarios	30.863		--
	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	3.315.927	3.315.927	--
4709	Hacienda Pública deudora por Otros Conceptos	76.726	76.726	--
4710	Seguridad Social deudora	3.239.201	3.239.201	--
	OTROS DEUDORES	558.706.593	574.934.232	-2,8-
555	Pagos pendientes de aplicación	522.537.854	539.680.516	-3,2
5580	Provisión de fondos pendientes de justificar	0	14.521.621	-100,0
5585	Libramientos prov. de fondos pendientes	36.168.739	20.732.095	74,5
	TOTAL	24.188.793.815	26.618.121.452	-9,1

Antes de comenzar el análisis de estas partidas debe señalarse que los conceptos relacionados con el procedimiento de recuperación de deuda registrados en las cuentas (430) y (431), se han comentado en el epígrafe 3 de esta Sección.

En este apartado sólo se analizan aquellos saldos deudores no relacionados con este procedimiento, distinguiendo dos subapartados: uno dedicado a los deudores por cotizaciones sociales y otro, donde se analizan el resto de saldos deudores.

5.3.1 Deudores por impago de cotizaciones a FOGASA.

Dentro de los deudores por impago de cotizaciones se encuentran recogidos los siguientes tipos de deudores (ver la columna «concepto deudor» en el cuadro número 16 «Deudores de FOGASA a 31.12.2001» anterior):

- Deudores por impago de cuotas en vía ejecutiva.
- Deudores por impago de cuotas que han suscrito un acuerdo de pago fraccionado o aplazado de esta deuda con la Tesorería General de la Seguridad Social, entidad que realiza la gestión de cobro de esta deuda.
- Deudores por impago de estas cuotas que se han acogido a las moratorias establecidas en la Ley 41/1994, de Presupuestos Generales del Estado para 1995, moratoria que ha sido sucesivamente prorrogada por las Leyes 65/1997 y 13/2000, de Presupuestos Generales del Estado para 1998 y 2001, respectivamente.
- Deudores por servicio de recaudación. Esta cuenta recoge la deuda de la Tesorería General de la Seguridad Social por la diferencia existente entre las cuotas que ésta recauda por cuenta de FOGASA y las transferencias de fondos que realiza al Organismo.

El registro contable de estos deudores se realiza en las cuentas (430) «Deudores por derechos reconocidos. Presupuesto corriente», (431) «Deudores por derechos reconocidos. Presupuestos cerrados», (443) «Deudores a corto plazo por aplazamiento y fraccionamiento» y (444) «Deudores a largo plazo por aplazamiento y fraccionamiento», atendiendo a su situación presupuestaria y no a su naturaleza, según puede apreciarse en el cuadro n.º 16 «Deudores de FOGASA a 31.12.2001». Su análisis ha puesto de manifiesto lo siguiente:

— FOGASA carece de información propia que le permita identificar y realizar un control interno adecuado de los deudores por impago de cotizaciones que se encuentran en vía ejecutiva, en aplazamiento o fraccionamiento de la deuda, o en moratoria, pues la gestión de cobro de esta deuda se realiza por la Tesorería General, y el Organismo acepta, sin más, los datos que ésta le facilita.

Esta situación provoca que un mismo deudor de FOGASA vea gestionada su deuda con distintos criterios, según que corresponda al concepto de impago de las cotizaciones que gestiona la Tesorería o al concepto

de subrogación, cuya gestión recaudatoria realiza el propio Organismo.

Lo anteriormente descrito plantea una importante consecuencia: la competencia que para la recaudación de las distintas deudas se produce entre los distintos gestores de cobro, en este caso la Tesorería General y el propio Organismo, dándose el caso de que las actuaciones realizadas por uno de ellos puedan perjudicar la gestión de cobro del otro (vgr.: interposición de tercerías de mejor derecho por parte de FOGASA para el cobro de deudas por subrogación que reducen las expectativas de cobro de cotizaciones impagadas por parte de la Tesorería General).

— FOGASA no ha cumplido, en materia de provisión de insolvencias de los deudores por impago de cotizaciones en vía ejecutiva, la Resolución de 14.12.1999 de la Intervención General de la Administración del Estado, puesto que ha dotado una provisión del 100% del saldo, esto es 8.005.991.194 pesetas. De acuerdo con esta Resolución, el Organismo sólo debió provisionar al 100% el saldo de la cuenta (431) «Deudores por derechos reconocidos. Presupuestos Cerrados», dotando de forma complementaria una provisión en función del índice de fallidos por los deudores incluidos en la cuenta (430) «Deudores por derechos reconocidos. Presupuesto Corriente».

Dado que el Organismo no dispone de una serie histórica de deudores fallidos por ejercicios, este Tribunal ha aplicado para el cálculo de la provisión correspondiente al concepto de Deudores en vía ejecutiva, el porcentaje aplicado por la Tesorería General para la provisión de estos mismos deudores (la Tesorería General es la entidad que tiene encomendada la gestión de cobro de estos derechos), el 84,79%. De acuerdo con ello la provisión correcta a dotar debió de ser de 6.788.279.933 pesetas, por lo que existe un exceso de provisión de 1.217.711.261 pesetas.

— FOGASA no ha registrado los deudores en vía voluntaria ni los deudores en vía ejecutiva cuya deuda aún no ha sido cargada a las Unidades de Recaudación Ejecutiva de la Seguridad Social (en adelante URE) para su gestión de cobro. A mayor abundamiento el Organismo carece de información alguna sobre este hecho, ya que ésta obra en poder de la Tesorería General y ni esta entidad la ha remitido al Organismo, ni existe constancia de que FOGASA la haya solicitado. Según la información facilitada por la Tesorería General a este Tribunal, la deuda en vía voluntaria ascendió, a 31.12.2001, a 1.682.643.780 pesetas; y la deuda en vía ejecutiva no cargada a las URE ascendió, a 31.12.2001, a 286.212.194 pesetas

Respecto de la deuda en vía voluntaria que corresponde, fundamentalmente, a estimaciones de ingresos de aquellas empresas que no han presentado boletines de cotización o que han presentado estos boletines pero no han efectuado el ingreso correspondiente, este Tribunal debe indicar que analizada la gestión recaudatoria de dicha deuda, únicamente el 10% de ésta llega a

ser cobrada por la Tesorería General, mientras que el 30% resulta anulada y el 36% pasa a la siguiente fase: emisión de la providencia de apremio. El 24% restante queda pendiente de gestión para el ejercicio siguiente.

Este Tribunal no dispone de los datos necesarios para depurar convenientemente esta deuda con carácter previo a su contabilización, ni tampoco de los datos para calcular la provisión necesaria para cubrir su riesgo de impago.

Respecto de la deuda en vía ejecutiva no cargada a las URE, este Tribunal debe indicar que aplicando el porcentaje de provisión de la deuda en vía ejecutiva calculado por la Tesorería General en aplicación de la Resolución de 14.12.1999 de la Intervención General de la Administración General del Estado (84,79%), FOGASA debió dotar una provisión de 242.679.319 pesetas, para reflejar el riesgo de insolvencia que presentan estos derechos.

— FOGASA tampoco ha registrado los derechos frente al Estado por las bonificaciones de cuotas, entre ellas las de FOGASA, concedidas por diversos RD-L para paliar los daños ocasionados por el acaecimiento de diversos fenómenos meteorológicos (vgr.: sequías, inundaciones, etc.) cuya financiación, según las referidas normas, debía ser asumida por el propio Estado. Al igual que en el caso referido en el punto anterior, el Organismo carece de información alguna sobre este hecho, que obra en poder de la Tesorería General y ni esta entidad la ha remitido, ni existe constancia de que FOGASA la haya solicitado.

No obstante, de acuerdo con los datos obtenidos por este Tribunal de la Tesorería General el importe a que ascendía este derecho de cobro frente a la Administración del Estado se situaba en 135.245.000 pesetas. Como en el ejercicio 2001 las medidas adoptadas por el acaecimiento de estos desastres naturales no resultaban financiadas por el Estado, según la normativa aplicable, el Organismo sólo debe reconocer esta deuda a 31.12.2001 con abono a resultados de ejercicio anteriores.

— FOGASA, al igual que en ejercicios anteriores, no ha dotado provisión alguna de la deuda por impago de cotizaciones en situación de aplazamiento o fraccionamiento.

El Organismo no dispone de datos que permitan cuantificar este riesgo de insolvencia; no obstante, este Tribunal ha calculado la provisión a dotar de estos deudores en el ejercicio 2001 sobre la base de la información facilitada por la Tesorería General. El porcentaje de provisión que se obtiene de esta información es del 40,5%, por lo que, de acuerdo con este porcentaje, la provisión a dotar debió ascender a 595.903.780 pesetas.

— En lo que se refiere a la deuda por impago de cuotas en moratoria, este Tribunal debe indicar que FOGASA únicamente tiene registrada la concedida a instituciones sanitarias públicas o privadas sin ánimo de lucro, de acuerdo con lo establecido en la Ley 41/1994, de Presupuestos Generales del Estado para 1995, moratoria que

ha sido sucesivamente prorrogada por las Leyes 65/1997 y 13/2000, de Presupuestos Generales del Estado para 1998 y 2001, respectivamente.

A la vista de la continua prórroga de esta moratoria, este Tribunal estima que FOGASA, en aplicación del principio de prudencia contable, debería dotar una provisión que cubriera el riesgo de impago de estos derechos. Esta provisión debiera calcularse aplicando, como mínimo, el porcentaje de provisión de la deuda por cotización en vía ejecutiva, que en este ejercicio es, como ya se ha indicado, del 84,8%. De acuerdo con este porcentaje, la provisión a dotar ascendería a 867.480.823 pesetas.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal debe indicar que FOGASA no ha registrado el importe a que ascienden las moratorias concedidas en el pago de cuotas a los Regímenes Agrarios y del Mar de la Seguridad Social por los Reales Decretos-Ley 6/2001 y 10/2001, en los que se aprobaron medidas destinadas a hacer frente al acaecimiento de catástrofes naturales en las Comunidades Autónomas de Castilla-León, Galicia, y Andalucía. A este respecto, debe destacarse que el Organismo carece de datos que permitan cuantificar el importe de los derechos afectados por estas moratorias, por lo que este Tribunal no ha obtenido los datos necesarios para proponer el ajuste correspondiente.

Esta misma situación se ha producido en ejercicios anteriores con relación a otras moratorias previstas en la normativa, sin que el Organismo haya procedido a su registro contable, y sin que al cierre del ejercicio 2001 FOGASA conozca los datos para su cuantificación. Esta información ha sido solicitada por este Tribunal a la Tesorería General sin que a la fecha de elaboración de este Proyecto de Informe de Fiscalización haya sido aportada, por lo que este Tribunal tampoco ha podido cuantificar su importe.

— Como se ha indicado, la gestión de cobro de las cotizaciones al FOGASA es realizada por la Tesorería General. Como consecuencia de ello, FOGASA mantiene la cuenta (442) «Deudores por servicios de recaudación», para recoger en ella la posición acreedora que mantiene con la Tesorería por las cuotas del Organismo pendiente de pago.

En 2001 se produjo un incremento de la deuda en un 26,5% respecto al importe registrado en el ejercicio anterior. Todo ello se ha producido a pesar de que la Tesorería General ha aumentado en este ejercicio las transferencias de fondos al Organismo en un 21,9%. Esta deuda equivale a la recaudación obtenida por la Tesorería General por cuenta de FOGASA durante aproximadamente 2 meses.

Por último, debe indicarse que siguen incorporadas en las cuentas (555) «Pagos pendientes de aplicación» y (559) «Otras partidas pendientes de aplicación», diversas partidas por importes de 521.851.050 y 14.696.366 pesetas respectivamente, que corresponden a operaciones de liquidación de cotizaciones empresariales de los ejercicios 1986, 1987 y 1988, efectuadas

por la Tesorería General, sobre las que el Organismo ha demandado a ésta una mayor información para su aceptación.

Este Tribunal considera que el Organismo y la Tesorería General deberían proceder a la depuración de estas partidas (el último intento por parte del Organismo a estos efectos data de 1997) y, en su caso, a su baja definitiva en cuentas, lo que aún no han hecho.

5.3.2 Otras partidas deudoras.

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto con relación con estas otras partidas deudoras son los siguientes:

— Por lo que respecta a la cuenta (440) «Deudores por IVA repercutido», que presentaba un saldo de 2.613.673 pesetas a 31.12.2001, debe señalarse que se recoge un importe de 358.980 pesetas que corresponde al IVA de tres facturas de alquiler de un inmueble propiedad de FOGASA, satisfecho por la Administración General del Estado y retenido por la Dirección General del Tesoro por cuenta de la Seguridad Social en el ejercicio de 1998, para compensar deudas contraídas por el Fondo por cuotas de la Seguridad Social como cotizante en el Régimen General. El Fondo ha tratado de aclarar con la Tesorería General el motivo de estas retenciones sin éxito hasta el momento.

— La cuenta (4709) «Hacienda Pública deudora por otros conceptos», recogía un importe de 76.726

pesetas a 31.12.2001, procedente del ejercicio 1998, que corresponde a cantidades pendientes de devolución a FOGASA, según Resolución de 11.11.1998 de la AEAT, por ingresos indebidos originados por una retención errónea del IRPF en la nómina ordinaria de funcionarios que determinó un exceso en la liquidación del tercer trimestre de 1997.

— La cuenta (4710) «Seguridad Social deudora», presentaba un saldo por importe de 3.239.201 pesetas proveniente de cantidades retenidas por la Tesorería General en concepto de compensación de deudas que figuraba en balance desde 1998.

Asimismo, forma parte del saldo de esta cuenta un importe de 2.075.355 pesetas correspondiente a tres facturas por el arrendamiento del inmueble propiedad de FOGASA a la Administración General del Estado, retenidas por la Dirección General del Tesoro para compensar deudas contraídas por el Fondo por cuotas de la Seguridad Social. El resto del saldo, 1.163.846 pesetas, corresponde a otra retención por el mismo concepto practicada sobre una subvención corriente concedida por el INEM.

En consecuencia, parece conveniente que el Organismo y la Tesorería General implementen a la mayor brevedad, las medidas necesarias para la solución de esta contingencia.

— La cuenta (555) «Pagos pendientes de aplicación», presentó la siguiente variación anual al cierre del ejercicio 2001:

CUADRO N.º 57

DETALLE DE LOS CONCEPTOS EXTRAPRESUPUESTARIOS Y LA VARIACIÓN ANUAL QUE COMPONEN EL SALDO DE PAGOS PENDIENTES DE APLICACIÓN A 31.12.2001

	CONCEPTO	SALDO A		% VARIACIÓN
		31.12.2001	31.12.2000	
311006	Pagos pendientes de aplicación	686.804	17.829.466	-96,1
311057	Cargos efectuados por la TGSS pendientes de aplicar	521.851.050	521.851.050	0
TOTAL		522.537.854	539.680.516	-3,2

Como puede apreciarse, han permanecido invariables en el ejercicio los saldos sobre los que el Organismo mantiene discrepancias con la Tesorería General. Estas discrepancias se derivan de la falta de conciliación de los importes que integran su cuenta de relación, en lo que se refiere a descuentos practicados por la Tesorería General en las liquidaciones de cotizaciones empresariales que FOGASA no reconoce. Estas discrepancias tuvieron su origen en los ejercicios 1987 a 1989, por lo que dada su antigüedad resulta necesario que ambas Entidades procedan sin más demora a su regularización.

También figura en el saldo de esta cuenta a 31.12.2001, un importe de 678.185 pesetas correspondiente a los descubiertos producidos en la cuenta BBVA

«Pago de prestaciones», durante los meses de octubre y noviembre de 2001, debido a que el importe en euros consignado en el soporte informático de órdenes de pago excedía el importe de las órdenes de pago aprobadas en pesetas, por importes de 103.128 pesetas y 575.057 pesetas, respectivamente.

5.4 Inversiones financieras temporales.

El saldo de esta rúbrica a 31.12.2001, ascendió a 128.148.917.421 pesetas, lo que supone una variación del saldo respecto al ejercicio anterior de un 24,1%. La composición del saldo a la referida fecha fue la siguiente:

CUADRO N.º 58

DETALLE DE LAS CUENTAS QUE COMPONEN EL SALDO DE INVERSIONES FINANCIERAS
TEMPORALES DE FOGASA A 31.12.2001

	CONCEPTO	SALDO A		% VARIACION
		31.12.2001	31.12.2000	
	CARTERA DE VALORES A C/P	120.655.631.270	17.196.210.966	601,6
541	Valores renta fija	120.655.631.270	17.196.210.966	601,6
	OTRAS INVERSIONES A C/P	7.493.286.151	86.024.386.509	-91,3
5421	Créditos a c/p por Subrogación	127.532.751.916	97.838.985.720	30,3
544	Créditos a c/p al personal	5.525.307	0	--
546	Intereses c/p de valores renta fija	2.611.482.563	0	--
5471	Intereses c/p crédito por subrogación	341.675.990	333.586.128	2,4
598	Prov. Insolvencias Créditos c/p	-122.998.149.625	-12.148.185.339	912,5
	TOTAL	128.148.917.421	103.220.597.475	24,2

Antes de comenzar el comentario de estas partidas, debe indicarse que el análisis de las cuentas (5421) «Créditos c/p por subrogación», (5471) «Intereses c/p crédito por subrogación» y (598) «Provisión para insolvencias de créditos c/p», se realiza en el epígrafe 3 de esta Sección.

— La cuenta (541) «Valores de renta fija», experimentó un aumento significativo durante el ejercicio 2001 respecto al ejercicio anterior, motivado por una parte, por la recolocación a corto plazo de inversiones que en el ejercicio anterior se encontraban calificadas como largo plazo por importe de 16.815.472.425 pesetas; y por otra, por nuevas colocaciones de fondos por un valor efectivo de 103.840.158.845 pesetas.

El incremento de esta partida pone de manifiesto la buena situación financiera del Organismo; de hecho, el importe de estas inversiones es superior a la suma de prestaciones pagadas por FOGASA en los dos ejercicios inmediatamente anteriores al ejercicio fiscalizado (el pago de prestaciones ascendió a 37.365 millones de pesetas en el ejercicio 2000 y 56.519 millones de pesetas en el ejercicio 1999).

FOGASA comenzó a rentabilizar sus excedentes de tesorería a finales del ejercicio 2000, mediante adquisiciones de deuda pública. Durante el ejercicio 2001 se presupuestaron créditos por importe de 77.801.480.000 pesetas, que fueron ampliados en 30.000 millones de pesetas mediante una transferencia de crédito del capítulo 4 al capítulo 8 del presupuesto de gastos del Organismo. La rentabilidad media obtenida de estas inversiones ascendió a un 3,7%.

Las adquisiciones de deuda pública se instrumentaron a través del procedimiento de pagos a justificar

siguiendo instrucciones de la Intervención Delegada en el Organismo. Debe ponerse de manifiesto que el marco normativo actual dificulta notablemente la obtención de una óptima rentabilidad de los excedentes de tesorería disponibles, ya que cualquier colocación de fondos requiere por un lado, autorización previa de la Dirección General del Tesoro; y por otro, existe una limitación de 100 millones de euros (16.638,6 millones de pesetas) por tipo de emisión, con la finalidad de no distorsionar el mercado, establecida en el apartado 5.4.2.2 de la Orden Ministerial de 26 de enero de 2001 del Ministerio de Hacienda.

A la vista de los antecedentes descritos, el Organismo ha solicitado reiteradamente al Banco de España un informe sobre alternancia de imposiciones y rentabilidad de las cuentas, sobre el que hasta la fecha no ha obtenido contestación.

En este sentido, debe destacarse que FOGASA carece de un presupuesto monetario, pero sí ha cuantificado el coste de oportunidad que supone la existencia de recursos ociosos, considerando el tiempo máximo empleado en la tramitación de la deuda, cifrándolo aproximadamente en 386.205.342 pesetas para el ejercicio auditado, y un acumulado desde el año 2000 hasta marzo del 2002 de 835.447.220 pesetas.

5.5 Tesorería.

El saldo de Tesorería a 31.12.2001 ascendió a 64.281.905.701 pesetas, lo que supone una variación de un 21,3% respecto al ejercicio anterior. La composición de este saldo fue la siguiente:

CUADRO N.º 59

DETALLE DE LAS CUENTAS QUE COMPONEN EL SALDO DE TESORERÍA DE FOGASA A 31.12.2001

	CONCEPTO	SALDO A		% VARIACIÓN
		31.12.2001	31.12.2000	
5708	Caja provisión de fondos	238.346	171.285	39,1
571	Bancos c/c operativas	63.329.460.767	81.096.946.623	-21,9
573	Bancos c/c ctas. restringidas	932.660.718	395.475.303	135,8
575	Bancos c/c ctas. restringidas	19.545.870	22.035.155	-11,3
578	Movimientos de tesorería	0	132.279.375	-100,0
579	Formalización	0	0	--
	TOTAL	64.281.905.701	81.646.907.741	-21,3

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis realizado son los siguientes:

— La cuenta (571) «Bancos e instituciones de crédito, cuentas operativas», recoge las siguientes cuentas bancarias:

CUADRO N.º 60

DETALLE DE LAS CUENTAS BANCARIAS QUE INTEGRAN EL SALDO DE LA CUENTA (571) «BANCOS E INSTITUCIONES DE CRÉDITO, CUENTAS OPERATIVAS»

ENTIDAD	Nº CUENTA	DESCRIPCION	SALDO A 31.12.01
BANCO DE ESPAÑA	200008682	Cuenta operativa	63.250.366.669
BBVA	201503146	Pago de prestaciones	79.102.791
BBVA	201503160	Haberes y retribuciones	-58
BBVA	201503139	Ayudas de acción social	-8.619
TOTAL			63.329.460.783

La partida más importante corresponde al Banco de España con un saldo a 31.12.2001 de 63.250.366.669 pesetas. Esta cuenta recoge las cuotas procedentes de la Tesorería General, traspasos de saldos e intereses de cuentas abiertas a nombre del Organismo en otras entidades financieras distintas al Banco de España. Asimismo, es la cuenta operativa para la realización de pagos en firme de carácter presupuestario.

Hay que señalar el exceso de liquidez en cuenta mantenido por el Organismo. Para rentabilizar este superávit de tesorería, el Organismo solicitó al Banco de España autorización para la remuneración de sus cuentas que fue denegada. Tampoco le fue autorizada por la Dirección

General del Tesoro y Política Financiera la apertura de una cuenta corriente de alta remuneración.

No obstante, a finales del ejercicio 2000, FOGASA comenzó a rentabilizar sus excedentes de tesorería realizando inversiones en deuda pública por importe de 35.986.629.624 pesetas. En el ejercicio 2001 el Organismo mantuvo esta política y aunque las inversiones fueron de 107.801.480.000 pesetas, los saldos existentes en cuentas bancarias hubieran permitido inversiones superiores.

— La cuenta (573) «Bancos e instituciones de crédito, cuentas restringidas de ingresos», incluye las siguientes cuentas bancarias:

CUADRO N.º 61

DETALLE DE LAS CUENTAS BANCARIAS QUE INTEGRAN EL SALDO DE LA CUENTA (573) «BANCOS E INSTITUCIONES DE CRÉDITO, CUENTAS RESTRINGIDAS DE INGRESOS»

ENTIDAD	Nº CUENTA	DESCRIPCIÓN	SALDO A 31.12.01
BBVA	201503177	Ingresos de terceros	932.617.519
BBVA	13003423	Ingresos de juzgados	43.199
BBVA	302002145	Recuperaciones	0
TOTAL			932.660.718

Con cargo a estas cuentas el Organismo no puede efectuar pagos, excepto los derivados de devoluciones de ingresos indebidos. Con el mantenimiento de varias cuentas de ingresos restringidos, el Organismo trata de identificar la naturaleza de los diversos tipos de ingresos que le corresponden.

La cuenta n.º 201503177, denominada «Ingresos de terceros», recoge fundamentalmente ingresos derivados de convenios de aplazamiento de deuda, ingresos por arrendamientos y por venta de inmovilizado, así como cobros derivados de ejecuciones judiciales. Sin embargo, también la cuenta n.º 13003423 denominada «Ingresos de juzgados», recoge estos mismos ingresos, lo que dificulta el control y crea confusión en su identificación. El Organismo presenta una gran variedad de ingresos de todo tipo. En este sentido, el Organismo trata de asignar cada cobro producido en estas cuentas a un tipo de ingreso. No obstante, en numerosas ocasiones, la información que acompaña al cobro no le permite identificar el deudor o la persona a nombre de quien se ingresa, o el expediente al que corresponde, lo que produce errores y, en su caso, rectificaciones con la consiguiente carga de trabajo. Por ello, este Tribunal considera conveniente que el Organismo diseñe un sistema que obligue al

deudor o a la entidad financiera a la introducción de un código identificativo del tipo de ingreso, lo que redundaría en una mejora significativa de su control interno.

También son elevados los saldos medios anuales de las cuentas restringidas de ingresos, lo que incide en la conveniencia de una mayor rentabilidad de estos excedentes de tesorería del Organismo. Sin perjuicio de ello, este Tribunal ha comprobado que no se han abonado intereses en la cuenta de «Ingresos de juzgados» en el ejercicio 2001.

Asimismo, debe señalarse que durante el ejercicio 2000, FOGASA procedió a la apertura de dos nuevas cuentas destinadas, una al pago de la Acción Social y otra restringida de recaudación para ingresos por recuperación, así como a la renovación de las cuentas ya existentes. Sin embargo, aunque la apertura y renovación de las cuentas se produjo en octubre del año 2000, los contratos aportados a requerimiento de este Tribunal tienen fecha de 14.6.2002, lo que podría indicar que el Organismo estuvo operando sin haber formalizado los contratos correspondientes.

— La cuenta (575) «Bancos e instituciones de crédito, cuentas restringidas de pagos», recoge las siguientes cuentas:

CUADRO N.º 62

DETALLE DE LAS CUENTAS BANCARIAS QUE INTEGRAN EL SALDO DE LA CUENTA (575) «BANCOS E INSTITUCIONES DE CRÉDITO, CUENTAS RESTRINGIDAS DE PAGOS»

ENTIDAD	Nº CUENTA	DESCRIPCION	SALDO A 31.12.01
BANCO DE ESPAÑA	23001119	Pagos a justificar	2
BEVA	201503153	Anticipos de caja fija	19.545.868
TOTAL			19.545.870

No se han observado deficiencias en el análisis de estas partidas; no obstante, debe señalarse que la dotación del fondo de caja fija del Organismo, que asciende a un importe total de 55.952.953 pesetas, parece excesiva en relación con el bajo índice de ejecución presupuestaria en este capítulo. Por ello, el importe del fondo de Caja Fija debería calcularse, en el mismo sentido indicado por la Intervención Delegada, sobre el importe de las obligaciones reconocidas, lo que hubiera limitado la cuantía del fondo para el ejercicio 2001, a un importe máximo de 34.278.605 pesetas.

Por otra parte, resulta excesivo el grado de centralización de la tesorería del Organismo, teniendo en cuenta que mantiene cincuenta y dos UAP que deberían disponer de un pequeño fondo de caja para la atención de gastos de menor cuantía.

— Finalmente, debe señalarse que el control del área de tesorería así como de la aplicación contable de los derechos e ingresos del Organismo, los realiza el Servicio de Contabilidad. Sería más razonable que existiese una mayor segregación de estas funciones, dado que ahora el mismo Servicio que se encarga de contabilizar el gasto, implementa las órdenes de pago, lo que produce una debilidad de control interno.

5.6 Financiación básica y provisión para responsabilidades.

La evolución que presentaron los resultados del Organismo a 31.12.2001, respecto del ejercicio anterior, fue la siguiente:

CUADRO N.º 63

DETALLE DE LAS CUENTAS QUE COMPONEN EL SALDO DE FONDOS PROPIOS Y DE PROVISIÓN PARA RIESGOS Y GASTOS DE FOGASA A 31.12.2001

	CONCEPTO	SALDO A		% VARIACION
		31.12.2001	31.12.2000	
	FONDOS PROPIOS	239.642.300.222	255.154.216.284	-6,1
	RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES	255.154.216.284	114.743.520.468	122,4
120	Resultados Positivos Ej. Anteriores	294.492.859.045	154.082.163.229	91,1
121	Resultados Negativos Ej. Anteriores	-39.338.642.761	-39.338.642.761	0
	RESULTADOS DEL EJERCICIO	-15.511.916.062	140.410.695.816	-111,0
129	Resultados del Ejercicio	-15.511.916.062	140.410.695.816	-111,0
	PROVISIÓN PARA RIESGOS Y GASTOS	776.967.814	697.304.524	11,4
142	Provisión para Responsabilidades	776.967.814	697.304.524	11,4
	TOTAL	240.419.268.036	255.851.520.808	-6,0

Tal y como se observa en el cuadro anterior, FOGASA presentó unas pérdidas a 31.12.2001 de 15.511.916.062 pesetas, que contrastan con los resultados positivos de 140.410.695.816 pesetas del ejercicio anterior. Tal y como ya se ha indicado este Tribunal al analizar la cuenta rendida por el Organismo en el ejercicio 2000 ha puesto de manifiesto que el resultado económico-patrimonial que presentaban los estados contables de FOGASA de ese ejercicio, no era representativo, pues venía originado por el cambio del criterio de contabilización de las provisiones para insolvencias de deudores contabilizadas por el Organismo, que pasaron de 62.697.903.232 pesetas en 1999, a 12.148.185.339 pesetas en 2000, todo ello a pesar de que en el ejercicio 2000 las inversiones financieras susceptibles de provisión se incrementaron en 33.418.895.704 pesetas respecto a 1999.

Esta falta de representatividad del resultado económico-patrimonial del ejercicio 2000, ha sido corregida, en parte, en el ejercicio 2001, mediante la subsanación de las insuficiencias de provisión, lo que ha supuesto la imputación de una pérdida de 116.896.993.081 pesetas en el resultado del ejercicio 2001, de las que 74.626.395.139 pesetas son imputables al déficit de provisión del ejercicio 2000.

El resultado neto de esta corrección ha supuesto que, pese a que en el ejercicio 2001 los fondos líquidos e inversiones financieras de FOGASA se hayan incrementado en 69.278.945.839 pesetas respecto al ejercicio 2000, el resultado contable del ejercicio presente unas pérdidas de 15.511.916.062 pesetas, que ocultan, sin embargo, la buena situación financiera que presentaba el Organismo a 31.12.2001.

Por otra parte, al cierre del ejercicio 2001, el Organismo dotó una provisión para responsabilidades por importe de 776.967.814 pesetas, correspondiente a las solicitudes de prestaciones en trámite, pendientes sólo de la firma del Secretario General, como se ha indicado en apartado 2.1 de esta Sección; el Organismo no ha incluido en este importe los expedientes que no habían sido comunicados al Servicio de Contabilidad.

Sin perjuicio de lo anterior, FOGASA no ha considerado en esta provisión el importe a que podrían ascender las reclamaciones judiciales o administrativas interpuestas por los particulares frente a las resoluciones de reconocimiento o denegación de prestaciones. En este sentido, debe señalarse que de los expedientes reconocidos en los ejercicios 1997-1999, se produjeron modificaciones durante el periodo 1997 a 2002, que supusieron un incremento medio del 2,2% de las prestaciones inicialmente reconocidas. Esta situación supone que la provisión que debiera dotar FOGASA por este concepto para las prestaciones reconocidas en el ejercicio 2001 debieran ascender a un importe de, al menos, 734.000.000 de pesetas, que debería incrementar el saldo de la cuenta (142) «Provisión para responsabilidades».

5.7 Cuentas acreedoras.

El detalle de los saldos que presentaban las cuentas acreedoras del Organismo a 31.12.2001, y su comparación respecto al ejercicio 2000, era el siguiente:

CUADRO N.º 64

DETALLE DE LOS SALDOS QUE PRESENTAN LAS CUENTAS ACREEDORAS DE FOGASA
A 31.12.2001

	CONCEPTO	SALDO A		% VARIACION
		31.12.2001	31.12.2000	
	ACREEDORES A LARGO PLAZO	100.000	100.000	0,0
185	Depósitos recibidos a l/p	100.000	100.000	0,0
	ACREEDORES A CORTO PLAZO	4.136.703.629	4.314.671.546	-4,1
	ACREEDORES PRESUPUESTARIOS	3.619.979.496	4.027.573.085	-10,1
400	Acreed. Oblig. Recon. Ppto. corriente	2.969.916.420	3.135.223.077	-5,3
401	Acreed. Oblig. Recon. Pptos cerrados	636.099.873	784.718.540	-18,9
408	Acreed. Devol Ingresos	13.963.203	0	--
409	Acreed. Operac. Ptes. Aplicar	0	107.631.468	-100,0
	ACREEDORES NO PRESUPUESTARIOS	311.352	332.592	-6,4
419	Acreeedores no Presupuestarios	311.352	332.592	-6,4
	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	96.062.070	79.760.524	20,4
4750	Hª P acreedora por IVA	7.233.482	5.459.025	32,5
4751	Hª P acreedora por Retenciones	84.151.042	66.965.162	25,7
4759	Hª P acreedora por Otros Conceptos	0	2.233.558	-100,0
4760	SS acreedora	4.677.546	4.088.800	14,4
4761	MUFACE	0	977.979	-100,0
	OTROS ACREEDORES	364.681.411	178.812.905	103,9
559	Otras partidas pendientes aplicación	364.681.411	178.812.905	103,9
	FIANZAS Y DEPÓSITOS RECIBIDOS A C/P	55.669.300	28.192.440	97,5
560	Fianzas recibidas a c/p	55.669.300	28.192.440	97,5
	TOTAL	4.136.803.629	4.314.771.546	-4,1

Las incidencias más significativas que se han puesto de manifiesto en el análisis de estas partidas han sido las siguientes:

— Formando parte del saldo de la cuenta (400) «Acreeedores por obligaciones reconocidas de ejercicio corriente», existe un importe pendiente de pago de 2.865.709.696 pesetas, que corresponde a la nómina de prestaciones del mes de diciembre, cuyo abono se produjo en enero de 2002.

— En la cuenta (401) «Acreeedores por obligaciones reconocidas de ejercicios cerrados», se recoge el importe de las obligaciones reconocidas en ejercicios anteriores que se encontraban pendientes de pago a 31.12.2001.

Sin perjuicio de lo ya indicado en el epígrafe 2 de esta Sección respecto de las prestaciones impagadas que conforman el grueso del saldo de esta cuenta, debe destacarse que la antigüedad de sus partidas es elevada en algunos casos. Destaca un importe de 1.146.180 pesetas, del ejercicio 1993, cuyo expediente de prescripción fue aprobado por el Secretario General con

fecha 10.12.2001 sin que fuera dado de baja en ese ejercicio.

Asimismo, destaca una partida de 573.200 pesetas que proviene del ejercicio 1996, correspondiente a obligaciones reconocidas por el suministro de diverso material fungible (grapadoras, carpetas, disquetes y otro material de oficina) para la Secretaría General y las UAP, por un proveedor habitual de FOGASA, la empresa ALPADI, SA, a través de varias peticiones al Servicio Central de Suministros. Se ha comprobado que las facturas fueron conformadas para el pago, pero no se llegaron a pagar, ni consta en el Organismo que existiera ninguna reclamación por parte del proveedor. FOGASA no ha ofrecido a este Tribunal ninguna explicación satisfactoria de esta circunstancia.

En cualquier caso, resulta conveniente que el Organismo regularice estas partidas dando de baja aquéllas en que la obligación haya prescrito.

— La cuenta (559) «Otras partidas pendientes de aplicación», presentaba un saldo de 364.681.411 pesetas, con el siguiente detalle:

CUADRO N.º 65

DETALLE DEL SALDO DE LA CUENTA (559) «OTRAS PARTIDAS PENDIENTES DE APLICACIÓN»
A 31.12.2001

CONCEPTO PRESUPUESTARIO	DETALLE	SALDO A		%
		31.12.2001	31.12.2000	VARIACION
321009	Ingresos pendientes de distribución	79.780.910	38.829.725	105,5
321010	Varios a investigar	270.204.135	125.286.814	115,7
321016	Abonos efectuados por la TGSS pendientes de depurar	14.696.366	14.696.366	0
TOTAL		364.681.411	178.812.905	103,9

Las incidencias más significativas se han detectado en el concepto de «Varios a investigar», con ingresos pendientes de aplicación desde el ejerci-

cio 1999. Las altas del ejercicio ascendieron a un importe de 145.458.621 pesetas, según el siguiente detalle:

CUADRO N.º 66

DETALLE DE COBROS DE «VARIOS A INVESTIGAR» POR ENTIDADES BANCARIAS

ENTIDAD	Nº DE CUENTA	IMPORTE
BANCO DE ESPAÑA	200008682	74.792.484
BBVA (Recuperaciones)	201503177	69.460.917
BBVA (juzgados)	13003423	1.205.220
TOTAL		145.458.621

Dentro de la cuenta «BBVA (Recuperaciones)», se recoge un importe de 32.148.618 pesetas correspondiente a ingresos de juzgados de los que se conoce el deudor y el expediente pero no se encuentran aplicados al finalizar el ejercicio. Los ingresos pendientes de aplicar a presupuesto recogidos en la cuenta del Banco de España por importe de 74.792.484 pesetas son de la misma naturaleza expuesta en el párrafo anterior. Estos cobros probablemente minorarán las cuentas de deudores del Organismo.

Por otra parte, el concepto «Abonos efectuados por la Tesorería General pendientes de depurar», recoge las discrepancias, ya comentadas, que el Organismo mantiene con la Tesorería General de la Seguridad Social. Estas discrepancias tuvieron su origen en los ejercicios 1986 y 1988.

5.8 Gastos del ejercicio.

En este apartado se analizan las diferentes cuentas que integran el Debe de la cuenta de resultados del Organismo, salvo las cuentas de los grupos 64 (gastos de personal) y 65 (sólo las relativas al pago de prestaciones), cuyos resultados se reflejan en el epígrafes 1 y 2 de esta Sección. Conviene realizar una observación de carácter general sobre el presupuesto de gastos del Organismo antes de comentar estas partidas.

Pese a que la actividad de FOGASA contempla dos tipos de funciones bien diferenciadas: el reconocimiento y pago de prestaciones, por un lado, y la recuperación de la deuda de las empresas con el Organismo

como consecuencia del pago de prestaciones, por otro, FOGASA recoge en su presupuesto de gastos un único programa al que aplica todos sus gastos.

Esta situación supone: a) un incumplimiento de lo establecido en los artículos 52 y 53 del TRLGP y b) impide al Organismo conocer el coste que tiene cada una de las funciones que desarrolla y, por tanto, el coste de la deuda recuperada y de cada expediente tramitado tanto a nivel de Organismo como a nivel de UAP.

Este hecho dificulta la realización de un análisis sobre diversos extremos de gran importancia para el Organismo:

— La conveniencia o no de que FOGASA mantenga la gestión de la deuda o, en su caso, la posibilidad de cederla a terceros como ocurre con la recaudación de cuotas que gestiona la Tesorería General de la Seguridad Social.

— Si resulta o no aconsejable y eficiente mantener en funcionamiento todas las UAP o, en su caso, abordar la supresión de algunas y establecer mecanismos alternativos de atención al ciudadano.

— La comparación de sus costes unitarios de gestión respecto de otros Organismos existentes en la Administración Pública (vgr.: el INEM o el INSS).

5.8.1 Gastos corrientes.

El detalle que presentaban estas partidas a 31.12.2001, y su comparación respecto al ejercicio 2000, era el siguiente:

CUADRO N.º 67

DETALLE DEL SALDO DE LAS CUENTAS DE GASTOS CORRIENTES DE FOGASA A 31.12.2001

	CONCEPTO	SALDO A		% VARIACIÓN
		31.12.2001	31.12.2000	
621	Arrendamientos y cánones	27.567.748	69.674.494	-60,4
622	Reparaciones y conservación	29.537.221	36.720.926	-19,6
623	Servicios Profesionales Independientes	45.330.725	35.918.648	26,2
624	Transportes	12.967.852	10.817.880	19,9
625	Primas de seguros	174.338	193.173	-9,8
627	Publicidad, Propaganda y Rel. Públicas	16.379.941	15.837.453	3,4
628	Suministros	23.194.358	17.675.202	31,2
629	Comunicaciones y otros servicios	196.732.066	186.350.104	5,6
630	Tributos Locales	4.959.089	4.697.079	5,6
	TOTAL	356.843.338	377.884.959	-5,6

Este Tribunal ha analizado las cuentas de gastos corrientes en bienes y servicios y no ha detectado incidencias significativas, salvo las que se detallan a continuación:

— Durante el ejercicio 2001 la cuenta (630) «Tributos de carácter local», ha recogido el pago por importe de 2.729.171 pesetas de la cuota del IBI correspondiente al edificio propiedad del Organismo en la Calle Arturo Soria 126-128, de Madrid, procedente del periodo impositivo anterior (ejercicio 2000) y que debió recogerse como menor resultado de ejercicios anteriores. FOGASA, sin embargo, no ha registrado la cuota devengada durante el ejercicio 2001 por importe de 3.019.591 pesetas, por lo que debe minorarse el resultado del ejercicio en el referido importe.

— El grado de ejecución presupuestaria del capítulo 2 del presupuesto de gastos del Organismo es del 27,7%, lo que pone de manifiesto una deficiente presupuestación en este capítulo, ya que esta circunstancia se ha venido produciendo en ejercicios anteriores, por lo que parece conveniente que FOGASA realice una estimación más adecuada de sus necesidades presupuestarias.

— En la aplicación presupuestaria (227) se registró la contratación de servicios informáticos realizada a través del Servicio Central de Suministros, correspondiente a 3.290 horas de programador, para tareas de adaptación al euro de cuatro aplicaciones informáticas del Organismo, que aún no habían sido adaptadas. La carga de trabajo evaluada como necesaria para cada una de las aplicaciones, de acuerdo con el documento de especificaciones técnicas, se estableció del modo siguiente:

CUADRO N.º 68

DETALLE DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA DE TRABAJO

APLICACIÓN INFORMÁTICA	HORAS DE TRABAJO
Desarrollo analítico del presupuesto	285
Devolución de cuotas	511
Inventario de garantías	151
Inventario del patrimonio adjudicado	2.287
(Incremento por desviaciones)	56
TOTAL HORAS DE PROGRAMADOR NECESARIAS	3.290

Este contrato fue adjudicado a CENTRISA, SA, por un precio de 4.550 ptas./hora, si bien no se ejecutó en su totalidad, por lo que FOGASA sólo pagó 10.232.950 pesetas, correspondientes a 2.249 horas de trabajo, es decir, un 70% de los servicios contratados.

En el curso de los trabajos de fiscalización este Tribunal constató que dos de las aplicaciones señaladas son, como se ha indicado, meras relaciones de datos

introducidos por los usuarios para elaborar sus inventarios (utilizando hojas de cálculo o procesadores de texto) y las otras dos, tal como se expresa en la propia justificación de la necesidad de contratación, son de utilización escasa si no inexistente, por lo que a priori resultaba excesiva la previsión de 3.290 horas estimadas para su adaptación al euro, así como el coste previsto del contrato, de 14.969.500 pesetas.

Consecuentemente, parece razonable pensar que FOGASA contrató en realidad los servicios de un programador con el fin de cubrir sus necesidades generales en materia de programación informática, amparándose para ello en un supuesto de contratación para un servicio concreto y específico. Por tanto, la necesidad justificada en el expediente no se correspondió con el objeto real del contrato y, consiguientemente, no concurrió el requisito fundamental exigido por la Ley (artículo 199 en relación con el 183.1 del TRLCAP) para acudir a este sistema de contratación, eludiendo así los requisitos de publicidad y concurrencia.

En consecuencia, el Organismo, bajo la apariencia de un contrato para la conversión al euro de determinadas aplicaciones, ha realizado un contrato con un objeto diferente, eludiendo así el procedimiento legalmente establecido, bajo una apariencia de cumplimiento (artículo 6.4 del Código Civil).

Además, este Tribunal considera que el contrato pudo incurrir en causa de nulidad de derecho administrativo en los términos del artículo 62 del TRLCAP, en relación con el apartado e) del artículo 62.1 de la LRJAP y PAC, puesto que aunque existió competencia y observancia de las formas legales, el objeto mismo del contrato contradice la norma que amparó su adjudicación.

Al margen de la falta de adecuación legal del procedimiento utilizado, si las necesidades de personal informático que padece el Organismo son reiteradamente solventadas mediante el recurso a la contratación externa, ello presenta el riesgo de desprofesionalización de los recursos propios y de cautividad respecto de los proveedores de este tipo de servicios. Es opinión ya

manifestada por este Tribunal, y la Comisión Mixta para las relaciones con este Tribunal de Cuentas que en su Resolución aprobada en sesión de 29.10.2002, requirió al Gobierno a incrementar las plantillas de personal con cualificación informática y limitar la contratación externa.

— Por otra parte, este Tribunal ha detectado que tres contratos menores con las denominaciones de limpieza, desinfección y un tercero para la desinfección periódica de las instalaciones de climatización de la Secretaría General, por importes respectivos de 1.975.599, 1.820.181 y 334.544 pesetas, se encomendaron a la misma empresa, T.S.C. Europa, SL. A tenor del objeto de los tres contratos (la limpieza de las instalaciones de climatización de la Secretaría General), no parecen existir razones para no haber efectuado una contratación única por un importe total de 4.130.324 pesetas, lo que hubiera excluido la posibilidad de tramitar un contrato menor, de acuerdo con lo establecido en el artículo 68 del TRLCAP que establece que no podrá fraccionarse un contrato con objeto de disminuir su cuantía y eludir así los requisitos de publicidad, el procedimiento o la forma de adjudicación que corresponda. El Organismo, que ha incumplido este precepto, debe abstenerse de realizar estas prácticas y ajustar su actividad contractual al procedimiento legalmente establecido.

5.8.2 Gastos financieros.

El detalle que presentaban estas partidas a 31.12.2001, y su comparación respecto al ejercicio 2000, era el siguiente:

CUADRO N.º 69

DETALLE DEL SALDO DE LAS CUENTAS DE GASTOS FINANCIEROS DE FOGASA A 31.12.2001

	CONCEPTO	SALDO A		% VARIACIÓN
		31.12.2001	31.12.2000	
667	Perdidas de créditos	509.805.008	10.594.518.196	-95,2
6698	Gastos diferencias redondeo EURO	124	0	--
6699	Otros Gastos financieros	26.218.903	6.090.992	330,5
TOTAL		536.024.035	10.600.609.188	-94,9

— La cuenta (667) «Pérdidas de créditos», registró un resultado neto, durante el ejercicio 2001, de 509.805.008 pesetas. Este resultado corresponde en parte a la contabilización de la totalidad de los intereses de los convenios celebrados por el Organismo en 2001 que, como se ha indicado en el apartado 3.3 de esta Sección, el Organismo aplica indebidamente en su totalidad a los resultados del ejercicio. Asimismo, se registran en esta cuenta las pérdidas por las insolvencias de los deudores por subrogación declaradas en el ejercicio.

— En la cuenta (6699) «Otros gastos financieros» que, a 31.12.2001 presentaba un saldo de 26.218.903 pesetas, el Organismo ha registrado un importe de 17.829.466 pesetas correspondiente a unos descubiertos en cuenta, producidos durante el periodo 1.12.1997 a 30.11.1998, originados por diferencias en la fecha valor aplicada a los pagos de prestaciones por la entidad bancaria. A este respecto, aunque desde el punto de vista presupuestario el gasto se ha imputado correctamente al presupuesto corriente, desde el punto de vista

de contabilidad financiera procedería considerarlo como un gasto de ejercicios anteriores, por lo que el resultado del ejercicio corriente debería incrementarse en 17.829.466 pesetas.

5.8.3 Pérdidas y gastos extraordinarios.

El saldo de estas partidas a 31.12.2001, y su comparación respecto al ejercicio 2000, era el siguiente:

CUADRO N.º 70

DETALLE DEL SALDO DE LAS CUENTAS DE PÉRDIDAS Y GASTOS EXTRAORDINARIOS DE FOGASA A 31.12.2001

	CONCEPTO	SALDO A		% VARIACIÓN
		31.12.2001	31.12.2000	
671	Pérdidas procedentes del inmovilizado material	1.237.953.730	205.984.503	501,0
678	Gastos extraordinarios	147.924.119	142.143.655	4,1
6790	Pérdida por la modificación de obligaciones presupuestarias	0	622.987	-100,0
6791	Pérdida por la modificación de derechos presupuestarios.E.C.	3.545.130.135	6.471.322.180	-45,2
6799	Otros gastos y pérdidas de ejercicios anteriores	1.148.800	1.353.444	-15,1
	TOTAL	4.932.156.784	6.821.426.769	-27,7

En el análisis de estas partidas se han detectado los siguientes asuntos significativos:

— La cuenta (671) «Pérdidas procedentes del inmovilizado material», recoge los resultados negativos procedentes de las ventas de patrimonio propio y adjudicado al Organismo. El saldo de esta cuenta a 31.12.2001 ascendió a 1.237.953.730 pesetas, de las que 1.237.724.938 pesetas corresponden a patrimonio adjudicado, lo que supuso un incremento del 501,0% respecto al ejercicio anterior. Estas pérdidas tan elevadas ponen de manifiesto lo ya señalado en el apartado 4.1, sobre la necesidad de provisionar el saldo de la cuenta (229) «Bienes en estado de venta».

— La cuenta (6791) «Pérdida por la modificación de derechos de presupuestos cerrados» registra, entre otros conceptos, el resultado neto de las operaciones en el ejercicio de los deudores por impago de cuotas a FOGASA correspondientes a presupuestos cerrados, las declaraciones de fallidos producidas en el ejercicio de deudores con convenios de pago previamente declarados incobrables, operaciones con resultado negativo relacionadas con el inmovilizado del Organismo, y el resultado neto de las operaciones realizadas en el ejercicio relativas a deudores con convenio de pago correspondientes a ejercicios anteriores.

En este ejercicio se ha detectado una errónea contabilización de la revisión de cuotas de los convenios,

que se registraron con importe negativo en la cuenta (7791) «Beneficio por la modificación de derechos de ejercicios cerrados», cuando se deberían haber registrado en la cuenta (6791).

5.9 Ingresos del ejercicio.

En este apartado se analizan las diferentes cuentas que integran el Haber de la cuenta de resultados del Organismo.

5.9.1 Ingresos por cotizaciones al FOGASA.

Para el registro contable de las cotizaciones sociales devengadas a favor del Organismo, FOGASA ha empleado además de la cuenta (729) «Cotizaciones Sociales», donde registra los ingresos correspondientes al ejercicio corriente; las cuentas (7791) «Beneficio por la modificación de derechos de presupuestos cerrados», (6791) «Pérdida por la modificación de derechos de presupuestos cerrados», donde registra los beneficios o pérdidas experimentados en los derechos de cobro correspondientes a ejercicios cerrados procedentes de los derechos de cobro en vía ejecutiva, aplazamiento o fraccionamiento, y moratoria; y (773) «Reintegros», donde registra los bienes procedentes de embargo y tercerías traspasados por la Tesorería General.

La evolución de los cobros de estos ingresos respecto al ejercicio anterior es la siguiente:

CUADRO N.º 71

EVOLUCIÓN DE LOS COBROS DE INGRESOS POR CUOTAS

Ingresos por Cuotas	EJERCICIO		% EVOLUCIÓN
	2001	2000	
		103.323.412.542	95.037.555.743

El análisis realizado por este Tribunal del registro contable efectuado por el Organismo de estas cuotas ha puesto de manifiesto que FOGASA no ha registrado por sus importes brutos las cuotas cobradas en vía voluntaria, ni las devengadas en vía ejecutiva, aplazamiento o fraccionamiento y moratoria, sino por el importe neto a que asciende el conjunto de las operaciones del ejercicio, es decir, una vez compensados los derechos con las pérdidas existentes en el ejercicio, lo

que supone el incumplimiento del principio de no compensación establecido en el PGCP²⁶.

5.9.2 Ingresos financieros, diferencias positivas de cambio y otros ingresos asimilables.

El detalle del saldo que presentaban estas partidas a 31.12.2001, y su comparación respecto al ejercicio 2000, era el siguiente:

CUADRO N.º 72

DETALLE DEL SALDO DE LAS CUENTAS DE INGRESOS FINANCIEROS DE FOGASA A 31.12.2001

	CONCEPTO	SALDO A		% VARIACIÓN
		31.12.2001	31.12.2000	
761	Ingresos valores renta fija	3.373.423.727	506	666.684.431,0
762	Ingresos de créditos a largo plazo	0	33.852.759	-100,0
763	Ingresos de créditos a corto plazo	304.795.922	22.280.090	1.268,0
7698	Ingresos por diferencias derivadas del redondeo euro	88	9	877,8
7699	Otros ingresos financieros	18.824.678	8.784.227	114,3
TOTAL		3.697.044.415	64.917.591	5.595,1

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis de estas partidas han sido los siguientes:

— La cuenta (762) «Ingresos de créditos a corto plazo», recoge los ingresos por incremento del tipo de interés de los convenios de pago con deudores. Tal y como se ha indicado al tratar de los deudores por convenios (apartado 3.3 de esta Sección), la contabilización de estos intereses es incorrecta dado que se están registrando como ingresos del ejercicio, intereses que aún no se han devengado y que, por tanto, corresponden a ejercicios posteriores.

— La cuenta (7699) «Otros ingresos financieros», con un saldo de 18.824.678 pesetas, recoge entre otras

partidas, los intereses generados en las cuentas bancarias titularidad del Organismo. Con relación a ellos debe señalarse que el Organismo no periodifica estos intereses, por lo que deben minorarse los ingresos del ejercicio en 1.290.537 pesetas por los intereses cobrados en el ejercicio 2001 correspondientes al ejercicio anterior e incrementarse en 827.291 pesetas por los intereses abonados en cuenta en el 2002 correspondientes al ejercicio 2001.

5.9.3 Otros ingresos de gestión.

El detalle del saldo que presentaban estas partidas a 31.12.2001, y su comparación respecto al ejercicio 2000, era el siguiente:

CUADRO N.º 73

DETALLE DEL SALDO DE LAS CUENTAS DE OTROS INGRESOS DE GESTIÓN ORDINARIA DE FOGASA A 31.12.2001

	CONCEPTO	SALDO A		% VARIACIÓN
		31.12.2001	31.12.2000	
773	Reintegros	40.816.764.212	46.353.374.627	-11,9
775	Ingresos por arrendamientos	87.315.468	88.320.954	-1,1
777	Otros ingresos	27.742	152.000	-81,7
TOTAL		40.904.107.422	46.441.847.581	-11,9

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis de estas partidas han sido los siguientes:

— La cuenta (773) «Reintegros», recoge la generalidad de los ingresos procedentes de la actividad recupe-

²⁶ El Organismo manifiesta en sus alegaciones que el registro contable de sus cuotas no incumple el principio de no compensación, por ceñirse a la información que facilita la TGSS. A este respecto, el Tribunal debe indicar que los datos facilitados por la TGSS contienen el detalle suficiente para que FOGASA pueda efectuar los asientos sin incumplir este principio.

ratoria del Organismo, así como los procedentes de la explotación del inmovilizado adjudicado a FOGASA en pago de la deuda. El saldo de esta cuenta a 31.12.2001 ascendió a 40.816.764.212 pesetas, lo que supuso una disminución del 11,9% respecto al ejercicio anterior, debido, principalmente al menor pago de prestaciones (y por consiguiente una menor subrogación) reconocido en este ejercicio respecto del ejercicio 2000.

En esta cuenta, el Organismo viene registrando los ingresos por subrogación en las prestaciones satisfechas. De esta forma, el Organismo evita que estos derechos pasen a engrosar el resultado presupuestario del Organismo y que éste refleje un importe positivo que no guarde relación alguna con la realidad patrimonial de FOGASA. No obstante, este criterio de contabilización podría ser contrario al PGCP, donde se prevé que la cuenta (773) «Reintegros» se abone únicamente con

cargo a la cuenta (430) «Deudores por derechos reconocidos. Presupuesto de ingresos corriente», lo que no es el caso.

El Tribunal considera que este sistema de contabilización refleja una imagen distorsionada de la gestión realizada por el Organismo ya que la generalidad de estos derechos no se hacen efectivos, e incumple el principio de prudencia, que en relación a los ingresos señala que «... sólo deben contabilizarse los efectivamente realizados a la fecha de cierre del ejercicio», por lo que el Organismo debería utilizar como contrapartida en el registro de estos deudores por subrogación no una cuenta de ingresos, sino una cuenta patrimonial de pasivo (vgr.: ingresos diferidos o ingresos pendientes de cobro), que debería ser autorizada por la IGAE.

Los principales conceptos de ingresos que constituyen este saldo son los siguientes:

CUADRO N.º 74

DETALLE POR CONCEPTOS DE LA COMPOSICIÓN DEL SALDO DE LA CUENTA (773) «REINTEGROS»

CONCEPTO	IMPORTE
Deudores por subrogación	31.397.180.598
Deudores por Convenios	4.458.887.759
Cobros procedentes de juzgados	2.334.758.846
Deudores por Convenios Incobrables	2.054.146.546
CLEA	502.912.875
Bienes Adjudicados	193.305.160
Arrendamiento del Patrimonio Adjudicado	95.862.986
Deudores Por Reintegro de Expedientes	94.066.544
Cobros inicialmente aplicados a Convenios	268.452.292
Tercerías frente a TGSS	20.934.979
Deudores en Ejecución Judicial (cobros)	-802.441.061
Otros cobros	198.696.688
TOTAL	40.816.764.212

El análisis de esta cuenta ha puesto de manifiesto la existencia de constantes anotaciones en positivo y en negativo. FOGASA registró inicialmente todos los cobros obtenidos como ingresos y, posteriormente, los anuló por no constituir, desde el punto de vista de contabilidad financiera, verdaderos ingresos, sino meros pagos de deuda. Así, por ejemplo, los cobros obtenidos por el Organismo procedentes de convenios o de deudores declarados incobrables aparecen registrados en sentido positivo y negativo en esta cuenta.

Asimismo, en esta cuenta han sido registrados como ingresos, cobros que corresponden a recuperación de deuda por subrogación, por lo que no pueden ser considerados ingresos. Esto ocurre con los ingresos obtenidos por FOGASA de las empresas Asociación Fray Escoba, de Murcia, Auto Vallés, SA, Talleres del Zuya, SA, Ramón Vizcaíno, SA, OTAYSA y Garvi, SA,

cuyos pagos pese a estar dados de alta en contabilidad como deudores en ejecución judicial o por subrogación, han sido aplicados como ingresos, y no como una minoración de la deuda. En este mismo sentido, los cobros obtenidos en 2001 de la empresa GAMEI, SA, han sido reflejados como ingresos cuando, según los estados contables del Organismo, procedía la devolución de este importe por presentar un saldo acreedor al inicio del ejercicio 2001 por existir cobros por importe superior al de la deuda reclamada a esta empresa.

Por otra parte, este Tribunal señala que FOGASA está imputando en esta cuenta ingresos que no son tales, sino minoración de inmovilizado (vgr.: venta de bienes adjudicados por FOGASA en pago de deuda) o de inversiones financieras adjudicadas en pago de prestaciones (amortización de obligaciones emitidas por el

Puerto de Vigo cuya baja no ha sido registrada en el Inventario de Bienes Adjudicados).

También se han registrado, en esta cuenta, otros ingresos que tampoco tienen la naturaleza de reintegro de gastos: ingresos por arrendamientos de bienes adjudicados en pago de deuda o la recuperación de gastos de publicación en el BOE de las subastas de enajena-

ción de bienes, gastos que el Organismo debiera registrar como operación extrapresupuestaria.

5.9.4 Ingresos extraordinarios.

El saldo de estas partidas a 31.12.2001, y su comparación respecto al ejercicio 2000, era el siguiente:

CUADRO N.º 75

DETALLE DE LAS CUENTAS QUE COMPONEN EL SALDO DE INGRESOS EXTRAORDINARIOS DE FOGASA A 31.12.2001

	CONCEPTO	SALDO A		% VARIACIÓN
		31.12.2001	31.12.2000	
771	Beneficios procedentes del inmovilizado material	164.209	236.546.339	-99,9
778	Ingresos extraordinarios	27.323.152	0	-
7790	Beneficio por la modificación de obligaciones	104.716.391	340.519.731	-69,2
7791	Beneficio por la modificación de derechos	-4.775.162.373	5.294.202.604	-190,2
7799	Otros ingresos y beneficios de ejercicios anteriores	35.162.936	0	-
	TOTAL	-4.607.795.685	5.871.268.674	-178,5

La principal incidencia detectada, sin perjuicio de lo ya indicado al analizar las cuentas de Inmovilizado, hace referencia a la cuenta (7791) «Beneficio por la modificación de derechos de presupuestos cerrados».

Esta cuenta presentó un saldo deudor de 4.775.162.373 pesetas, contrario a la naturaleza de esta cuenta, debido a que existió un error en la contabilización de la revisión de las cuotas de convenios, que se registraron en esta cuenta con signo negativo cuando en realidad debieron registrarse en la cuenta (6791) «Pérdida por la modificación de derechos de presupuestos cerrados». La corrección de este error supondría que el saldo de la cuenta (7791) pasaría a ser de 74.231.923 pesetas, por lo que la variación negativa del saldo de esta cuenta respecto al ejercicio 2000 pasaría a ser del 98,6%.

5.10 Otros asuntos de carácter financiero.

A fin de observar posibles alternativas a las dos funciones principales actualmente desarrolladas por el Organismo: pago de prestaciones y recuperación de deuda, este Tribunal ha intentado obtener los datos referentes a los costes de la actividad de pago de prestaciones y de la de recuperación de deuda, así como los

correspondientes a los costes indirectos imputables a ambas actividades, para determinar:

a) Si las cuotas recaudadas por la Tesorería General por cuenta del Organismo, tenían capacidad suficiente para financiar el pago de prestaciones.

b) Cuál era la relación entre los costes derivados de la actividad de recuperación de deuda y los ingresos generados por ésta.

Sin embargo, esto no ha sido posible, ya que el Organismo ni tiene desarrollado un sistema de contabilidad analítica, ni dispone de datos diferenciados que permitan obtener esta información.

No obstante esta limitación, resulta conveniente analizar la evolución que presentan los ingresos por cotizaciones obtenidos por FOGASA (Capítulo I del presupuesto de ingresos) y las prestaciones por éste satisfechas (Capítulo IV del presupuesto de gastos) desde el ejercicio 1990. Para ello, se ha considerado los ingresos realmente materializados en cada ejercicio y las prestaciones reconocidas en cada ejercicio.

La evolución que presentaron ambas magnitudes (en millones de pesetas) durante el período 1990-2001, ambos inclusive, ha sido la siguiente:

CUADRO N.º 76

EVOLUCIÓN DE LA DIFERENCIA ENTRE CUOTAS PERCIBIDAS Y PRESTACIONES SATISFECHAS

EJERCICIO	TIPO COTIZACIÓN	CUOTAS RECAUDADAS	PRESTACIONES RECONOCIDAS	DIFERENCIA	
				ANUAL	ACUMULADA
1990	0,4	52.971	39.846	13.125	64.127 (*)
1991	0,4	55.483	42.963	12.520	76.647
1992	0,4	59.730	50.810	8.920	85.567
1993	0,4	58.576	73.912	-15.336	70.231
1994	0,4	60.026	81.416	-21.390	48.841
1995	0,4	63.148	77.262	-14.114	34.727
1996	0,4	67.418	77.253	-9.835	24.892
1997	0,4	71.527	79.823	-8.296	16.596
1998	0,4	77.849	79.831	-1.982	14.614
1999	0,4	85.101	55.114	29.987	44.601
2000	0,4	94.176	38.072	56.104	100.705
2001	0,4	103.759	35.747	68.012	168.717

(*) Se incorpora el resultado acumulado procedente de ejercicios anteriores, que ascendía a 51.002 millones de pesetas.

Del cuadro anterior se pueden extraer las siguientes conclusiones:

— A lo largo de este periodo puede apreciarse cómo la capacidad del Organismo para financiar lo que constituye el objeto principal de su actividad (el pago de prestaciones) no ha ofrecido duda alguna. Aun en el periodo de crisis económica (ejercicios 1993 a 1998, ambos inclusive), los excedentes generados en los ejercicios anteriores permitieron superar el déficit de las cotizaciones frente a las prestaciones satisfechas.

En la actualidad el excedente generado por las cotizaciones es de 168.717 millones de pesetas (frente a los 85.567 millones que había al comienzo del periodo 1993-1998), lo que permite un significativo grado de solvencia, pues los excedentes existentes financiarían el pago de prestaciones (considerando la media de prestaciones del periodo) durante un período de 2,8 años.

— El superávit de estas magnitudes financieras aconseja que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales estudie la conveniencia de seguir manteniendo las cotizaciones al Organismo en el nivel actual o, en su caso, incrementar el nivel de las prestaciones que satisfacen.

— Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal debe señalar que el motivo principal por el que se han generado los citados excedentes no ha sido tanto la evolución de los ingresos por recaudación de cuotas, que en los tres últimos ejercicios se han incrementado a una tasa interanual de aproximadamente el 10%, como la evolución de los pagos de prestaciones, que en los ejercicios 2000 y 2001 se han reducido a menos de la mitad de las prestaciones reconocidas en los ejercicios 1997 y 1998.

En todo caso, de mantenerse el ritmo actual de generación de excedentes se produciría un incremento de las reservas del Organismo que no guardaría relación alguna con las prestaciones a satisfacer.

6. ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE FOGASA DURANTE EL EJERCICIO 2001

6.1 Contratos destinados a la atención del funcionamiento de los servicios administrativos del Organismo.

En este epígrafe se analiza la contratación realizada por el Organismo durante el ejercicio 2001, si bien aquellos contratos que afectan a los procedimientos analizados o a la representatividad de los estados financieros, se recogen específicamente en el apartado correspondiente del análisis de procedimiento o del análisis financiero.

6.1.1 Régimen Jurídico aplicable a estos contratos.

FOGASA, de acuerdo con el RD 505/1985, es un Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con personalidad jurídica y capacidad de obrar. Se encuentra, por tanto, dentro del ámbito de aplicación subjetiva del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, (aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio y en vigor desde 22 de junio de 2000), que en su artículo 1.3 establece que deberán ajustar su actividad contractual a la presente ley los Organismos Autónomos en todo caso.

De acuerdo con el artículo 12 del TRLCAP, el Secretario General es el órgano de contratación del Fondo. Mediante Resolución de 18.5.1999, se constituyó la Mesa de contratación que debe asistir al órgano de contratación para la adjudicación de los contratos por procedimiento abierto o restringido (artículo 81.1 del TRLCAP). La Mesa está presidida por el Adjunto al Secretario General. Los vocales que la conforman son los distintos Jefes de Área o funcionarios con categoría no inferior a Jefe de

Servicios designados por aquéllos, además, forma parte de ella un funcionario que tenga atribuido normativamente el asesoramiento jurídico del órgano de contratación, un Interventor y como Secretario, el Jefe de Servicio que tenga encomendada la gestión de la contratación administrativa del Área Económica Financiera. Pueden proponerse asesores técnicos cuando la naturaleza del contrato lo aconseje, sin que tengan la consideración de miembros de la Mesa. Esto sin perjuicio de que, cuando la singularidad del contrato lo haga necesario, se constituya una Mesa de contratación específica.

Además, por Resolución del Secretario General de 30.9.1997, se creó una «Comisión interna para administración y la gestión interna de la Secretaría General» que se reúne con periodicidad mensual. Conoce entre otras materias del examen, control y seguimiento de las obras, compras, adquisiciones y gastos, y el seguimiento y ejecución de gastos corrientes. La Comisión, que está integrada por el Adjunto al Secretario General y

los Jefes de Área, aprueba todos los gastos de importe superior a 50.000 pesetas (los inferiores pueden ser autorizados por los Jefes de Área), propone y acuerda la contratación menor y las contrataciones a través del Servicio Central de Suministros y conoce de todos los contratos de las UAP.

6.1.2 Análisis realizado.

Para el análisis de la actividad contractual de FOGASA durante el ejercicio de 2001, se solicitó al Organismo una relación certificada de los contratos celebrados durante ese ejercicio con el fin de conocer la contratación efectivamente celebrada, su naturaleza y tipología.

De acuerdo con los datos proporcionados por el Organismo, la actividad contractual de FOGASA durante el ejercicio 2001 se resume según se muestra en este cuadro:

CUADRO N.º 77

RESUMEN DE LA CONTRATACIÓN EN EL EJERCICIO 2001

NATURALEZA DE LOS CONTRATOS	FORMA DE ADJUDICACIÓN	N °	IMPORTE	%
Obras	Concurso	--	--	--
	Menor	6	9.934.754	100,0
Total obras		6	9.934.754	4,5
Consultoría, asistencia y servicios	Concurso	2	21.316.571	14,4
	Menor	50	49.762.963	33,5
	Prórrogas	3	77.335.800	52,1
Total consultoría, asistencia y servicios		55	148.415.334	67,8
Suministros	Concurso	--	--	--
	Menor	12	12.662.974	100,0
Total suministros		12	12.662.974	5,8
Privados	Concurso	3	33.046.578	69,0
	Menor	8	14.834.126	31,0
Total privados		11	47.880.704	21,9
TOTAL		84	218.893.766	100,0

De esta relación, se analizaron todos los expedientes de contratación correspondientes a los contratos adjudicados mediante concurso en el ejercicio, así como tres expedientes de concursos adjudicados a finales del ejercicio 2000, cuya ejecución se realizó en su mayor parte durante el ejercicio 2001. También se analizaron las tres prórrogas formalizadas durante el ejercicio de contratos adjudicados por concurso en el ejercicio anterior, dos expedientes tramitados a través del Servicio Central de Suministros para la adquisición de bienes y servicios de naturaleza informática, y una muestra de las justificaciones de doce contratos menores, todo ello con fin de comprobar que FOGASA actuó en la contratación de bienes y servicios, con sujeción a las normas de competencia y procedimiento previstas en el ordenamiento jurídico vigente en esta materia, así como el

grado en que su actividad contractual se adecuó a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

Además, se realizó un examen de los contratos a través de la documentación financiera y contable, para lo que fueron analizados los mayores de proveedores y las justificaciones de los pagos, con el fin de comprobar la inexistencia de saldos pendientes de pago, facturas de abono y adquisiciones de bienes y servicios no sustentadas mediante contrato.

Por lo que respecta a los contratos realizados por FOGASA durante el ejercicio 2001 en el ámbito del TRLCAP, su objeto ha respondido fundamentalmente a la atención de las necesidades de funcionamiento de sus servicios administrativos, tanto centrales como territoriales. Se trata de contratos que atienden necesidades de carácter permanente, como los de arrendamiento, obras y servicios de acondicionamiento y ser-

vicios de limpieza y de vigilancia de sus sedes central y periféricas, suministro de material de escritorio e imprenta, vales de comida, seguro de responsabilidad civil para el personal a su servicio, paquetería, publicación de anuncios en prensa, suscripción a publicaciones y servicios de asistencia técnica informática para mantenimiento de sus aplicativos.

Los contratos de mayor importe celebrados por FOGASA durante 2001, fueron los de servicios, entre ellos destacaron por el volumen de su importe la prórroga del servicio de vigilancia de la sede de la Secretaría General situado en el edificio de la calle Sagasta, con un importe de 39.406.200 pesetas, y el servicio de vigilancia de las naves procedentes de Galerías Preciados situadas en San Fernando de Henares, por un importe de 30.319.571 pesetas, ambos a cargo de la empresa Castellana de Seguridad a la que le fueron adjudicados mediante concurso en el ejercicio 2000. Este último contrato no se formalizó hasta diciembre de 2000, pero su ejecución abarca el periodo de 13.12.2000 a 12.12.2001 por lo que se realizó en su mayor parte durante 2001.

Además, destacan por el volumen de sus importes económicos, las prórrogas para 2001 de los servicios de limpieza y paquetería para la Secretaría General, por importes respectivos de 19.172.800 y 18.756.800 pesetas, y los adjudicados mediante concurso para inserción de anuncios en prensa, por 16.000.000 de pesetas, montaje y desmontaje de transformadores de las naves de San Fernando de Henares, por 13.319.571 pesetas y el servicio de vales de comida para el personal de la Secretaría General por importe de 7.997.000 pesetas.

Por último fue convocado un concurso público por Resolución de la Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales de fecha 15.11.2000, para la contratación del servicio de voz y datos en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y sus Organismos Autónomos, que se adjudicó a Telefónica de España, SA. El plazo de ejecución se estableció en veinticuatro meses y aunque el contrato se suscribió por el Ministerio, la contratación del gasto y la fiscalización previa se realizaron en cada uno de los Organismos destinatarios del servicio para su parte del precio. Comprende tres ejercicios presupuestarios (2001, 2002 y 2003) siendo el importe total del coste asumido por FOGASA de 23.269.855 pesetas, del que 4.084.985 pesetas corresponden a la anualidad de 2001.

Con fecha de 27.12.2000 se formalizó un contrato para el suministro de material de escritorio e imprenta, dividido en dos lotes, con un importe de 12.307.615 pesetas. La ejecución se realizó durante 2001.

También se contrataron a través del Servicio Central de Suministros, con base en el correspondiente concurso de determinación de tipos, trabajos de adaptación al euro de cuatro aplicaciones informáticas por importe de 14.969.500 pesetas.

Asimismo, el Organismo ha adquirido material homologado (mobiliario, material de oficina y material informático) a través del Servicio Central de Suministros, por un importe de 58.264.170 pesetas.

En cuanto a los contratos privados celebrados por FOGASA, como son los de arrendamiento de locales para el establecimiento de sus sedes y los de seguros, durante el ejercicio 2001 se adjudicaron mediante concurso tres contratos de arrendamiento de locales para las sedes de las UAP en Burgos, Asturias y Zaragoza, de ejecución plurianual, por importes y periodos respectivos de 15.300.000 (48 meses), 11.956.350 (36 meses) y 17.370.685 pesetas (36 meses). Estos contratos se regulan por el TRLCAP en lo que se refiere a su preparación y adjudicación, y en aplicación de la doctrina de «los actos separables», a partir de ese momento, se rigen por las normas del derecho privado.

Los contratos de arrendamiento fueron adjudicados conforme a sus cuantías, tres de ellos por concurso y el resto como contratación menor.

El resto de la contratación está conformada principalmente por contratos menores en los que también destacan por su número e importe los de servicios. El objeto de estos contratos fue básicamente la limpieza de sedes, la asistencia de carácter informático y el mantenimiento de instalaciones y equipos.

6.1.3 Procedimientos y formas de adjudicación.

Todas las adjudicaciones de contratos tanto administrativos como privados (arrendamientos de inmuebles para establecimiento de sus sedes y seguros), se han realizado a través de procedimiento abierto y la forma de adjudicación utilizada fue el concurso, excepto en los casos en los que por razón de la cuantía se acudió a la contratación menor. Además se realizaron adquisiciones de bienes y servicios declarados de contratación centralizada, a través de las correspondientes peticiones al Servicio Central de Suministros. En estos casos, solamente corresponde al Organismo la realización de los trámites posteriores a la adjudicación, exceptuando la formalización del contrato y la fianza. Por tanto, su intervención en el procedimiento de contratación, está limitada a la petición, la aprobación del gasto, recepción y pago. Para canalizar estas adquisiciones, se remitieron las peticiones de los bienes de adquisición centralizada, acompañadas de la correspondiente propuesta de gastos a la Subdirección General de Compras de la Dirección General de Patrimonio del Estado.

Durante el ejercicio 2001, FOGASA no utilizó el procedimiento negociado para la adjudicación de contratos (con excepción de los celebrados con el Servicio Central de Suministros).

En total se celebraron durante el ejercicio 2001, cinco concursos (dos de servicios, y tres para arrendamientos de inmuebles) y tres prórrogas de contratos adjudicados mediante concursos anteriores, las tres correspondientes a contratos de servicios que cubren necesidades de carácter permanente (paquetería, vigilancia y limpieza para servicios centrales).

Además, durante el ejercicio 2000, se convocaron tres concursos, (de suministros de material de oficina, de publicación de anuncios en prensa y de vigilancia de las

naves de San Fernando) correspondientes al patrimonio adjudicado al Organismo, no habiéndose formalizado los contratos hasta diciembre de 2000, por lo que el grueso de la ejecución se efectuó durante 2001. El resto de la contratación la integraron contratos menores (obras, suministros, servicios y arrendamientos). Además se hicieron adquisiciones de bienes y servicios a través de peticiones al Servicio Central de Suministros.

6.1.4 Control de la ejecución.

Las aplicaciones presupuestarias con cargo a las que se han realizado los contratos han sido fundamentalmente aplicaciones del capítulo 2, es decir, para la atención de Gastos corrientes así como con cargo al Capítulo VI, Inversiones reales. Además, se celebraron cuatro contratos con cargo al Capítulo I de Gastos de personal, como el ya referido de vales de comida para el personal, adjudicado mediante concurso, de compras de material para cursos de formación y de impartición de ponencias para el personal de FOGASA.

Se ha comprobado que FOGASA efectuó el pago del precio convenido, a través de los mayores de proveedores y de la relación nominal de acreedores. Aunque subsistían obligaciones pendientes de pago a 31.12.2001, a 31.1.2002, toda la deuda se encontraba pagada.

Tampoco se han observado incidencias en las prórrogas realizadas, cuyos importes se revisaron de acuerdo con el IPC, y que procedían de adjudicaciones mediante concurso efectuadas en el ejercicio anterior, por lo que no exceden el límite de 4 años de duración del contrato incluidas las prórrogas que establece el artículo 198 del TRLCAP.

FOGASA ha realizado adquisiciones a través del sistema centralizado de compras, con destino a la Secretaría General y a las UAP, por importe de 34.491.793 pesetas, comprendiendo material de oficina fungible, mobiliario, y otros (destructoras, aparatos de fax, aparatos de aire acondicionado, franquedoras, etc.). Se trata de compras centralizadas en las que el procedimiento se reduce, una vez surgida la necesidad, a la propuesta de gasto y a la realización del pedido a alguno de los proveedores catalogados, con solicitud de conformidad al Servicio Central de Suministros. Cuando el proveedor remite la factura, ésta no se tramita hasta la conformidad del Jefe de Unidad. Posteriormente se remite la documentación al Servicio de Contabilidad para que proceda al pago.

Sin perjuicio de ello, como es criterio de este Tribunal acorde con los principios de concurrencia y de economía, el Organismo podría haber obtenido mejoras, económicas o de otro tipo mediante la promoción previa de concurrencia competitiva entre las empresas proveedoras de bienes o servicios catalogados por el Servicio Central de Suministros a través del correspondiente concurso de determinación de tipo.

Las incidencias significativas observadas en estos contratos se recogen en el apartado 5 de la Sección III de este Informe.

6.2 Contratos celebrados por FOGASA en el ejercicio de su actividad recuperatoria.

6.2.1 Régimen jurídico aplicable a estos contratos.

Al margen de la actividad contractual descrita, tanto de carácter administrativo como privado (arrendamiento de inmuebles para el establecimiento de sus servicios y seguros), el Fondo de Garantía Salarial adquiere en propiedad toda clase de bienes como consecuencia de su actividad recuperatoria, al amparo del artículo 33 del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, sobre Organización y Funcionamiento del Fondo. Este artículo establece, asimismo, que el destino de dichos bienes es su devolución al tráfico jurídico patrimonial de la manera más inmediata posible a fin de destinar su importe al cumplimiento de los fines del Fondo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 85 de la Ley de Patrimonio del Estado.

Se trata por tanto de bienes propiedad de un Organismo Autónomo, pero con una especificidad sustancial: que no se integran en el Inventario General de Patrimonio del Estado, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley de Patrimonio del Estado, que establece como excepción los bienes de los Organismos Autónomos que hayan sido adquiridos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico patrimonial de acuerdo con sus fines peculiares.

En este sentido, también cabe señalar que desde el punto de vista contable tampoco tienen la consideración de inmovilizado del Organismo, de acuerdo con el criterio mantenido por la Intervención General de la Administración del Estado, al estar destinados a la venta y no ser objeto de utilización continuada para producción de bienes o prestación de servicios. Por ello, tampoco son objeto de amortización. El Real Decreto 505/1985, hace referencia, asimismo, a la naturaleza más comercial que patrimonial de estos bienes.

Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta, en cuanto a la enajenación de los bienes del patrimonio adjudicado, que la compraventa es un contrato cuya regulación está sujeta al TRLCAP aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio, por ser FOGASA un Organismo Autónomo (artículo 1, apartado tres del TRLCAP). El artículo 5.3 califica al contrato de compraventa como privado.

El artículo 9.1 establece el régimen jurídico de los contratos privados al señalar que: «Los contratos privados de las Administraciones Públicas se registrarán en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo y, en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas de Derecho privado. A los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos

sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables, se les aplicarán en primer lugar, en cuanto a su preparación y adjudicación, las normas de la legislación patrimonial de las correspondientes Administraciones Públicas»

De acuerdo con lo anterior, los contratos de compra-venta de patrimonio adjudicado al Organismo, deben regirse por:

1. La Ley y el Reglamento del Patrimonio del Estado, en cuanto legislación patrimonial aplicable también a los Organismos Autónomos incluso respecto de aquellos bienes inmuebles que no formen parte del inventario general, ya que no existe ninguna disposición en contrario.

2. El Real Decreto 505/1985 sobre Organización y Funcionamiento de FOGASA.

3. Supletoriamente, el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y sus disposiciones de desarrollo.

La finalidad de estos bienes adjudicados a FOGASA es su devolución al tráfico jurídico patrimonial mediante la venta. Pero también fueron objeto de otros negocios jurídicos como la permuta y el arrendamiento, al considerar el Fondo que ello no desvirtuó el destino que les asigna la ley. El análisis del procedimiento de

enajenaciones seguido por el Organismo se describe en el apartado 4.5 «Enajenación de patrimonio adjudicado», de la Sección III de este Proyecto de Informe.

6.2.2 Actividad realizada.

De acuerdo con la relación de bajas por venta durante el ejercicio 2001, FOGASA vendió bienes de su patrimonio adjudicado por un importe total de 1.058.144.967 pesetas. Las fechas en las que se habían adjudicado estos bienes oscilaron desde el año 1990, hasta el año 2000.

En algunos casos fue necesaria la celebración de múltiples subastas hasta lograr la venta. Son especialmente reseñables el caso de una finca rústica situada en el partido de Nonduermas (Murcia), adjudicada al Fondo en febrero de 1998 por un importe de 121.862.763 pesetas que se vendió en la 11.^a subasta por un importe de 39.959.000 pesetas, y el de un complejo industrial destinado a la fabricación de conservas también situado en Murcia, que se adjudicó FOGASA en mayo de 1995 por un importe de 343.167.681 pesetas, y se vendió en 13.^a subasta, el 31.8.2001, por un importe de 50.000.000 de pesetas, lo que pone de manifiesto el escaso valor de realización de estos bienes, y la necesidad de provisionar los valores de estos bienes en el balance del Organismo.

CUADRO N.º 78

MUESTRA DE RESULTADOS NEGATIVOS EN ENAJENACIONES DE BIENES DE PATRIMONIO ADJUDICADO DURANTE 2001

DESCRIPCIÓN DEL BIEN	ADJUDICACIÓN			VENTA		DIFERENCIA IMPORTES
	FORMA	FECHA	IMPORTE	FECHA	IMPORTE	
Bases tripolares verticales cerradas BTVC-400	SUBASTA	8.1.98	48.758.219	26.2.01	3.300.000	-45.458.219
Máquina de impresión litográfica	SUBASTA	15.3.99	31.500.000	12.12.01	12.999.999	-18.500.001
Maquinaria procedente de la empresa Productos Ortiz	SUBASTA	20.6.97	132.041.050	7.6.01	15.300.000	-116.741.050
Finca rústica con edificación de dos plantas en Lorca, Murcia	SUBASTA	10.7.96	154.366.408	19.11.01	36.629.600	-117.736.808
Registral n.º 11.225 de Murcia, partido de Nonduermas.	SUBASTA	10.2.98	121.862.764	19.11.01	39.959.001	-81.903.763
Complejo Industrial destinado a la fabricación de conservas, situado en Murcia con varias naves construidas	SUBASTA	12.5.95	343.167.681	31.8.01	50.000.000	-293.167.681
Diversa maquinaria	DIRECTA	28.1.97	151.500.660	17.5.01	700.000	-150.800.660
Nueve plazas de garaje. Paseo de la Castellana 177-179. Números 37,49, 51, 52, 53, 54, 55, 104 y 105	DIRECTA	17.7.90	36.000.000	19.12.01	32.500.000	-3.500.000
Cinco locales de oficinas. Paseo de la Castellana 181. Registrales 4145, 4144, 2473, 2472 y 4146	DIRECTA	17.7.90	1.019.000.000	19.12.01	655.086.436	-363.913.564

De los cuarenta bienes, tanto muebles como inmuebles, que fueron objeto de venta durante el ejercicio, veintidós de ellos lo fueron mediante el procedimiento de enajenación directa y sus precios de venta sumaron un importe de 703.286.436 pesetas. El resto se vendió a través de subasta pública siendo el importe total obtenido por FOGASA de 354.858.531 pesetas.

El destacado importe de las ventas directas trae su causa de la enajenación de nueve plazas de garaje y cinco locales de oficinas procedentes de la empresa SPANTAX, SA, situados en el Paseo de la Castellana de Madrid, al Instituto Nacional de Estadística (INE), que ascendieron a 687.586.436 pesetas, estando constituido el resto del importe, 15.700.000 pesetas, por el importe de la venta de una finca urbana en el término de Balmaseda, una porción de terreno en Fabara (Zaragoza), ventas de maquinaria y un vehículo.

El Tribunal ha analizado una muestra de expedientes de enajenación de bienes, tanto muebles como inmuebles adjudicados al Fondo, con la finalidad de comprobar el cumplimiento de la legalidad en los dos procedimientos establecidos, subasta pública y enajenación directa, para la devolución al tráfico jurídico patrimonial de los bienes mediante su venta. Del resultado de este análisis no se deducen incumplimientos significativos. Las subastas se han celebrado con los requisitos de publicidad y el respeto de los plazos establecidos.

Por lo que se refiere a las enajenaciones directas, todas ellas han sido informadas por la Abogacía del Estado y la Intervención y en el expediente consta suficientemente justificada la elección de este procedimiento de adjudicación. Además, salvo en un caso en el que el bien objeto de venta fue maquinaria obsoleta, el precio de venta cubrió el importe de adjudicación.

Cabe señalar el caso de la venta de un inmueble procedente de la empresa Turrón Sirvent Plá, en el que la firma de la escritura con el comprador, la empresa Transacciones Industriales Train, SL. sufrió un retraso de diez meses.

6.2.3 Otros contratos sobre bienes del patrimonio adjudicado.

En el ámbito de la gestión de los bienes que obtiene para su inmediata devolución al tráfico jurídico, FOGASA realizó de forma ocasional otros negocios jurídicos distintos de la venta.

Este fue el caso de una finca urbana situada en el término municipal de Fuente Obejuna, Córdoba, que le fue adjudicada al Fondo mediante una dación en pago parcial de deuda formalizada en escritura pública de 12.5.1998, procedente de la empresa Matadero de Fuente Obejuna, SAL y que fue objeto de permuta con una finca propiedad del Ayuntamiento del mismo municipio con una diferencia de 1.370 pesetas a favor de FOGASA. El Secretario General de FOGASA autorizó la permuta mediante Resolución de 18.10.2000 y se elevó a escritura pública el 25.10.2000.

La iniciación del procedimiento se acordó por el Secretario General con fecha 29.8.2000, con los preceptivos informes favorables de la Abogacía del Estado, y de la Intervención Delegada del Ministerio de Hacienda en el Organismo.

Este negocio jurídico implica la salida del bien del patrimonio del Organismo y la entrada de otro, sustituyendo al anterior, lo cual está justificado en cuanto ello facilite la devolución al tráfico jurídico patrimonial en las mejores condiciones y por tanto la recuperación de las prestaciones pagadas de la que trae su causa esta actividad del Organismo.

En este procedimiento, el Organismo observó las formalidades legales y reglamentarias, aplicando por analogía el procedimiento negociado de enajenación directa establecido por el artículo 117 del Reglamento de Patrimonio.

Esto es, aunque el artículo 33 del Real Decreto 505/1985, sólo se refiere expresamente a la enajenación, no parece existir ninguna disposición en contra de la habilitación del Fondo para realizar este negocio sobre bienes de su patrimonio adjudicado, siempre que su conveniencia aparezca suficientemente justificada y que actúe con sometimiento a los requisitos establecidos en la normativa aplicable.

Además de lo anterior, FOGASA ha realizado otros negocios jurídicos distintos de la venta sobre estos bienes, concretamente arrendamientos. El análisis de esta actividad y las incidencias en ella detectadas se recogen en el apartado 4.4, «Arrendamiento del patrimonio adjudicado», de la Sección III de este Proyecto de Informe.

Madrid, 6 de noviembre de 2003.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, **Ubaldo Nieto de Alba**.

ANEXO

ESTADOS FINANCIEROS DEL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL CORRESPONDIENTES
AL EJERCICIO 2001

BALANCE DE SITUACIÓN DE FOGASA A 31.12.2001

ACTIVO		PASIVO	
CONCEPTO	IMPORTE	CONCEPTO	IMPORTE
INMOVILIZADO	27.936.454.728	FONDOS PROPIOS	239.642.300.222
Inmovilizado Inmaterial	7.308.754	Patrimonio	0
Inmovilizado Material	21.112.221.914	Reservas	0
Inversiones Financieras Permanentes	4.978.913.328	Resultados de ejercicios anteriores	255.154.216.284
Deudores No Presupuestarios a largo plazo	1.838.010.732	Resultados del ejercicio	-15.511.916.062
GASTOS A DISTRIBUIR EN VARIOS EJERCICIOS	0	PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS	776.967.814
ACTIVO CIRCULANTE	216.619.616.937	ACREEDORES A LARGO PLAZO	100.000
Deudores	24.188.793.815	Otras deudas a largo plazo	100.000
Inversiones Financieras Temporales	128.148.917.421	ACREEDORES A CORTO PLAZO	4.136.703.629
Tesorería	64.281.905.701	Acreeedores	4.136.703.629
Ajustes por periodificación	0	Ajustes por periodificación	0
TOTAL ACTIVO	244.556.071.665	TOTAL PASIVO	330.371.419.584

CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL DE FOGASA DEL EJERCICIO 2001

GASTOS		INGRESOS	
CONCEPTO	IMPORTE	CONCEPTO	IMPORTE
Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales	119.849.713.318	Ingresos de gestión ordinaria	105.092.219.564
Gastos de personal y prestaciones sociales	1.953.165.179	Cotizaciones sociales	105.092.219.564
Dotaciones para amortizaciones del inmovilizado	106.687.685	Otros ingresos de gestión ordinaria	44.601.151.837
Variación de provisiones y pérdidas de créditos incobrables	116.896.993.081		
Otros gastos de gestión	356.843.338	Otros ingresos de gestión	40.904.107.422
Gastos financieros, diferencias negativas de cambio y otros gastos asimilables	536.024.035	Ingresos financieros, diferencias positivas de cambio y otros ingresos asimilables	3.697.044.415
Transferencias y subvenciones	35.826.621.676	Transferencias y subvenciones	11.000.000
Transferencias y subvenciones corrientes	35.826.621.676	Transferencias y subvenciones corrientes	11.000.000
Pérdidas y gastos extraordinarios	4.932.156.784	Ganancias e ingresos extraordinarios	-4.607.795.685
TOTAL GASTOS	160.608.491.778	TOTAL INGRESOS	145.096.575.716

ESTADO DE LIQUIDACIÓN DE GASTOS DEL EJERCICIO 2001 (EJERCICIO CORRIENTE)

CAPÍTULOS	CRÉDITOS INICIALES	MODIFICACIÓN DE CRÉDITO	CRÉDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS LÍQUIDOS	OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO A 31.12.2001
I	2.130.368.000	63.455.000	2.193.823.000	1.953.165.179	1.952.521.179	644.000
II	1.821.102.000	-52.455.000	1.766.647.000	489.694.352	399.370.006	90.324.346
III	38.266.000		38.266.000	28.218.903	26.168.414	50.489
IV	76.212.957.000	-30.000.000.000	46.212.957.000	35.746.958.386	32.881.248.690	2.865.709.696
VI	162.000.000		162.000.000	60.844.863	47.656.974	13.187.889
VIII	77.825.480.000	30.000.000.000	107.825.480.000	103.848.342.185	103.848.342.185	0
TOTALES	158.190.173.000	11.000.000	158.201.173.000	142.125.223.868	143.116.628.603	2.969.916.420

ESTADO DE LIQUIDACIÓN DE INGRESOS (EJERCICIO CORRIENTE)

CAPÍTULOS	CRÉDITOS INICIALES	MODIFICACION DE CRÉDITO	PREVISIONES DEFINITIVAS	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	INGRESOS LÍQUIDOS	DERECHOS PENDIENTES DE COBRO A 31.12.2001
I	94.407.366.000		94.407.366.000	105.708.870.686	103.759226.329	1.949.644.357
III	3.664.807.000		3.664.807.000	11.909.257.716	5.441.239.442	6.459.077.050
IV	0	11.000.000	11.000.000	11.000.000	11.000.000	0
V	94.000.000		94.000.000	901.804.851	894.528.562	7.276.289
VI				1.208.751.141	477.537.193	731.213.948
VIII	60.024.000.000		60.024.000.000	17.206.158.932	17.206.158.932	0
TOTALES	158.190.173.000	11.000.000	158.201.173.000	136.945.843.326	127.789.690.458	9.147.211.644

251/000019 (CD)
771/000018 (S)

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de las ayudas concedidas por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en el marco del III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas, ejercicio 2001 (núm. expte. Congreso: 251/000019 y núm. de expte. Senado: 771/000018), así como el Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 19 de diciembre de 2005.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN AL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP) EN EL MARCO DEL III ACUERDO DE FORMACIÓN CONTINUA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, EJERCICIO 2001 (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000019 Y NÚM. DE EXPTE. SENADO: 771/000018) EN SU SESIÓN DEL DÍA 29 DE NOVIEMBRE DE 2005

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 29 de noviembre de 2005, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de las ayudas concedidas por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en el marco del III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas, ejercicio 2001:

ACUERDA

Instar al Gobierno a:

1. Adoptar, de acuerdo con el principio de objetividad que debe informar todas las ayudas y subvenciones públicas, cuantas medidas sean precisas para regular de manera clara la forma en que las entidades promotoras que perciben fondos para el desarrollo de

los Planes de Formación deben justificar la aplicación de fondos recibidos.

2. Que el INAP adopte, las correspondientes medidas con el objeto de que se garantice el control de las documentaciones justificativas que deben aportar las entidades promotoras de los planes de formación continua.

3. Que el INAP tome, dentro del marco del Acuerdo de Formación Continua de las Administraciones públicas, las medidas oportunas para que los fondos de formación continua destinados expresamente a la formación de empleados públicos y no aplicados en un ejercicio presupuestario, sean asignados a esa finalidad en ejercicios posteriores.

4. Que el INAP mejore los procedimientos de Control Interno destinados a verificar la documentación aportada por las entidades destinatarias de los Fondos de Formación Continua.

Palacio del Congreso de los Diputados, 29 de noviembre de 2005.—El Presidente, **Francesc Antich Oliver**.—El Secretario de la Comisión, **José Ramón Mateos Martín**.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS POR EL INAP EN EL MARCO DEL III ACUERDO DE FORMACIÓN CONTINUA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. EJERCICIO 2001

Abreviaturas utilizadas en este Informe

FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias.
INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública.
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas.
TRLGP	Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.1), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 6 de noviembre de 2003, el Informe de fiscalización de las ayudas concedidas por el inap en el marco del III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas, ejercicio 2001, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

	PÁGINA	PUNTOS	
I. INTRODUCCIÓN	154		
A. Antecedentes de la fiscalización	154	1.1 a 1.2	
B. Descripción de las ayudas fiscalizadas	154	1.3 a 1.11	
Antecedentes de la Formación Continua	154		1.3 a 1.4
La Formación Continua en las Administraciones Públicas	154		1.5 a 1.7
Financiación de la Formación Continua	155		1.8 a 1.10
Normativa reguladora	155		1.11
C. Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización.	155	1.12 a 1.18	
Alcance	156		1.14 a 1.17
Limitaciones	156		1.18
D. Tratamiento de las alegaciones	156	1.19 a 1.20	
II. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS FONDOS DE FORMACIÓN CONTINUA	157		
A. Dotación	157	2.1 a 2.4	
B. Ejecución	157	2.5 a 2.7	
C. Remanente	157	2.8 a 2.10	
III. ASIGNACIÓN DE FONDOS PARA EL DESARROLLO DE PLANES DE FORMACIÓN CONTINUA	158	3.1	
A. Distribución de los fondos	159	3.2 a 3.3	
B. Procedimiento de concesión de las ayudas	159	3.4 a 3.18	
Administración General del Estado	160		3.9 a 3.13
Administración Local	160		3.14 a 3.16
Organizaciones sindicales	161		3.17
Conclusión	162		3.18
C. Procedimiento de tramitación de las ayudas	162	3.19 a 3.22	
D. Fondos destinados a las Comunidades Autónomas ...	163	3.23 a 3.24	
IV. JUSTIFICACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LOS FON- DOS	163	4.1 a 4.4	
A. Administraciones Públicas	163	4.5 a 4.8	
B. Instituciones sin fines de lucro	164	4.9 a 4.14	
C. Actuaciones de comprobación del INAP	166	4.15 a 4.26	
Inspección técnico-docente	166		4.19 a 4.21
Circularización a alumnos y profesores	167		4.22 a 4.26
D. Fondos pendientes de justificar o de reintegrar	167	4.27 a 4.30	
V. FONDOS DE FORMACIÓN CONTINUA ASIGNADOS AL INAP	168	5.1	
A. Apoyo a la gestión de la Formación Continua	168	5.2 a 5.7	
B. Desarrollo de planes de Formación Continua	169	5.8 a 5.13	
C. Financiación de las actividades formativas del INAP.	170	5.14 a 5.16	
VI. ANÁLISIS DE ALGUNOS ASPECTOS DEL III ACUER- DO DE FORMACIÓN CONTINUA EN LAS ADMINIS- TRACIONES PÚBLICAS	171	6.1	
A. Financiación de la Formación Continua	171	6.2	
B. Aplicación de los fondos de Formación Continua	171	6.3 a 6.7	

	PÁGINA	PUNTOS	
VII. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL TRIBUNAL.....	171	7.1 a 7.4	
VIII. CONCLUSIONES	172		
A. Respetto del análisis de la ejecución presupuestaria de los fondos de Formación Continua	172	8.1 a 8.3	
B. Respetto de la asignación de fondos para el desarrollo de planes de Formación Continua	172	8.4 a 8.5	
C. Respetto de la justificación de la aplicación de los fondos	173	8.6 a 8.12	
Actuaciones de comprobación del INAP	173		8.10 a 8.12
D. Respetto de los fondos de Formación Continua aplicados al INAP	173	8.13 a 8.16	
E. Respetto del análisis de algunos aspectos del III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas	174	8.17 a 8.18	
F. Respetto del análisis del cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal	174	8.19	
IX. RECOMENDACIONES	174	9.1 a 9.4	
ÍNDICE DE CUADROS	174		
ANEXOS	175		

I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes de la fiscalización

1.1 El Pleno del Tribunal de Cuentas, por acuerdo de 14 de febrero de 2002, aprobó el «Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2002». En este documento se encuadraba la presente fiscalización, dentro del apartado IV.3 «Informes especiales a realizar por iniciativa del Tribunal».

1.2 Las Directrices Técnicas a que debía sujetarse la fiscalización fueron establecidas por acuerdo del Pleno, de 25 de abril de 2002, con los objetivos y el alcance que se presentan en los puntos 1.12 a 1.18.

B. Descripción de las ayudas fiscalizadas

Antecedentes de la Formación Continua

1.3 La Formación Continua, como uno de los Subsistemas del Sistema Nacional de Formación Profesional, se articula desde 1993 a través de los Acuerdos de Formación Continua. El I Acuerdo Nacional de Formación Continua fue suscrito en diciembre de 1992 por las Organizaciones empresariales y sindicales más representativas que ese mismo mes suscribieron con el Gobierno el I Acuerdo Tripartito de Formación Conti-

nua. Finalizada la vigencia de estos primeros acuerdos se suscribieron los segundos, para el periodo 1997/2000, y los terceros, para el periodo 2001/2004.

1.4 Los empleados de las Administraciones Públicas, inicialmente excluidos, participan en esta modalidad de formación a raíz del Acuerdo Administración-Sindicatos de 19 de septiembre de 1994 que sentó las bases para el I Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas, suscrito por las Administraciones Públicas y las Organizaciones sindicales representativas en marzo de 1995. La vigencia de este acuerdo finalizó en 1996, lo que dio lugar a la suscripción de dos nuevos acuerdos. En el ejercicio 2001 estaba vigente el III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas suscrito el 11 de enero de 2001 con un ámbito temporal que se extiende al periodo 2001/2004.

La Formación Continua en las Administraciones Públicas

1.5 La Formación Continua está constituida por el conjunto de actividades formativas desarrolladas en las Administraciones Públicas, a través de planes de formación, dirigidas a la mejora de competencias y cualificaciones de los empleados públicos, que permitan compatibilizar la mayor eficacia y la mejora de la calidad de los servicios en las Administraciones Públicas

con el desarrollo personal y profesional de los empleados públicos.

1.6 El III Acuerdo es de aplicación en el ámbito de la Administración General del Estado, de la Administración de las Comunidades Autónomas¹ y de la Administración Local y afecta al personal que presta servicios, a través de una relación de carácter funcional, laboral o estatutario, en cualquiera de estas Administraciones.

1.7 Los órganos que intervienen en la gestión de la Formación Continua en las Administraciones Públicas son los siguientes:

a) La Comisión General para la Formación Continua (en adelante, Comisión General), órgano de naturaleza paritaria constituido como instancia deliberante y de participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas en materia de Formación Continua. A esta Comisión, integrada por representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, de la Administración Local y de las Organizaciones sindicales firmantes del Acuerdo, le corresponde ordenar la Formación Continua en las Administraciones Públicas.

b) Las Comisiones de Formación Continua constituidas en el ámbito de cada una de las Administraciones Públicas: la Comisión de la Administración General del Estado; la Comisión de la Administración Local, constituida en el marco de la Federación Española de Municipios y Provincias; y las Comisiones constituidas en cada una de las Comunidades Autónomas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla. A estas Comisiones de Formación Continua, de naturaleza paritaria, integradas por representantes de la Administración correspondiente y de las Organizaciones sindicales firmantes del Acuerdo, les corresponde la aprobación inicial de los planes de Formación Continua presentados en su ámbito.

c) El Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), al que le corresponde la gestión, seguimiento, control y evaluación de los fondos destinados a la Formación Continua de los empleados públicos, así como la divulgación y fomento de la participación en acciones de formación, y la investigación aplicada a la Formación Continua en las Administraciones Públicas.

Financiación de la Formación Continua

1.8 Los recursos financieros de la Formación Continua proceden de las cotizaciones al Régimen General de la Seguridad Social, en concepto de cuota de formación profesional. De esta cuota, que resulta de aplicar el 0,70% a la base de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, se afectó en 2001 el 0,35% a la financiación de las iniciativas de Formación Conti-

nua de los trabajadores ocupados, tanto del sector público como del sector privado.

1.9 A la Comisión Tripartita de Formación Continua, constituida en el marco del III Acuerdo Tripartito suscrito por el Gobierno y las Organizaciones sindicales y empresariales, le corresponde asignar los recursos entre los distintos ámbitos de la Formación Continua. En el ejercicio 2001, el importe asignado al personal al servicio de las Administraciones Públicas ascendió a 56.087.351 euros, equivalente al 9,75% de los fondos totales de Formación Continua.

1.10 Estos recursos se consignan en el presupuesto del INAP y con cargo a ellos se subvenciona el desarrollo de planes de Formación Continua promovidos por: las Administraciones Públicas, las Federaciones o Asociaciones de Entidades Locales y las Organizaciones sindicales firmantes del III Acuerdo. En 2001 se realizaron 375 planes subvencionados con un total de 20.293 acciones formativas y 474.190 participantes².

Normativa reguladora

1.11 La normativa reguladora de las ayudas fiscalizadas es la siguiente:

a) El Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP) aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre.

b) El Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas.

c) III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas suscrito, el 11 de enero de 2001, por las Administraciones Públicas y Organizaciones Sindicales representadas en la Comisión General*.

d) La Orden del MAP, de 11 de enero de 2001, por la que se aprueban las bases reguladoras para el desarrollo de planes de formación en el marco del III Acuerdo de Formación Continua de las Administraciones Públicas.

e) La Resolución del INAP, de 11 de enero de 2001, por la que se convoca globalmente para el periodo 2001/2004 y, específicamente, para el ejercicio 2001 la concesión de ayudas en el marco del III Acuerdo de Formación Continua de las Administraciones Públicas.

C. Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización

1.12 La fiscalización se ha planteado como una fiscalización de regularidad que se ha desarrollado de

² Los datos de acciones formativas y participantes se han obtenido de la Memoria de Gestión 2001 del III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas. Esta memoria no incluye los datos de seis planes realizados en el ejercicio.

* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

¹ Excepto la Comunidad Autónoma del País Vasco.

acuerdo con los siguientes objetivos, fijados en las Directrices Técnicas aprobadas al efecto por el Pleno del Tribunal de Cuentas:

a) Comprobar si la gestión económica y financiera de estas ayudas se ha reflejado adecuadamente en los estados financieros del INAP de acuerdo con los principios y criterios contables que le son aplicables.

b) Verificar el grado de cumplimiento de la legalidad en la gestión de los fondos públicos asignados a estas ayudas.

c) Analizar y evaluar la existencia y el efectivo cumplimiento del sistema de control interno implantado por el INAP en relación con la concesión, tramitación, seguimiento y control de las ayudas a la Formación Continua.

1.13 Asimismo, se ha efectuado un seguimiento de las recomendaciones que en materia de gestión de la Formación Continua se efectuaron en el «Informe de fiscalización del INAP. Ejercicio 1997», aprobado por el Pleno el 26 de octubre de 2000, y en la Resolución de 26 de septiembre de 2002, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el citado informe.

Alcance

1.14 En la fiscalización se ha analizado: la ejecución de las partidas del presupuesto del INAP con cargo a las cuales se conceden las ayudas fiscalizadas; el procedimiento de asignación de los fondos a las entidades promotoras de los planes de Formación Continua y la documentación remitida por las citadas entidades al INAP para justificar la aplicación de las cantidades recibidas. Asimismo, han sido objeto de análisis los fondos de Formación Continua asignados al INAP en su condición de órgano de apoyo a la Comisión General y de promotor de planes de Formación Continua y determinados aspectos del III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas.

1.15 El periodo fiscalizado es el ejercicio 2001. No obstante, el ámbito temporal se ha ampliado en aquellos aspectos que se ha considerado conveniente para el adecuado cumplimiento de los objetivos.

1.16 En la ejecución del trabajo se han aplicado las normas y principios de auditoría habitualmente seguidos por el Tribunal de Cuentas y, en particular, los criterios contenidos en las «Normas internas de fiscalización», en los términos acordados por el Pleno del Tribunal el 23 de enero de 1997.

1.17 Las actuaciones fiscalizadoras se han llevado a cabo, fundamentalmente, en el INAP. También se han realizado determinadas actuaciones, relacionadas con las funciones encomendadas a las Comisiones de Formación Continua, en la Dirección General de la Fun-

ción Pública del MAP (Comisión General y Comisión de Formación Continua de la Administración General del Estado) y en la Federación Española de Municipios y Provincias (Comisión de Formación Continua de la Administración Local). Asimismo, se han realizado actuaciones en los Ministerios de: Educación, Cultura y Deporte; de Defensa y de Interior en su calidad de entidades promotoras de planes de Formación Continua subvencionados en 2001.

Limitaciones

1.18 Tanto los responsables de las organizaciones fiscalizadas como el personal de las mismas han prestado toda la colaboración requerida para la correcta ejecución de los trabajos. No se han presentado limitaciones al alcance de la fiscalización.

D. Tratamiento de las alegaciones

1.19 De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el anteproyecto de este Informe se remitió para alegaciones al actual Director del INAP y al titular del Organismo en el ejercicio fiscalizado. Ambos han presentado alegaciones, las cuales se incorporan al presente Informe. En aplicación del mismo artículo, la parte del anteproyecto que recoge las actuaciones fiscalizadoras no realizadas en el INAP se puso de manifiesto a los responsables de las entidades en las que aquéllas se realizaron: Ilma. Sra. Directora General de la Función Pública-Presidenta de la Comisión General para la Formación Continua; Excma. Sra. Ministra de Educación, Cultura y Deporte; Excmo. Sr. Ministro de Defensa; Excmo. Sr. Ministro del Interior; y Excma. Sra. Presidenta de la Federación Española de Municipios y Provincias. Todos excepto el Ministro del Interior han presentado alegaciones que se incorporan al Informe.

1.20 Tras el análisis de las alegaciones, se han introducido en el Informe los cambios que se han estimado procedentes, identificando los párrafos modificados mediante notas a pie de página. Las alegaciones no aceptadas obedecen sustancialmente a tres causas: a) discrepancias no fundamentadas sobre los hechos comprobados por el Tribunal; b) explicaciones sobre las causas de determinados hechos o sobre cuestiones colaterales; c) manifestaciones sobre medidas puestas en práctica con posterioridad al periodo fiscalizado. En algún caso se ha estimado conveniente insertar, también en nota a pie de página, un comentario con la opinión del Tribunal para precisar el contenido de algún punto concreto. No obstante, la falta de comentario expreso sobre el resto de las alegaciones no significa que el Tribunal comparta su contenido.

II. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS FONDOS DE FORMACIÓN CONTINUA

A. Dotación

2.1 El artículo 19 del III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas y la disposición adicional 10.^a de la Ley de Presupuestos Generales para 2001 establecen que el importe asignado a la Formación Continua de las Administraciones Públicas se consignará en el presupuesto del Instituto Nacional de Empleo como dotación diferenciada, mediante subvención nominativa al INAP. En el ejercicio 2001, el citado importe que, como se ha indicado en el punto 1.9 ascendía a 56.087.351 euros, figuraba en el presupuesto del Instituto Nacional de Empleo en el programa 800X «Transferencias entre subsectores», concepto 415 «Al INAP para la Formación Continua de las Administraciones Públicas». En consecuencia, en el presupuesto de ingresos del INAP figura como ingreso finalista el citado importe.

2.2 La contrapartida a estos ingresos se recoge en el presupuesto inicial de gastos del INAP en distintos conceptos del capítulo 4 «Transferencias corrientes» y en el subconcepto 226.04 «Formación Continua del personal al servicio de las Administraciones Públicas», con el detalle en 2001 que figura en la columna 1 del anexo I.

2.3 Concluido el proceso de concesión de las ayudas, el INAP procedió a tramitar las transferencias de crédito, que se detallan en la columna 2 del anexo, para situar los créditos en los conceptos presupuestarios del capítulo 4 «Transferencias corrientes» con cargo a los cuales se efectuaron los libramientos a las entidades promotoras de los planes de Formación Continua. Además, el INAP transfirió el importe de la ayuda concedida para el desarrollo del plan dirigido a su personal al concepto 162.00 «Formación y perfeccionamiento del personal» y parte del importe de la ayuda concedida para el desarrollo de los otros dos planes de Formación Continua promovidos por el Organismo al concepto 233 «Otras indemnizaciones por razón del servicio» con cargo al cual se abonaron en 2001 las remuneraciones a los funcionarios que impartieron los cursos de los citados planes.

2.4 En el ejercicio 2001, se incrementaron los fondos destinados a la Formación Continua con un suplemento de crédito, por importe de 1.412.237 euros, financiado con el remanente de tesorería generado con los fondos de Formación Continua no aplicados en el periodo 1995/2000. Este suplemento tenía como objeto atender la financiación de los gastos derivados de la ejecución de determinadas actuaciones encomendadas al INAP y la infraestructura de medios humanos y materiales necesaria para llevarlas a cabo. Por ello, se incrementaron los créditos del subconcepto 226.04 «Formación Continua del personal al servicio de las Administraciones Públicas» y de diversos conceptos de los capítulos 1 «Gastos de personal» y 6 «Inversiones

reales» con el detalle que se recoge en la columna 3 del anexo I.

B. Ejecución

2.5 Las obligaciones reconocidas con cargo a los fondos de la Formación Continua, que se detallan en la columna 5 del anexo I, ascendieron en el ejercicio 2001 a 55.504.446 euros, lo que representa un grado de ejecución del 96%. De este importe, un total de 52.025.694 euros fueron librados a las entidades promotoras de planes de Formación Continua y 3.478.752 euros aplicados por el INAP en el desarrollo de planes y de las actividades de apoyo a la gestión que tiene encomendadas (véase el capítulo V).

2.6 El remanente, que ascendió a 1.995.142 euros, tiene su origen en:

a) La diferencia entre la cuantía asignada por la Comisión General y las ayudas concedidas a los promotores de la Administración General del Estado, un importe de 28.022 euros (véase el punto 3.13).

b) La falta de libramiento de las ayudas concedidas a los Ayuntamientos de Vigo y Guadalajara, por importes de 35.300 y 8.076 euros, respectivamente. En el primer caso, por no estar al corriente de pago de las obligaciones tributarias y, en el segundo, por no haber justificado la ayuda que le había sido concedida en el ejercicio 2000. El resto del remanente del concepto 460 «A Corporaciones Locales para Formación Continua», 3.125 euros, corresponde al reintegro del exceso de ayuda concedida al Ayuntamiento de Gandia.

c) La falta de ejecución de las dotaciones destinadas al INAP, un importe de 1.920.619 euros.

2.7 Como puede apreciarse en la columna 5 del anexo I, un importe de 224.767 euros se imputó a conceptos presupuestarios diferentes de los inicialmente previstos, fundamentalmente, al subconcepto 226.06 «Reuniones, conferencias y cursos». Estos gastos corresponden a varios cursos no incluidos en los planes de Formación Continua en el momento de su realización y a un curso del plan interadministrativo que, por error, fue imputado a este subconcepto.

C. Remanente

2.8 El remanente de Formación Continua procede de: los créditos no ejecutados por el INAP en cada ejercicio; los reintegros recibidos por el Organismo de los fondos no aplicados por las entidades receptoras de las ayudas; y los intereses de demora abonados por estas entidades. Al 31/12/2001, el citado remanente alcanzaba un importe de 15.273.474 euros con el detalle que se recoge en el cuadro 1. Como puede apreciarse, el remanente del periodo 1995/2000 ascendía a esa fecha a 12.287.144 euros y el del ejercicio 2001 a 2.986.330 euros.

CUADRO 1: REMANENTE DE FORMACIÓN CONTINUA AL 31/12/2001

(Euros)

CONCEPTO	IMPORTE	
Remanente período 1995/2000		12.287.144
Acumulado al 31/12/2000	13.699.381	
Aplicado en 2001	(1.412.237)	
Remanente 2001		2.986.330
Remanente del INAP	1.995.142	
Reintegros e intereses de demora recibidos	991.188	
TOTAL		15.273.474

2.9 El remanente de tesorería del INAP al 31/12/2001, ascendía a 14.125.256 euros. Este importe es inferior al del remanente de Formación Continua a esa fecha, lo que significa que parte del remanente de tesorería generado con los fondos de Formación Continua se ha utilizado como fuente de financiación de gastos del INAP no vinculados a la Formación Continua. Así, en los presupuestos iniciales de los ejerci-

cios 2001 y 2002 se preveía utilizar el remanente de tesorería como recurso presupuestario para financiar gastos ajenos a la Formación Continua por importes de 3.209.507 y 3.270.828 euros, respectivamente, sin embargo, como puede apreciarse en el cuadro 2, al 31/12/2000 el remanente de tesorería no vinculado a la Formación Continua ascendía únicamente a 585.580 euros mientras que al 31/12/2001 era negativo.

CUADRO 2: REMANENTE DE TESORERÍA

(Euros)

FECHA	TOTAL	FORMACIÓN CONTINUA	RESTO
	(1)	(2)	(3) = (1-2)
31/12/2000	14.284.961	13.699.381	585.580
31/12/2001	14.125.256	15.273.474	(1.148.218)

2.10 La noción del remanente de tesorería como recurso presupuestario exige que dentro del mismo se distinga entre aquella parte del remanente que constituye un auténtico recurso para la financiación de cualquier tipo de gasto y aquella otra que se encuentra afectada a la ejecución de gastos concretos por haberse recibido recursos finalistas para ello, como es el caso de los fondos de la Formación Continua. Sin embargo, las cuentas anuales rendidas por el INAP no recogen tal distinción, limitándose a indicar, como información adicional a la memoria de 2001, la composición del remanente de tesorería. Según este documento, el remanente generado con los fondos de Formación Continua ascendía al 31/12/2001 a 14.085.240 euros, importe inferior al calculado por el Tribunal en la forma que se detalla en el cuadro 1. La diferencia reside en que el INAP considera que la parte no aplicada en 2001

del suplemento de crédito, al que se ha hecho referencia en el punto 2.4, ha quedado desvinculada de la Formación Continua, opinión que no comparte el Tribunal. Debe señalarse, no obstante, que incluso con este criterio, el remanente calculado por el INAP está infravalorado en 89.215 euros, importe de gastos de actividades a financiar con el suplemento de crédito que el Organismo contabilizó indebidamente como gastos del plan de formación interadministrativo.

III. ASIGNACIÓN DE FONDOS PARA EL DESARROLLO DE PLANES DE FORMACIÓN CONTINUA

3.1 Las bases reguladoras para el desarrollo de planes de formación en el marco del III Acuerdo de Formación Continua de las Administraciones Públicas,

aprobadas por la Orden del MAP de 11 de enero de 2001, establecen que:

a) Las ayudas destinadas a subvencionar los planes promovidos por la Administración General del Estado, las Entidades Locales, las Federaciones o Asociaciones de Entidades Locales y las Organizaciones sindicales firmantes del Acuerdo se concederán en régimen de concurrencia con sujeción a los requisitos establecidos en las convocatorias que el INAP publique anualmente y en el marco de los correspondientes Acuerdos de Gestión de la Comisión General.

b) Los fondos destinados a financiar los planes promovidos por las Administraciones de las Comunidades

Autónomas se tramitarán a través de convenios de colaboración suscritos entre el MAP y cada una de las Comunidades Autónomas y con las Ciudades de Ceuta y Melilla.

A. Distribución de los fondos

3.2 A la Comisión General le corresponde la distribución de los fondos disponibles para la financiación de las acciones de Formación Continua entre todos los beneficiarios del sistema, de conformidad con los criterios de distribución equitativa y solidaria de los recursos disponibles. La distribución se efectúa en el marco de los Acuerdos de Gestión suscritos anualmente; la del ejercicio 2001 se recoge en el cuadro 3.

CUADRO 3: DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS DE FORMACIÓN CONTINUA. EJERCICIO 2001

(Euros)

DESTINATARIOS		IMPORTE
INAP para gastos de apoyo a la gestión	(I)	560.873
Promotores de planes de Formación Continua	(II)	55.526.478
- Organizaciones sindicales = 21%		11.660.560
- Administraciones Públicas = 79%		43.865.918
. Administración General del Estado	14.270.418	
. Administración Local	12.115.877	
. Administraciones Autonómicas	17.479.623	
TOTAL	(I) + (II)	56.087.351

Fuente: Acuerdo de Gestión de la Comisión General de 11 de enero de 2001.

3.3 Como se analizará en el punto 5.3, la Comisión General asignó al INAP para cubrir los gastos derivados de las actividades de apoyo a la gestión de la Formación Continua, un importe de 560.873 euros. El resto de los fondos se distribuyó de la siguiente manera: el 21% para las Organizaciones sindicales y el 79% para las Administraciones Públicas; estos porcentajes de reparto fueron acordados en 1995 y se mantienen desde entonces sin que en la fiscalización se haya aportado documentación que soporte esta distribución. Por su parte, la distribución entre las Administraciones Públicas se realizó en función del número de efectivos de cada una.

B. Procedimiento de concesión de las ayudas

3.4 La Resolución del INAP, de 11 de enero de 2001, convoca globalmente para el periodo 2001/2004 y, específicamente, para el ejercicio 2001 las ayudas destinadas a subvencionar los planes de For-

mación Continua promovidos por la Administración General del Estado, las Entidades Locales, las Federaciones o Asociaciones de Entidades Locales y las Organizaciones sindicales firmantes del III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas.

3.5 La instrucción del procedimiento de concesión le corresponde, según la convocatoria, a la Secretaría General del INAP que, de acuerdo con lo previsto en la propia convocatoria y en el Real Decreto 2225/1993, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, debe realizar las siguientes actividades:

a) Evaluar las solicitudes, de acuerdo con los criterios de valoración establecidos en el artículo 10 de la convocatoria.

b) Solicitar a la Comisión General el preceptivo y vinculante informe de aprobación definitiva de los planes.

c) Elaborar la propuesta de resolución de concesión de ayudas.

3.6 Sin embargo, la normativa reguladora de estas ayudas no es lo suficientemente precisa ya que las bases reguladoras atribuyen a la Secretaría General de la Comisión General (la Subdirección de Relaciones Laborales de la Dirección General de la Función Pública del MAP) el estudio, valoración y propuesta de financiación de los planes lo que parece entrar en contradicción con las funciones de valoración y propuesta asignadas a la Secretaría General del INAP. Por su parte, en el III Acuerdo se atribuye a las Comisiones de Formación Continua la aprobación inicial de los planes de formación presentados por los promotores de su ámbito y la elevación y propuesta de aprobación y financiación a la Comisión General a la que corresponde la aprobación definitiva.

3.7 El procedimiento seguido en el ejercicio 2001 no se ajustaba a lo establecido en la normativa reguladora de las ayudas. En efecto, la Secretaría General del INAP se limitó en dicho ejercicio a verificar que las solicitudes presentadas cumplieran los requisitos establecidos en la convocatoria y se acompañaban de los documentos preceptivos. Una vez realizada esta revisión formal remitió a:

a) Las Comisiones de Formación Continua de la Administración General del Estado y de la Administración Local las solicitudes presentadas por los promotores de su ámbito. Las citadas comisiones aprobaron los planes, determinaron la cuantía de las ayudas a conceder, en la forma que se analizará más adelante, y elevaron la propuesta a la Comisión General.

b) La Comisión General las solicitudes presentadas por las Organizaciones sindicales.

3.8 Los Acuerdos de la Comisión General, en los que se hace constar los planes aprobados y el importe asignado para su desarrollo, se remiten al director del INAP para que dicte las correspondientes resoluciones de concesión de las ayudas.

Administración General del Estado

3.9 En la Administración General del Estado pueden promover planes de Formación Continua: los Departamentos ministeriales y Organismos públicos dependientes de ella (incluido el propio INAP) cuyo personal esté representado en la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado o cuyo personal laboral se corresponda con dicho ámbito así como las Universidades públicas adscritas a la Administración General y cuantos se determinen por la Comisión de Formación Continua de la Administración General del Estado.

3.10 En la convocatoria de 2001 los promotores de la Administración General del Estado presentaron 60 planes de Formación Continua que, en todos los casos, cumplieran los requisitos establecidos en la normativa y fueron subvencionados.

3.11 Para determinar la cuantía de las ayudas, la Comisión de Formación Continua de la Administración General del Estado distribuyó los fondos asignados por la Comisión General entre los 60 planes presentados aplicando una fórmula de reparto mediante la cual el 30% de los fondos se distribuyó en proporción al número de efectivos de la entidad promotora y el 70% ponderando el resto de los criterios de valoración establecidos en el artículo 10 de la convocatoria. Sin embargo, la aplicación de esta fórmula tuvo un carácter limitado ya que quedaron excluidos del reparto 8 planes, los 3 promovidos por el INAP y otros 5 planes interadministrativos. Se desconoce el criterio seguido para determinar la cuantía de las ayudas concedidas a las entidades promotoras de estos planes, que sumó, en conjunto, 4.415.921 euros.

3.12 Además, para el resto de las entidades, la ayuda concedida no coincidía, en la mayoría de los casos, con el importe que resultaba de la aplicación de la fórmula. En efecto, esta coincidencia sólo se registró en 16 casos, con una ayuda conjunta por importe de 2.707.486 euros. En los 36 planes restantes, las ayudas concedidas diferían, por exceso o por defecto, de las obtenidas al aplicar la fórmula. Según la Comisión de la Administración General del Estado, al ser el primer ejercicio en el que se aplicó una fórmula de reparto, en la determinación final de la cuantía de las ayudas de 2001 se tuvo en cuenta también el importe concedido a cada entidad promotora en el ejercicio 2000; ajustando el importe obtenido al aplicar la fórmula cuando se desviaba mucho de la ayuda concedida en el ejercicio anterior. Sin embargo, del análisis realizado se deduce que en numerosos casos, tanto en los que se aplicó la fórmula como en el resto, el importe concedido en 2001 difería considerablemente del concedido en 2000.

3.13 Finalmente, debe señalarse que el importe de las ayudas concedidas a los promotores de la Administración General del Estado ascendió a 14.242.396 euros, inferior, por tanto, al asignado por la Comisión General, 14.270.418 euros (véase el cuadro 3). La diferencia, por importe de 28.022 euros, corresponde a una reserva para imprevistos que no se utilizó.

Administración Local

3.14 En el ámbito de la Administración Local pueden solicitar ayudas para el desarrollo de planes de Formación Continua:

a) Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos Insulares y demás Entidades Locales reconocidas en el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

b) La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y las Federaciones o Asociaciones de Entidades Locales de ámbito autonómico constituidas al amparo de lo previsto en la disposición adicional 5.^a de la citada Ley 7/1985.

3.15 El número de planes de la Administración Local subvencionados en la convocatoria de 2001 ascendió a 283 y los rechazados por no cumplir los requisitos establecidos en la normativa reguladora a 22³.

3.16 Para determinar la cuantía de las ayudas a conceder a cada entidad, la Comisión de la Administración Local distribuyó los fondos asignados por la Comisión General, 12.115.877 euros, de la siguiente manera:

a) Un importe de 605.794 euros, equivalente al 5% de los fondos, fue asignado al plan promovido por la FEMP.

b) El 94% restante, después de reservar el 1% para la posible concesión de ayudas a los planes pendientes de subsanar los defectos advertidos en la fase de solicitud, se distribuyó en dos bloques: el 74% para los planes unitarios y agrupados y el 20% para los planes interadministrativos*.

c) La cuantía de cada bloque se distribuyó entre los planes presentados aplicando una fórmula de reparto mediante la cual el 75% de los fondos se asignó en proporción al número de efectivos y el 25% restante en función de la puntuación obtenida en la valoración de los criterios establecidos en el artículo 10 de la convocatoria, para los planes unitarios y agrupados, y en función de la extensión del territorio autonómico, para los interadministrativos*.

d) Aplicando estas fórmulas se obtuvo el importe de la ayuda a conceder a un total de 265 planes, incluidos los del fondo de reserva, por importe de 8.314.637 euros. Por su parte, la cuantía destinada a los planes

presentados por las Federaciones territoriales, un importe de 3.112.458 euros, obtenido aplicando las fórmulas, se distribuyó entre las 16 Federaciones por acuerdo de sus Secretarios Generales que la Comisión de la Administración Local asumió como propio*.

e) El sobrante del fondo de reserva, 82.988 euros, se asignó a la FEMP para el desarrollo de actividades formativas promovidas por la Comisión de Administración Local. La ayuda para el desarrollo de estas actividades se concedió sin que previamente se hubiera formulado la correspondiente solicitud y sin que las acciones a realizar estuvieran determinadas. Un mes después de haber recibido la ayuda, la FEMP remitió al INAP un plan con dos acciones formativas que presentaban un gasto subvencionable por importe de 53.190 euros⁴.

Organizaciones sindicales

3.17 Una vez asignado por la Comisión General el importe destinado a las Organizaciones sindicales, las cuatro organizaciones firmantes del III Acuerdo distribuyeron los fondos, en función de la representatividad de cada organización, con el detalle que se recoge en la columna 2 del cuadro 4, y se lo comunicaron a la Comisión General el mismo día 11 de enero. Posteriormente presentaron solicitudes de ayuda para el desarrollo de planes de Formación Continua que totalizaban el importe asignado. Estos planes, que se detallan en la columna 1 del cuadro 4, fueron aprobados por la Comisión General por el importe solicitado.

CUADRO 4: DISTRIBUCIÓN DE FONDOS ENTRE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES

(Euros)

ENTIDADES PROMOTORAS	IMPORTE	
	PLANES (1)	ASIGNADO (2)
- Unión General de Trabajadores (UGT)		4.815.812
<i>Federación de Servicios Públicos de UGT (FSP-UGT)</i>	3.684.096	
<i>Federación de Trabajadores de la Enseñanza (FETE-UGT)</i>	1.131.716	
- Comisiones Obreras (CC.OO.)		4.815.812
<i>Federación de Servicios y Administraciones Públicas CC.OO.</i>	3.629.196	
<i>Federación de Enseñanza de CC.OO.</i>	701.182	
<i>Federación Estatal de Sanidad de CC.OO.</i>	485.434	
- Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF)	1.795.725	1.795.725
- Confederación Intersindical Galega (CIG)	233.211	233.211
- TOTAL	11.660.560	11.660.560

³ Datos obtenidos de las Resoluciones de concesión de fechas 26/03/2001 y 28/05/2001, respectivamente. A este respecto, es de señalar que las alegaciones de la FEMP no incluyen entre los planes subvencionados los aprobados en la segunda Resolución y consideran como rechazados 8 planes retirados por sus promotores.

* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

⁴ Las incidencias posteriores son analizadas en el punto 4.14.

Conclusión

3.18 Como puede apreciarse en el cuadro 5, que resume lo expuesto en este apartado, la determinación de la cuantía de las ayudas no se ha realizado, en la mayor parte de los casos, mediante criterios objetivos. En efecto, tan sólo en el 29% del importe total concedi-

do la determinación se realizó aplicando los criterios de valoración establecidos en la normativa reguladora. Del resto, el 39% se distribuyó por los propios promotores (Federaciones territoriales de Entidades Locales y Organizaciones sindicales) y el 32% se determinó según criterios de las Comisiones de Formación Continua correspondientes.

CUADRO 5: CRITERIOS DE DETERMINACIÓN DE LAS AYUDAS

(Euros)

ÁMBITO	Importe concedido (1)=(2+3+4)	DETERMINACIÓN AYUDAS		
		Criterios Objetivos (2)	Distribución promotores (3)	Otros (4)
Administración General Estado	14.242.396	2.707.486		11.534.910
Administración Local	12.115.877	8.314.637	3.112.458	688.782
Organizaciones sindicales	11.660.560		11.660.560	
TOTAL	38.018.833	11.022.123	14.773.018	12.223.692
%	100%	29%	39%	32%

C. Procedimiento de tramitación de las ayudas

3.19 Las principales fases de la tramitación de las ayudas son las siguientes:

1.^a) Solicitud. Las entidades promotoras remiten al INAP las solicitudes acompañadas de la documentación complementaria indicada en la convocatoria. Las solicitudes se formulan en modelos normalizados, un conjunto de 9 anexos, entre ellos, el anexo 3.1 «Datos económicos presupuestarios» que recoge la ayuda solicitada desglosada por los distintos conceptos de gasto subvencionables, y el anexo 3.2 «Resumen de acciones formativas» que contiene los datos de las acciones formativas previstas.

2.^a) Adaptación. Aprobada la ayuda, si el importe concedido es inferior al solicitado, las entidades beneficiarias deben presentar, en el plazo de un mes desde la publicación de la Resolución de concesión, la adaptación de los anexos 3.1 y 3.2 al importe de la ayuda concedida.

3.^a) Modificación. Antes del 30 de septiembre de cada ejercicio, las entidades beneficiarias de las ayudas pueden solicitar a la Comisión General modificaciones del plan de formación aprobado.

3.20 El análisis del procedimiento de tramitación de las ayudas se ha realizado a través de una muestra de 41 expedientes de planes de Formación Continua subvencionados en 2001 representativa del 57% de las ayudas concedidas en el ejercicio.

3.21 Del análisis realizado se deduce, en primer lugar, que, con carácter general, en el 83% de los expedientes analizados, no consta la existencia del plan de Formación Continua con el contenido establecido en el artículo 12 del III Acuerdo. El requisito de presentación del plan, en el momento de la solicitud, fue suprimido en la convocatoria de 2001 ya que, según el INAP, el conjunto de anexos de la solicitud recoge el contenido establecido en el Acuerdo. Sin embargo, los citados anexos no contienen los siguientes aspectos:

- Objetivos generales del plan.
- Ámbito de aplicación del plan (territorial y organizativo).
- Criterios de selección de los participantes.
- Modalidad de gestión de las acciones formativas.
- Opciones metodológicas previstas.
- Previsiones acerca del seguimiento de las acciones formativas.
- Informe acreditativo del mantenimiento del esfuerzo formativo.

3.22 Por su parte, como resultado del análisis de la muestra se pusieron de manifiesto las siguientes deficiencias:

a) En 4 expedientes no se había presentado la adaptación y en otros 13 se presentó fuera del plazo establecido (en 8 después de haber recibido la ayuda). En consecuencia, el INAP incumplió, al menos en 12 expedientes de la muestra, el artículo 13.2 de la convo-

catoria al poner las ayudas a disposición de las entidades promotoras sin haber recibido la adaptación del plan a la ayuda concedida.

b) En numerosas ocasiones la documentación remitida estaba mal cumplimentada o presentaba errores. Estas deficiencias se detectaron en un total de 22 expedientes, el 54% de los analizados.

D. Fondos destinados a las Comunidades Autónomas

3.23 El importe asignado para las Administraciones Autonómicas, 17.479.623 euros, se distribuyó en función del número de efectivos de cada Administración. De acuerdo con el importe asignado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla presentaron a la Comisión General planes de Formación Continua que previamente habían sido aprobados por las Comisiones de Formación Continua correspondientes.

3.24 Una vez aprobados los planes, el MAP suscribió con cada una de las Administraciones Autonómicas un convenio de colaboración en los que se acordaba que el INAP transferiría a la entidad promotora designada por la Comunidad Autónoma los fondos para la ejecución y desarrollo de las acciones formativas previstas en los planes. Sin embargo, en 2001 los convenios con la Comunidad Foral de Navarra y con la Ciudad de Melilla se suscribieron antes de que la Comisión General aprobara los planes de formación correspondientes y, por tanto, sin que estuvieran determinadas las acciones formativas a realizar.

IV. JUSTIFICACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LOS FONDOS

4.1 De acuerdo con lo previsto en las bases reguladoras, el INAP libra los fondos a las entidades promotoras con anterioridad al desarrollo de los planes de Formación Continua. Una vez finalizados, las citadas entidades deben acreditar, antes del 15 de marzo del año siguiente al ejercicio en el que se concedió la ayuda, la realización de la actividad subvencionada de la siguiente manera:

a) Las Administraciones Públicas mediante certificado expedido por el órgano gestor.

b) Las instituciones sin fines de lucro (las Organizaciones sindicales y las Federaciones o Asociaciones de Entidades Locales) mediante una memoria explicativa de las actividades y gastos realizados acompañada de los originales de las facturas, recibos y otros documentos justificativos de los gastos realizados.

4.2 Además, todas las entidades promotoras deben presentar al INAP, como liquidación del plan, los anexos 3.1 y 3.2, que resumen el contenido económico y formativo del mismo, y, como documento complementario, el anexo 4 que contiene el resumen de los

datos económicos y formativos que figuran en la «Memoria de Gestión 2001 del III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas» elaborada por el INAP.

4.3 Para verificar el cumplimiento de lo establecido en la normativa, el Tribunal de Cuentas ha analizado la documentación justificativa remitida por las entidades promotoras de una muestra de 48 planes de Formación Continua subvencionados en 2001 (véase la relación en el anexo II) representativa del 51% de los fondos librados en el ejercicio. Los resultados de la fiscalización que afectaban al conjunto de los expedientes se exponen en el punto siguiente mientras que en los dos apartados que vienen a continuación se recogen los resultados específicos de las 36 Administraciones Públicas y de las 12 instituciones sin fines de lucro de la muestra. Por su parte, el anexo III recoge el detalle de las deficiencias detectadas.

4.4 De las 48 entidades de la muestra, 7 presentaron la justificación y otras 6 reintegraron el sobrante no utilizado fuera del plazo establecido en la normativa. Por su parte, como resultado del análisis de los documentos mencionados en el punto 4.2, se han puesto de manifiesto las siguientes deficiencias:

a) En 15 expedientes, el 31% de la muestra, el desglose de gastos por conceptos o la actividad formativa realizada difería sustancialmente de los que figuraban en los planes de Formación Continua aprobados sin que la entidad promotora hubiera solicitado la modificación correspondiente, como es preceptivo.

b) En 23 expedientes, el 47%, se registraba una falta de coherencia interna en los datos de la actividad formativa realizada.

c) En 25 expedientes, el 52% de los analizados, la documentación remitida por las entidades promotoras estaba mal cumplimentada o presentaba errores*.

A. Administraciones Públicas

4.5 Las Administraciones Públicas justifican los gastos realizados mediante un certificado en el que, según las bases reguladoras, deben acreditar el cumplimiento de los fines que justifiquen la aplicación de los fondos recibidos. Sin embargo, una de las Administraciones Públicas de la muestra no remitió certificado alguno. Por su parte, la falta de claridad de la normativa puede haber sido la causa de que los certificados emitidos por las restantes 35 Administraciones Públicas de la muestra no fueran homogéneos. En opinión del Tribunal, los certificados que figuraban en 19 de los expedientes analizados no se ajustaban a lo previsto en la normativa, ya que se certificaba el gasto realizado (en 2, además, los conceptos presupuestarios en los que la entidad generó crédito con los fondos recibidos) sin

* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

acreditar el cumplimiento de los fines para los que se concedió la ayuda, es decir, la ejecución del plan de Formación Continua*.

4.6 En la fiscalización se seleccionaron tres promotores de la Administración General del Estado de la muestra: el Ministerio de Defensa, el Ministerio de

Educación, Cultura y Deporte (en adelante, Ministerio de Educación) y el Ministerio de Interior (plan promovido por la Dirección General de la Guardia Civil) para verificar el soporte documental de la liquidación que habían remitido al INAP, cuyos datos se recogen en el cuadro 6.

CUADRO 6: JUSTIFICACIÓN DE PLANES DE FORMACIÓN DE TRES DEPARTAMENTOS MINISTERIALES

(Euros)

CONCEPTO	MINISTERIO DEL INTERIOR	MINISTERIO DE DEFENSA	MINISTERIO DE EDUCACIÓN
A) Gastos de formación	330.532	437.452	194.559
Formadores	261.416	125.188	167.135
Medios materiales y didácticos		77.988	21.276
Alojamiento manutención y desplazamientos	69.116	234.276	6.148
B) Gastos generales		253.700	2.404
Personal coordinador y auxiliar		42.942	2.404
Contratación de servicios con empresas		210.758	
TOTAL GASTOS (A + B)	330.532	691.152	196.963
SUBVENCIÓN CONCEDIDA	330.556	691.163	198.334

Fuente: Anexos 3.1 «Datos económicos presupuestarios» remitidos al INAP.

4.7 El análisis, que se realizó en la sede de los citados departamentos, puso de manifiesto que el Ministerio de Educación era el único que no contaba con soporte documental de todos los gastos justificados. En la liquidación del plan de este departamento figuraban como gastos realizados en los conceptos «Medios materiales y didácticos» y «Alojamiento, manutención y desplazamientos» el importe del crédito generado con la ayuda recibida, 21.276 y 6.148 euros, respectivamente, al no llevar la unidad gestora de la Formación Continua el control de gastos por estos conceptos. Según la citada unidad, los gastos realizados en ambos conceptos superaron los importes consignados en la liquidación; para acreditarlo, facilitó en el curso de la fiscalización diversos justificantes de gastos por importe inferior al que figuraba en la liquidación. Junto con las alegaciones se remiten nuevos justificantes. Con todo ello, los justificantes de gastos de alojamiento, manutención y desplazamientos suman un importe de 6.678 euros, superior al que figura en la liquidación, y los de medios materiales y didácticos un importe de

8.330 euros, inferior al liquidado. Estos últimos justificantes corresponden a la adquisición de medios didácticos para diversos cursos. Según las alegaciones, para el resto de los cursos se utilizaron materiales reproducidos por los servicios del Ministerio que también suministraron los materiales fungibles necesarios para el desarrollo de los cursos sin llevar en ningún caso el control del gasto realizado.

4.8 Por su parte, como resultado del análisis de una muestra de los expedientes que soportaban la justificación de los tres departamentos se concluye que los gastos eran imputables a acciones formativas previstas en los planes de formación aprobados y su naturaleza se ajustaba al concepto en el que estaban contabilizados, con excepción de los gastos de contratación de empresas para impartir cursos que el Ministerio de Defensa imputó como «Gastos generales» en lugar de hacerlo como «Gastos de formación».

B. Instituciones sin fines de lucro

4.9 La normativa reguladora de las ayudas no establece el contenido de la memoria que estas entidades deben presentar ni la forma en la que deben rendir

* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

los documentos justificativos de los gastos realizados, limitándose a señalar, a este respecto, que se rendirán «contablemente ordenados»⁵. El INAP, por su parte, no ha dictado instrucciones acerca de la forma en la que las instituciones sin fines de lucro deben presentar los documentos justificativos.

4.10 El análisis de la documentación justificativa de los 12 planes promovidos por las instituciones sin fines de lucro de la muestra, los 7 promovidos por las Organizaciones sindicales y 5 promovidos por Federaciones de Entidades Locales, que representaban, en conjunto, el 84% de las ayudas concedidas a las instituciones sin fines de lucro en el ejercicio, ha puesto de manifiesto que, tanto el contenido de la memoria como la forma en la que remiten la documentación justificativa, carecen de homogeneidad lo que no permite al INAP establecer unos procedimientos de verificación tipificados.

4.11 Por su parte, como resultado de la fiscalización se concluye que la documentación justificativa que soportaba las liquidaciones presentadas por las entidades de la muestra, que se recogen en los anexos IV y V, no permitía verificar que los gastos justificados habían sido aplicados en el desarrollo de los planes de Formación Continua aprobados ni que el importe de los documentos aportados coincidía con el que figuraba en las liquidaciones. Los motivos que fundamentan esta conclusión son los siguientes:

a) En 3 expedientes no se podía comprobar que los documentos justificativos aportados soportaban la totalidad de los gastos justificados. En dos (Ref. 34 y 37 del anexo II) se presentaban los documentos justificativos de los gastos de formación, que sumaban 436.219 y 2.766.006 euros, respectivamente, agrupados por acciones formativas y acompañados de relaciones parciales sin totalizar. En el tercero (Ref. 36), con unos gastos por importe de 1.131.716 euros, los documentos justificativos venían agrupados por conceptos de gasto y acompañados de relaciones parciales sin totalizar.

b) En otros 2 expedientes (Ref. 35 y 38), con unos gastos por importe de 3.670.229 y 701.182 euros, no se podía comprobar el desglose de gastos consignado en la liquidación al no figurar en la documentación rendida el detalle de los gastos imputados a cada concepto.

c) En 9 expedientes⁶ se incluían costes salariales de trabajadores de la plantilla de la entidad promotora del plan que, por lo general, se justificaban con las nóminas sin especificar cómo se habían calculado los costes imputados en la liquidación, ni la vinculación de los trabajadores con el desarrollo del plan de Formación Continua. Estos gastos se imputaron, fundamentalmente, en el concepto «Personal coordinador y auxiliar» aunque también en otros conceptos como: «Otros

gastos directos», «Formadores», «Administración, organización y publicidad», «Gastos de evaluación» y «Alojamiento, manutención y desplazamientos». Destacan, por su cuantía, los gastos de personal imputados por la Federación de Trabajadores de la Enseñanza de UGT (expediente Ref. 36), un importe de 265.205 euros, que representa el 23% del gasto total del plan de formación.

d) En todos los expedientes se incluían documentos justificativos en los que no quedaba acreditada la vinculación del gasto con el desarrollo del plan de Formación Continua. Esta deficiencia afectaba a gran parte de los justificantes analizados de todos los conceptos, tanto de gastos de formación como de gastos generales, y era especialmente significativa en la justificación de los gastos de «Alojamiento, manutención y desplazamientos». Estos gastos, que en algunos expedientes representaban una parte importante del gasto total, se justificaban mediante liquidaciones, facturas, recibos, etc., en los que, por lo general, no se indicaba el motivo que originó el gasto ni, en numerosas ocasiones, la persona a la que se prestó el servicio.

4.12 Con independencia de las deficiencias generales expuestas en el punto anterior, en el análisis realizado se pusieron de manifiesto, con carácter específico, las siguientes deficiencias:

a) El 67% de los gastos de la Federación Estatal de Sanidad de Comisiones Obreras (expediente Ref. 39) se justificaba mediante facturas de la Fundación Formación y Empleo (FOREM), entidad que impartió todas las acciones formativas del plan. No se incluía entre la documentación justificativa el contrato suscrito con FOREM que permitiera verificar los importes facturados por cada uno de los conceptos ni, alternatively, se acompañaban las facturas de FOREM de los documentos justificativos que soportaran el gasto realizado. Debe señalarse, a este respecto, que entre los conceptos facturados figuraba el de «Alojamiento, manutención y desplazamientos» con un gasto por importe de 80.278 euros, el 17% del gasto total del plan, sin soporte documental alguno.

b) La Confederación Sindical Galega (expediente Ref. 41) aportaba como documentos justificativos de «Otros gastos directos» y «Alquileres» recibos de entidades bancarias en concepto de arrendamiento financiero de bienes muebles en los que no se especificaba la naturaleza del bien arrendado, por lo que no se podía verificar la vinculación del gasto con el desarrollo del plan de Formación Continua. El importe de los gastos así justificados sumaba un total de 29.941 euros, el 13% del gasto total del plan.

c) En dos expedientes (Ref. 30 y 31) los gastos de empresas contratadas para impartir cursos se imputaron como «Gastos generales» en lugar de hacerlo como «Gastos de formación».

⁵ En la convocatoria de 2003 se especifica que deben venir ordenados por conceptos de gasto.

⁶ Véase el detalle en el anexo III.

4.13 Por su parte, las irregularidades observadas en los expedientes de la muestra fueron las siguientes:

a) Los gastos de «Administración organización y publicidad» de la FEMP (expediente Ref. 34), un importe de 66.283 euros, se acreditaban mediante certificado del Secretario General de la entidad sin adjuntar los documentos justificativos correspondientes.

b) Los «Gastos de difícil justificación» de dos expedientes (Ref. 32 y 38) no se acreditaban. En el primero, estos gastos alcanzaban un importe de 2.679 euros y, en el segundo, 42.310 euros.

c) En gran parte de los documentos justificativos aportados no quedaba acreditado el pago y en algunos expedientes parte de los gastos se justificaban mediante fotocopias sin compulsar.

4.14 Sólo 3 de las entidades de la muestra (Ref. 31, 34 y 35) no aplicaron toda la ayuda recibida y reintegraron al INAP el sobrante no utilizado. Sin embargo, una de ellas, la FEMP (Ref. 34), reintegró un importe inferior al que le correspondería, según las estimaciones del Tribunal. En efecto, como se ha indicado en el punto 3.16, esta entidad recibió dos ayudas en 2001: una, por importe de 605.794 euros, para el desarrollo del plan promovido por la Federación, y otra, por importe de 82.988 euros, para el desarrollo de dos acciones formativas promovidas por la Comisión de Administración Local. En septiembre de 2001 la FEMP presentó a la Comisión General una modificación por la que unificaba los dos planes, aunque se comprometía a reintegrar en el momento de la liquidación el sobrante de cada una de las ayudas recibidas. Sin embargo, la liquidación rendida no recoge el detalle de los gastos incurridos en cada uno de los planes y el importe reintegrado, 12.078 euros, corresponde al sobrante del plan unificado. Según las estimaciones del Tribunal, el gasto de las dos acciones formativas promovidas por la Comisión de Administración Local ascendió a 49.243 euros por lo que el reintegro de la ayuda recibida para el desarrollo de estas acciones debería haber ascendido a 33.745 euros.

C. Actuaciones de comprobación del INAP

4.15 Los procedimientos de control interno implantados por el Servicio de Formación Continua, unidad de la Secretaría General del INAP encargada de la verificación de la documentación justificativa rendida por las entidades promotoras de los planes de Formación Continua, eran muy deficientes. En efecto, la citada unidad se limitaba a comprobar que las entidades promotoras remitían la documentación requerida en la normativa y, en su caso, reintegraban el sobrante no utilizado, sin entrar a analizar la calidad y coherencia de la información contenida en la misma, como han puesto de manifiesto las numerosas deficiencias detectadas en la muestra analizada (véase el punto 4.4).

4.16 En el caso de las instituciones sin fines de lucro, la revisión efectuada por el INAP tenía por objeto comprobar que los documentos justificativos rendidos totalizaban el importe de los gastos justificados en cada uno de los conceptos. El procedimiento establecido por el Organismo consistía en introducir en una hoja de cálculo clasificada por conceptos de gasto el importe de los documentos justificativos que acompañaban las liquidaciones, sin embargo, el volumen de la documentación remitida y las dificultades para determinar la cuantía del gasto imputado o el concepto al que se imputó, que se han puesto de manifiesto en el apartado anterior, limitaron el alcance de esta revisión. Así, en 4 de los expedientes de la muestra⁷ no hay constancia de que el INAP hiciera revisión alguna de los documentos justificativos y en los 8 restantes los datos obtenidos por el Organismo no coincidían, por exceso o por defecto, con los que presentaban las liquidaciones correspondientes sin que conste que el Organismo realizara comprobaciones posteriores. No obstante, según ha podido verificar el Tribunal, algunas de las diferencias eran consecuencia de errores en la introducción de los datos por el INAP. Como resultado de la revisión efectuada, el INAP reclamó a 4 entidades de la muestra la acreditación de determinados gastos que fueron aportados por las entidades y, por tanto, no figuran entre las deficiencias expuestas en el apartado anterior. Sin embargo, no siguió el mismo criterio con otras entidades de la muestra a las que no hizo la pertinente reclamación a pesar de que presentaban deficiencias similares.

4.17 Además de las comprobaciones anteriores, en 2001 el INAP comenzó a realizar otras actuaciones para verificar la aplicación de los fondos recibidos por las entidades promotoras de los planes de Formación Continua, aunque, como se detalla en los dos subapartados siguientes, con un alcance limitado.

4.18 Las deficiencias en la revisión de la documentación justificativa ya se habían puesto de manifiesto en el «Informe de fiscalización del INAP. Ejercicio de 1997» lo que llevó al Tribunal a recomendar que se mejorasen y reforzasen las revisiones de la documentación justificativa, así como que se estableciesen normas escritas detalladas acerca de la forma en que dicha documentación debía presentarse, lo que no se ha cumplido por el INAP a la vista de los resultados de la presente fiscalización.

Inspección técnico-docente

4.19 En 2001 el INAP inició, con la colaboración de la Inspección de Servicios del MAP, la realización de determinadas actuaciones dirigidas a comprobar, desde una perspectiva técnico-docente, que las actividades formativas financiadas con fondos de Formación

⁷ Véase el detalle en el anexo III.

Continúa desarrolladas por los promotores de la Administración General del Estado reunían los adecuados requisitos de calidad. Para ello, el INAP seleccionó 15 promotores que habían recibido ayudas en el periodo 1999/2001 y elaboró un guión, que presentó en la Ponencia Técnica de Calidad de la Comisión General, con los puntos a evaluar por la Inspección.

4.20 Las visitas de la Inspección se limitaron en 2001 a los 7 promotores que habían contestado a la comunicación inicial del INAP, aunque uno, el Instituto Nacional de Estadística, se negó a facilitar la información solicitada alegando que la inspección del Organismo está reservada a la Inspección General de Servicios del Ministerio de Hacienda. En 2002 se realizaron las 8 visitas pendientes de 2001 y se seleccionaron otros 4 promotores que habían recibido ayuda en 2002.

4.21 Como resultado de las visitas, la Inspección remitió al INAP, y éste a la Comisión General, unos informes descriptivos de los diferentes apartados del guión de evaluación (alumnos, profesorado, acciones formativas y unidades gestoras de la Formación Continua). Estos informes no contienen aspectos valorativos, ni tampoco consta que el INAP haya realizado un análisis comparativo de los mismos.

Circularización a alumnos y profesores

4.22 En 2002, el INAP comprobó, por vez primera, la efectiva realización de las acciones formativas de los planes Formación Continua subvencionados solicitando información a una muestra de alumnos y profesores de 59 acciones formativas de 2001 que representan el 0,3% de las realizadas en el ejercicio.

4.23 El procedimiento de comprobación se inició en abril 2002 solicitando a 30 entidades promotoras de planes subvencionados en 2001 (13 instituciones sin fines de lucro y 17 Entidades Locales) información acerca del calendario, coste, alumnos y profesores de dos de las acciones formativas incluidas en las liquidaciones que habían remitido al INAP⁸. Una vez recibida la información, el INAP seleccionó una muestra de 83 profesores y 236 alumnos a los que envió, en octubre de 2002, un cuestionario que recogía diversas preguntas sobre la acción formativa seleccionada.

4.24 Todas las entidades enviaron la información solicitada si bien una, la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental, contestó que las dos acciones formativas seleccionadas por el INAP habían sido sustituidas por otras dos sin que la modificación hubiera sido autorizada ni quedara reflejada en la liquidación rendida. Por ello, el INAP inició la apertura de un expediente sancionador que concluyó con el reintegro por la entidad promotora del coste de las dos accio-

nes, un importe de 5.178 euros, y el pago de una sanción del mismo importe.

4.25 En la fiscalización se comparó la información de 20 acciones formativas remitida por las entidades promotoras con la que figuraba en las liquidaciones rendidas al INAP con el siguiente resultado: en 7 casos no coincidían los costes facilitados por la entidad promotora, con los que figuraban en la liquidación del plan y en 14 no coincidía el número de alumnos consignado en la liquidación con el facilitado por la entidad promotora, lo que pone de manifiesto la falta de fiabilidad de los datos de la actividad formativa realizada contenida en las liquidaciones.

4.26 A la fecha de elaboración del Informe, habían respondido 61 profesores y 178 alumnos, lo que representa el 73% y 75%, respectivamente, de los seleccionados. Del análisis de las respuestas de 13 profesores y 30 alumnos de 20 acciones formativas debe señalarse, como incidencia más destacable, que 3 alumnos manifestaron que no habían asistido a la acción formativa, a pesar de lo indicado por la entidad promotora. Dos figuraban como alumnos de un curso promovido por un Ayuntamiento y, según su respuesta, uno no había sido seleccionado para asistir al curso, aunque lo había solicitado, y, el otro, había renunciado antes del comienzo. El INAP comunicó a la entidad promotora estas circunstancias sin que a la fecha de elaboración del informe la entidad hubiera respondido. El tercero, que figuraba como alumno de un curso promovido por una organización sindical, manifestó que no había asistido. Por ello, el INAP ha requerido explicaciones a la entidad promotora, según indica en sus alegaciones.

D. Fondos pendientes de justificar o de reintegrar

4.27 Al 31/12/2001, los fondos pendientes de justificar o de reintegrar por las entidades promotoras de los planes de Formación Continua ascendían a 127.140 euros con el detalle que se recoge en el anexo VI. Como puede apreciarse, cinco entidades no habían reintegrado aún a esa fecha el sobrante de los fondos que habían recibido en el periodo 1995/1997; reintegro que efectuaron durante el ejercicio 2002.

4.28 En 2002 todas las entidades, excepto el Ayuntamiento de San Roque, habían remitido al INAP la justificación de las ayudas concedidas en 2001 y, en su caso, reintegrado el sobrante de los fondos no utilizados.

4.29 El reintegro en 2002 de las deudas atrasadas ha reducido considerablemente el importe pendiente de justificar o reintegrar que ascendía al 31/12/2002 a 13.061 euros. A esa fecha, los intereses de demora pendientes de abono por las entidades que habían reintegrado el sobrante no utilizado fuera de los plazos establecidos ascendían a 67.983 euros, correspondientes, en su mayor parte, a los intereses de demora por los reintegros realizados en 2000 y 2001 notificados a las entidades deudoras en 2002. A este respecto, debe

⁸ Excepto a una de las entidades que, en atención a la dimensión del plan de formación, sólo se le solicitó información de una acción formativa.

señalarse el retraso del INAP en la notificación de los intereses de demora de 2000, que no fue efectuada hasta septiembre de 2002.

4.30 Por último, señalar que, como se ha indicado en el punto 2.6 b), el INAP no libró al Ayuntamiento de Guadalajara la ayuda que le había sido concedida en 2001 por tener pendiente de justificar la ayuda concedida en el ejercicio 2000, sin embargo, no siguió el mismo criterio con el Ayuntamiento de Alcalá de Henares ni con el Instituto Nacional de la Salud a los que

abonó las ayudas de 2001, a pesar de tener cantidades pendientes de reintegro.

V. FONDOS DE FORMACIÓN CONTINUA ASIGNADOS AL INAP

5.1 El importe asignado al INAP en 2001, en su doble condición de órgano de apoyo a la Comisión General y de promotor de planes de Formación Continua ascendió a 5.399.271 euros con el detalle que figura en el cuadro 7, que recoge, también, el importe ejecutado por el Organismo.

CUADRO 7: FONDOS DE FORMACIÓN CONTINUA ASIGNADOS AL INAP. EJERCICIO 2001

(Euros)

CONCEPTO	IMPORTE ASIGNADO	IMPORTE EJECUTADO
Apoyo a la gestión	1.973.110	874.090
<i>Actividades habituales</i>	560.873	*
<i>Actividades suplementarias</i>	1.412.237	*
Desarrollo de planes	3.426.261	2.604.662
<i>Plan unitario</i>	30.543	23.835
<i>Plan interministerial</i>	1.171.973	973.064
<i>Plan interadministrativo</i>	2.223.745	1.607.763
TOTAL	5.399.371	3.478.752

Fuente: Información remitida por el INAP a la Comisión General.

* No disponible.

A. Apoyo a la gestión de la Formación Continua

5.2 En su condición de órgano de apoyo permanente a la Comisión General, al INAP le corresponde:

- La gestión, seguimiento, control y evaluación de los fondos de Formación Continua.
- La divulgación y fomento de la participación en acciones de Formación Continua.
- La investigación aplicada a la Formación Continua en las Administraciones Públicas.

5.3 En los Acuerdos de Formación Continua se prevé que la Comisión General asigne al INAP el importe necesario para cubrir los gastos en los que incurre el Organismo en el desarrollo de estas actividades. Para ello, el INAP debe remitir a la citada Comisión la planificación y programación de las actividades a realizar. Sin embargo, la asignación de 2001 se realizó, como en los ejercicios precedentes, antes de la presentación del correspondiente programa por el INAP, y por el importe mínimo previsto en el Acuerdo, el 1% de

los fondos de Formación Continua del ejercicio, 560.873 euros en 2001 (véase el punto 3.3).

5.4 Además, en 2001 la Comisión General asignó al INAP un importe de 1.412.237 euros (véase el punto 2.4), para el desarrollo de las nuevas actuaciones que encomendó al Organismo; las previstas en la disposición adicional 5.^a del III Acuerdo, que tienen por objeto dotar al sistema de Formación Continua de los instrumentos necesarios para mejorar su calidad. Estas actuaciones, a realizar en el periodo 2001/2004, son las siguientes:

- Constitución de un Foro para la Formación Continua en las Administraciones Públicas.
- Elaboración de un modelo metodológico para la evaluación de las necesidades de formación en las Administraciones Públicas.
- Realización de una aplicación informática para la gestión de la Formación Continua.
- Diseño de un modelo metodológico aplicable a la evaluación de resultados e impacto de la formación.

- Puesta en funcionamiento del Observatorio para la calidad de la formación en las Administraciones Públicas.

- Informatización de toda la oferta formativa de los planes de Formación Continua para su conocimiento y acceso a través de Internet.

5.5 El programa de actividades del INAP para el ejercicio 2001, aprobado por la Comisión General el 24 de mayo de 2001, que no contiene valoración económica alguna, recoge de forma conjunta las actividades descritas en los puntos 5.2 y 5.4. Asimismo, como puede apreciarse en el cuadro 7, el informe remitido por el INAP a la Comisión General, al finalizar el ejercicio, consigna de forma conjunta los gastos derivados del desarrollo de estas actividades.

5.6 El importe aplicado en el desarrollo del programa, 874.090 euros, incluye gastos corrientes, por importe de 650.087 euros e inversiones en equipos y aplicaciones informáticas, por importe de 224.003 euros. Del análisis de una muestra de los primeros se concluye que estaban vinculados a la ejecución de las actividades previstas en el programa, sin embargo, en opinión del Tribunal, no queda clara la vinculación de todas las inversiones con las actividades de Formación Continua. En efecto, algunas de las inversiones realizadas con cargo a los fondos de Formación Continua parecen destinadas a todo el Organismo, así, por ejemplo, el suministro de correo electrónico, por importe de 35.226 euros; la adquisición de 60 licencias de Office 97, con un coste de 16.500 euros, o la adquisición de 22 impresoras, por importe de 13.121 euros.

5.7 Por último, debe señalarse que la cuantía de los fondos asignados al INAP para el desarrollo de estas actividades no se determina en función del coste de las mismas. Para la ejecución de las actividades habituales se ha asignado desde 1995 el 1% de los fondos de Formación Continua de cada ejercicio. Por su parte, la cantidad adicional asignada en 2001 para el desarrollo de las nuevas actividades previstas en el III Acuerdo, el remanente de ejercicios anteriores aplicado en 2001, estaba condicionada por las limitaciones establecidas en el artículo 64 del TRLGP para la aprobación de suplementos de crédito (el importe del suplemento, 1.412.237 euros, era igual al 2% de los créditos iniciales del INAP). La falta de adecuación de los fondos asignados a las necesidades reales, unida a la tardía aprobación, en diciembre de 2001, del suplemento de crédito ha sido la causa del bajo grado de ejecución, el 44%, de los fondos asignados en 2001 para las actividades de apoyo a la gestión.

B. Desarrollo de planes de Formación Continua

5.8 En el ejercicio 2001 el INAP promovió tres planes de Formación Continua: el unitario, dirigido al personal de la plantilla del Organismo; el interministerial del área de las tecnologías de la información y

de las comunicaciones dirigido, fundamentalmente, al personal al servicio de la Administración General del Estado y el interadministrativo dirigido al conjunto de empleados de las Administraciones Públicas.

5.9 En primer lugar, debe señalarse el bajo grado de ejecución de las ayudas concedidas al INAP para el desarrollo de estos planes: el 78% en el plan unitario, el 83% en el interministerial y el 72% en el interadministrativo, lo que pone de manifiesto una sobrevaloración de las mismas⁹. Debido a la forma en la que se determinan las ayudas de los promotores de la Administración General del Estado, que ha sido descrita en el punto 3.11, la sobrevaloración de las ayudas del INAP supone un menor importe a distribuir entre el resto de los promotores que, por el contrario, presentaron, en su mayor parte, un elevado grado de ejecución de las ayudas que les habían sido concedidas.

5.10 En la fiscalización se analizaron las liquidaciones de los planes interministerial e interadministrativo y una muestra de los expedientes de gasto que soportaban las citadas liquidaciones, poniéndose de manifiesto, como resultado del análisis realizado, las deficiencias que se detallan en los puntos que vienen a continuación.

5.11 Los gastos consignados por el INAP en la liquidación del plan interadministrativo, 1.696.978 euros, no coinciden con los realizados, según la información remitida por el Organismo a la Comisión General (véase el cuadro 7), al incluir en la liquidación del plan un importe de 89.215 euros que correspondía a gastos de apoyo a la gestión.

5.12 La aplicación informática utilizada por el INAP para la gestión de los planes de Formación Continua, no permite conocer el coste de cada una de las acciones formativas incluidas en los planes. Por su parte, del análisis de las liquidaciones (anexos 3.2) elaboradas por el INAP se deducen las siguientes deficiencias:

a) El INAP realizó con cargo a los fondos asignados para el desarrollo del plan interministerial 8 acciones formativas, con un coste de 116.376 euros, que no figuraban en el plan aprobado por la Comisión General.

b) La liquidación del plan interadministrativo no permite verificar si las acciones formativas realizadas se correspondían con las aprobadas por la Comisión General.

c) En la liquidación del plan interadministrativo se incluyen erróneamente 5 acciones formativas del plan interministerial, con un gasto por importe de 25.566 euros.

5.13 Al menos dos acciones formativas incluidas en el plan interadministrativo aprobado por la Comi-

⁹ El suplemento de crédito tramitado en 2001 tenía por objeto financiar actividades de apoyo a la gestión, por tanto, su tardía aprobación no pudo ser la causa de la baja ejecución de las ayudas para el desarrollo de los planes, como manifiesta el INAP en sus alegaciones.

sión General no estaban dentro del ámbito de aplicación del Acuerdo de Formación Continua de las Administraciones Públicas. Estas acciones, de «Maestría en Administración y Gerencia Pública», realizadas por el INAP en el marco de la cooperación técnica internacional, estaban dirigidas a empleados del sector público de los países de Iberoamérica y, por tanto, su coste, 99.911 euros, no debería haber sido financiado con cargo a los fondos de Formación Continua.

C. Financiación de las actividades formativas del INAP

5.14 El importe total de las obligaciones reconocidas por el INAP en el ejercicio 2001 ascendió a 67.867.539 euros con el detalle por capítulos presupuestarios que se recoge en la columna 1 del cuadro 8, que recoge, también, el desglose entre las obligaciones vinculadas a la Formación Continua, el 82% del total de las reconocidas en el ejercicio, y el resto de las obligaciones.

CUADRO 8: OBLIGACIONES RECONOCIDAS. EJERCICIO 2001

(Euros)

CAP.	DENOMINACIÓN	TOTAL (1)	VINCULADAS A FORMACIÓN CONTINUA (2)	RESTO (3) = (1-2)
1	Gastos de personal	7.990.700	23.835	7.966.865
2	Gastos corrientes en bienes y servicios	6.541.321	3.230.914	3.310.407
3	Gastos financieros	613		613
4	Transferencias corrientes	52.376.991	52.025.694	351.297
6	Inversiones reales	934.792	224.003	710.789
8	Activos financieros	23.122		23.122
TOTAL		67.867.539	55.504.446	12.363.093

5.15 El capítulo 2 «Gastos corrientes en bienes y servicios» recoge, entre otros, los gastos derivados de la actividad formativa realizada por el Organismo. Los derivados del desarrollo de los planes interadministrativo e interministerial de Formación Continua analizados en el apartado anterior, sumaron 2.580.827 euros, mientras que los gastos de similar naturaleza derivados del desarrollo de las actividades de formación y perfeccionamiento del personal de las Administraciones Públicas atribuidas al INAP sumaron 1.149.709 euros, de lo que se deduce que en 2001 la mayor parte de las actividades formativas realizadas por el Organismo se financiaron con los fondos de Formación Continua.

5.16 Como puede apreciarse en el cuadro 9 que recoge los gastos de la actividad formativa del INAP en

los ejercicios 1997 y 2001, estos gastos han pasado de 1.977.330 a 3.730.536 euros lo que supone un incremento del 88%. Sin embargo, mientras las actividades financiadas con fondos de Formación Continua se incrementaron un 220% las financiadas con cargo a los recursos presupuestarios del INAP experimentaron una disminución del 2%. De lo anterior parece deducirse que, al menos en parte, los créditos destinados a la financiación del desarrollo de las funciones de formación y perfeccionamiento del personal de las Administraciones Públicas atribuidas al INAP han sido reemplazados por los fondos de Formación Continua lo que va en contra de lo previsto en los Acuerdos que obliga a las Administraciones Públicas que perciben fondos de Formación Continua a mantener el esfuerzo formativo que venían realizando.

CUADRO 9: GASTOS DE ACTIVIDADES FORMATIVAS. EJERCICIOS 1997 Y 2001

(Euros)

FINANCIACIÓN	EJERCICIO 1997	EJERCICIO 2001
Fondos de Formación Continua	805.356	2.580.827
Recursos presupuestarios del INAP	1.171.974	1.149.709
TOTAL	1.977.330	3.730.536

VI. ANÁLISIS DE ALGUNOS ASPECTOS DEL III ACUERDO DE FORMACIÓN CONTINUA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

6.1 El III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas, aprobado por la Comisión General el 11 de enero de 2001, establece los criterios de ordenación y gestión de dicha formación en el periodo 2001/2004. En líneas generales, el Acuerdo incorpora el contenido de los precedentes, aunque en sus disposiciones adicionales introduce algunas novedades en relación con la financiación de la Formación Continua y con la aplicación de los fondos, que son analizados en los dos subapartados siguientes.

A. Financiación de la Formación Continua

6.2 Como se ha indicado en el punto 1.8, los recursos que financian la Formación Continua proceden de las cotizaciones al Régimen General de la Seguridad Social en concepto de cuotas de formación profesional. En las Administraciones Públicas, estos recursos se destinan a subvencionar el desarrollo de planes de Formación Continua dirigidos al conjunto de los empleados públicos, aunque no todos están afiliados al Régimen General de la Seguridad Social. Por ello, el III Acuerdo recoge, al igual que los precedentes, la obligación de las Administraciones Públicas que perciben fondos para Formación Continua de aumentar este tipo de formación, dentro de sus disponibilidades presupuestarias, por una cuantía global que compense, a lo largo del periodo 2001/2004, la falta de cotización de los funcionarios no afiliados al Régimen General. Además, en la disposición adicional 4.^a del III Acuerdo se recoge el compromiso de las partes firmantes de estudiar fórmulas que permitan realizar esta compensación. Sin embargo, a finales de 2002, transcurridos dos ejercicios de vigencia del III Acuerdo, no se habían acordado aún las fórmulas para hacer efectiva la compensación.

B. Aplicación de los fondos de Formación Continua

6.3 Los fondos de Formación Continua son fondos finalistas destinados expresamente a la formación de los empleados públicos. A pesar de ello, durante la vigencia de los Acuerdos anteriores no se adoptaron las medidas oportunas para que los fondos no aplicados en un ejercicio fueran aplicados en ejercicios posteriores. En el III Acuerdo, por su parte, se prevé que el INAP desarrolle las actuaciones pertinentes para la aplicación posterior de los fondos no aplicados en el ejercicio presupuestario para el que se aprobaron; previsión que recoge el artículo 7 de las bases reguladoras de las ayudas, que transcribe literalmente el texto de la disposición adicional 7.^a del Acuerdo.

6.4 Al 31/12/2000, los fondos de Formación Continua del periodo 1995/2000 no aplicados por el INAP

ascendían a 6.979.275 euros. Además, el Organismo había recibido a esa fecha reintegros de los fondos no aplicados por las entidades preceptoras de las ayudas, por importe de 6.603.471 euros, y había cobrado intereses de demora a dichas entidades, por importe de 116.635 euros. Todo ello sumaba un importe de 13.699.381 euros que la Comisión General acordó en mayo de 2001 que el INAP aplicara en los cuatro años de vigencia del III Acuerdo.

6.5 La aplicación de los fondos la realiza el INAP mediante el incremento, financiado con el remanente de tesorería, de las dotaciones de las partidas de su presupuesto de gastos destinadas a la Formación Continua. Como se ha indicado en el punto 2.4, en el ejercicio 2001 el incremento se instrumentó mediante un suplemento de crédito, por importe de 1.412.237 euros. En el ejercicio 2002, el incremento, por importe de 4.092.892 euros, se consignó en el presupuesto inicial del Organismo, sin embargo, el incremento no ha sido consignado en el presupuesto inicial del ejercicio 2003.

6.6 El acuerdo de la Comisión General de mayo de 2001 tiene como finalidad aplicar el remanente acumulado al 31/12/2000, pero no se ha establecido un mecanismo que permita la aplicación de los remanentes generados a partir de 2001 (como se ha indicado en el punto 2.8, el remanente de 2001 ascendió a 2.986.330 euros).

6.7 Tampoco se ha adoptado medida alguna en relación con los fondos no aplicados por los departamentos ministeriales, un importe acumulado al 31/12/2001 de 2.161.000 euros, que, en atención a su «singularidad presupuestaria», las bases reguladoras de las ayudas eximen de la obligación de reintegro al INAP. Esta singularidad se refiere al artículo 62 del TRLGP que establece que los créditos que al cierre del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas quedarán anulados de pleno derecho. Sin embargo, como ha venido manifestando el Tribunal, en el «Informe de fiscalización del INAP. Ejercicio 1997» y en sucesivos Informes anuales, las previsiones del citado artículo 62 no tienen por objeto la desafectación de recursos finalistas, sino regular las consecuencias presupuestarias del cierre del ejercicio, sin que por esta circunstancia se vean afectadas en su vertiente sustantiva los compromisos u obligaciones, de origen legal o negocial, válidamente adquiridos.

VII. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL TRIBUNAL

7.1 En el «Informe de fiscalización del INAP. Ejercicio 1997», aprobado por el Pleno del Tribunal el 26 de octubre de 2000, se formularon las recomendaciones en materia de las ayudas de Formación Continua que se detallan en los puntos que vienen a conti-

nuación en los que se analiza el grado de cumplimiento por el INAP. Dichas recomendaciones se reproducen al comienzo de cada punto dentro de un recuadro.

7.2

«Deberían mejorarse y reforzarse las revisiones de documentación justificativa. Asimismo deberían establecerse normas escritas detalladas acerca de la forma en que dicha documentación debe presentarse, a fin de conseguir que en las revisiones se pueda comprobar con claridad que los gastos justificados han sido efectivamente aplicados a las acciones de formación previstas, y son acordes con los presupuestos previamente aprobados.»

Las deficiencias y limitaciones de la revisión de la documentación justificativa rendida por las entidades promotoras se han puesto de manifiesto en el capítulo V. Como allí se ha indicado, la normativa reguladora de las ayudas aprobadas en 2001 no establece la forma en la que las entidades beneficiarias de las ayudas deben rendir los documentos justificativos, ni el INAP ha dictado instrucciones para ello. Debe señalarse, a este respecto, que la Resolución de 26 de septiembre de 2002, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe del ejercicio 1997, insta al Gobierno a que mejore el control de las subvenciones de Formación Continua reforzando las revisiones de la documentación justificativa.

7.3.

Deberían establecerse criterios cualitativos y cuantitativos precisos acerca de los gastos de alojamiento, manutención y desplazamientos que puedan estar subvencionados.

No se ha establecido ningún criterio al respecto. La única variación introducida en las bases reguladoras aprobadas en 2001 se limita a concretar los intervinientes en las acciones formativas que pueden generar gastos de este tipo (alumnos, coordinadores, personal de apoyo y profesorado).

7.4.

Se debería instar dentro del marco del Acuerdo de Formación Continua de las Administraciones Públicas, la introducción de algún mecanismo que permitiera que el importe de las subvenciones no aplicado a su finalidad en un ejercicio, se aplique a la financiación de subvenciones de años futuros.

Como se ha indicado en el apartado VI.B, las medidas adoptadas en 2001 para aplicar en ejercicios posteriores los fondos no aplicados en el ejercicio para el que se aprobaron, han tenido un carácter limitado.

VIII. CONCLUSIONES

A. Respecto del análisis de la ejecución presupuestaria de los fondos de Formación Continua

8.1 En el ejercicio 2001, los fondos destinados a la Formación Continua del personal al servicio de las Administraciones Públicas, que figuran consignados en el presupuesto del INAP, ascendieron a 57.499.588 euros. De este importe, 56.087.351 euros, equivalentes al 9,75% del total de fondos destinados a la Formación Continua de los trabajadores empleados, procedían de transferencias del Instituto Nacional de Empleo y los restantes 1.412.237 euros de un suplemento de crédito financiado con el remanente de tesorería generado con los fondos de Formación Continua no aplicados por el INAP en el periodo 1995/2000.

8.2 Las obligaciones reconocidas con cargo a estos fondos ascendieron en el ejercicio a 55.504.446 euros. De ellas, un importe de 52.025.694 euros fue librado a las entidades promotoras de los planes de Formación Continua y el resto, por importe de 3.478.752 euros, aplicado por el INAP en el desarrollo de los planes promovidos por el Organismo y de las actividades de apoyo a la gestión de la Formación Continua que tiene encomendadas.

8.3 Las cuentas rendidas por el INAP no recogen la distinción entre la parte del remanente de tesorería que constituye un auténtico recurso para la financiación de cualquier tipo de gasto y aquella otra que se encuentra afectada a la Formación Continua, lo que ha permitido la utilización de parte del remanente de Formación Continua como fuente de financiación de gastos ajenos a la misma. (Al 31/12/2001, el remanente de Formación Continua ascendía, según las estimaciones del Tribunal, a 15.273.474 euros, sin embargo, a esa fecha el remanente de tesorería del INAP alcanzaba un importe de 14.125.256 euros).

B. Respecto de la asignación de fondos para el desarrollo de planes de Formación Continua

8.4 La asignación de fondos a los promotores de planes de Formación Continua se efectúa en dos fases. En la primera, la Comisión General distribuye los fondos disponibles entre los beneficiarios del sistema: las Organizaciones sindicales firmantes del III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas y las entidades del ámbito de la Administración General del Estado, de la Administración Local y de las Administraciones Autonómicas. En el ejercicio 2001, la citada Comisión asignó a las Organizaciones sindicales el 21% de los fondos del ejercicio; porcentaje que fue acordado en 1995 y se ha aplicado desde entonces, sin que en la fiscalización se haya aportado documentación que lo soporte.

8.5 En la segunda fase, se tramitan los convenios de colaboración entre el Ministerio de Administracio-

nes Públicas y cada una de las Comunidades Autónomas y se conceden las ayudas a las Organizaciones sindicales y a las entidades del ámbito de la Administración General del Estado y de la Administración Local. En relación con el procedimiento de concesión y tramitación de estas ayudas, se han observado las siguientes deficiencias:

a) La determinación de la cuantía de las ayudas a conceder a cada entidad promotora no se realizó, en la mayor parte de los casos, con criterios objetivos ya que sólo una parte de las ayudas, que representa el 29% del importe concedido en el ejercicio, se determinó aplicando los criterios de valoración establecidos en la normativa reguladora. Debe señalarse, a este respecto, que parte de las ayudas, que representan el 39% del total concedido, se distribuyó por las propias entidades promotoras, las Organizaciones sindicales y las Federaciones territoriales de Entidades Locales, una vez determinado por la Comisión General, en el primer caso, y por la Comisión de la Administración Local, en el segundo, el importe total de las ayudas a conceder a ambos colectivos.

b) El procedimiento de concesión no se ajustaba a lo previsto en la normativa reguladora de las ayudas ya que la evaluación de las solicitudes y la propuesta de resolución de concesión, funciones que debería realizar el órgano instructor del procedimiento, la Secretaria General del INAP, fueron realizadas por las Comisiones de Formación Continua.

C. Respecto de la justificación de la aplicación de los fondos

8.6 La justificación por las entidades promotoras de la aplicación de fondos recibidos presentaba numerosas deficiencias, en parte, como consecuencia de la falta de concreción de la normativa reguladora.

8.7 Estas deficiencias afectaban especialmente a la justificación de las instituciones sin fines de lucro (las Organizaciones sindicales y las Federaciones o Asociaciones de Entidades Locales), destinatarias del 30% de los fondos librados en el ejercicio, ya que la documentación justificativa que soportaba las liquidaciones presentadas por estas instituciones no permitía verificar que los gastos justificados habían sido aplicados en el desarrollo de los planes de Formación Continua aprobados ni que el importe de los documentos aportados coincidía con el que figuraba en las liquidaciones. Los motivos que fundamentan esta conclusión se recogen en los puntos 4.11 y 4.12. del Informe.

8.8 Gran parte de los certificados remitidos por las Administraciones Públicas, destinatarias del 70% de los fondos librados en el ejercicio, para acreditar la realización de la actividad subvencionada no respondían a lo previsto en la normativa reguladora.

8.9 En el 47% de los expedientes analizados se registraba una falta de coherencia interna en los datos

de la actividad formativa realizada consignados en la liquidación del plan de Formación Continua que todas las entidades promotoras deben presentar y en el 52% la documentación estaba mal cumplimentada o presentaba errores*.

Actuaciones de comprobación del INAP

8.10 Los procedimientos de control interno implantados por el INAP para la verificación de la documentación rendida por las entidades destinatarias de los fondos de Formación Continua eran muy deficientes, como han puesto de manifiesto las numerosas deficiencias detectadas en la fiscalización.

8.11 Las deficiencias eran más acusadas en el procedimiento de revisión de la documentación justificativa rendida por las instituciones sin fines de lucro. En efecto, en 4 de los 12 expedientes analizados en la fiscalización no hay constancia de que el INAP hiciera revisión alguna de las facturas y los documentos justificativos que acompañaban a las liquidaciones y en los 8 restantes los datos obtenidos por el Organismo en el proceso de revisión no coincidían con los que figuraban en las liquidaciones sin que conste que realizara comprobaciones posteriores, además, el INAP no siguió un criterio homogéneo en la validación de los documentos justificativos rendidos por estas instituciones.

8.12 El INAP no ha comprobado con carácter general la efectiva realización de las acciones formativas desarrolladas por las entidades promotoras de planes de Formación Continua.

D. Respecto de los fondos de Formación Continua asignados al INAP

8.13 Para el desarrollo de las actividades de apoyo a la gestión de la Formación Continua, la Comisión General asignó al INAP en 2001 un importe de 1.973.110 euros. El grado de ejecución de estos fondos fue, tan sólo, del 44% debido, por un lado, a la falta de adecuación de los fondos asignados a las necesidades reales del Organismo y, por otro, a la tardía aprobación del suplemento de crédito tramitado para incorporar los remanentes de ejercicios anteriores.

8.14 Las ayudas concedidas al INAP para el desarrollo de los tres planes de Formación Continua promovidos por el Organismo, un importe de 3.426.261 euros, presentaron, también, un bajo grado de ejecución, el 76%, lo que pone de manifiesto una sobrevaloración de las ayudas en detrimento de las concedidas al resto de entidades promotoras de la Administración General del Estado que, por el contrario, presentaron, en su mayor parte, un elevado grado de ejecución de las ayudas que les habían sido concedidas.

* Párrafo modificado en función de las alegaciones.

8.15 Los procedimientos y sistemas administrativos y contables que configuraban el control interno de los fondos de Formación Continua asignados al INAP presentaban numerosas deficiencias en el ejercicio fiscalizado.

8.16 Al menos en parte, los créditos destinados a la financiación del desarrollo de las funciones de formación y perfeccionamiento del personal de las Administraciones Públicas atribuidas al INAP han sido reemplazados por los fondos de Formación Continua lo que va en contra de lo previsto en los Acuerdos que obliga a las Administraciones Públicas que perciben fondos de Formación Continua a mantener el esfuerzo formativo que venían realizando.

E. Respecto del análisis de algunos aspectos del III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas

8.17 A la fecha de elaboración del Informe, las partes firmantes del Acuerdo no habían acordado aún las fórmulas que permitieran a las Administraciones Públicas que perciben fondos de Formación Continua, hacer efectiva la compensación por la falta de cotización de los funcionarios no afiliados al Régimen General de la Seguridad Social.

8.18 Las medidas adoptadas en 2001, en el marco de lo previsto en el III Acuerdo, para aplicar en ejercicios posteriores los fondos no aplicados en el ejercicio presupuestario para el que se aprobaron, se han limitado a la aplicación del remanente acumulado al 31/12/2000 sin establecer un mecanismo que permitiera aplicar los remanentes generados a partir de 2001, ni adoptar medida alguna en relación con los fondos no aplicados por los departamentos ministeriales que no son reintegrados al INAP.

F. Respecto del análisis del cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal

8.19 En 2001 persistían las deficiencias que afectaban al control de la documentación justificativa rendida al no haber adoptado el Organismo las medidas recomendadas por el Tribunal para corregirlas.

IX. RECOMENDACIONES

9.1 El Tribunal recomienda que se impulse la adopción de las medidas adecuadas para que se regule de forma clara y precisa la forma en la que las entidades que perciben fondos para el desarrollo de planes de Formación Continua deben justificar la aplicación de los fondos recibidos y para que la concesión de las ayudas se realice de acuerdo con el principio de objetividad que debe presidir la concesión de las ayudas y subvenciones públicas.

9.2 A la vista de los resultados obtenidos en la presente fiscalización, el Tribunal considera que, sin más dilación, el INAP debería adoptar las medidas necesarias para corregir las deficiencias puestas de manifiesto en este Informe en el control de la documentación justificativa rendida por las entidades promotoras de los planes de Formación Continua.

9.3 Además, el INAP debería establecer las medidas adecuadas de control interno que aseguren que los fondos que recibe en su condición de promotor de planes de Formación Continua, se apliquen en las acciones formativas incluidas en los planes aprobados.

9.4 En la tramitación de la concesión de ayudas, el INAP debería realizar por sí mismo, a través de sus órganos competentes, las funciones concretas que le atribuya la normativa reguladora.

Madrid, 6 de noviembre de 2003.—El Presidente,
Ubaldo Nieto de Alba.

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO	CONTENIDO	PÁGINA
1	Remanente de Formación Continua al 31/12/2001	158
2	Remanente de tesorería	158
3	Distribución de los fondos de Formación Continua. Ejercicio 2001	159
4	Distribución de fondos entre las Organizaciones sindicales	161
5	Criterios de determinación de las ayudas	162
6	Justificación de planes de formación de tres departamentos ministeriales	164
7	Fondos de Formación Continua asignados al INAP. Ejercicio 2001	168
8	Obligaciones reconocidas. Ejercicio 2001	170
9	Gastos de actividades formativas. Ejercicios 1997 y 2001	170

ANEXOS

ANEXO I: EJECUCIÓN DE LOS CRÉDITOS VINCULADOS A LA FORMACIÓN CONTINUA. EJERCICIO 2001

CONCEPTO/ SUBCONCEPTO	DENOMINACIÓN	CRÉDITO INICIAL (1)	TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO (2)	SUPLEMENTO DE CRÉDITO (3)	CRÉDITO DEFINITIVO (4) = (1+2+3)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS (5)
4	Transferencias corrientes					
400	A la Administración del Estado		5.309.227		5.309.227	5.309.227
410	A Organismos Autónomos		1.920.363		1.920.363	1.920.363
420	A la Seguridad Social		1.903.710		1.903.710	1.903.710
440	A Sociedades mercantiles estatales, entidades empresariales y otros		1.682.834		1.682.834	1.682.834
450	A CC.AA. para Formación Continua	14.010.824	3.468.799		17.479.623	17.479.623
460	A Corporaciones Locales para Formación Continua	7.128.599	810.603		7.939.202	7.892.701
481	A familias e instituciones sin fines de lucro para Formación Continua	13.953.241	1.883.995		15.837.236	15.837.236
2	Gastos corrientes en bienes y servicios					
226.04	Formación Continua del personal al servicio de las Administraciones Públicas	20.994.687	-17.911.592	988.214	4.071.309	2.130.874
226.06*	Reuniones, conferencias y cursos					224.098
230*	Dietas					411
231*	Locomoción					258
233*	Otras indemnizaciones		901.518		901.518	875.273
1	Gastos de personal					
120*	Retribuciones básicas			34.839	34.839	
121*	Retribuciones complementarias			28.576	28.576	
162.00*	Gastos sociales del personal. Formación y perfeccionamiento del personal		30.543		30.543	23.835
6	Inversiones reales					
630*	Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios			360.607	360.607	224.003
	TOTAL	56.087.351	-	1.412.237	57.499.588	55.504.446

* Sólo dotaciones de Formación Continua.

ANEXO II: RELACIÓN DE EXPEDIENTES DE LA MUESTRA

ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	REFERENCIA
Ministerio de Defensa	1
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	2
Ministerio de Hacienda	3
Ministerio de Interior (Dirección Gral. de la Guardia Civil)	4
Ministerio de Interior (Dirección Gral. de la Policía)	5
Ministerio de Justicia (Secretaría de Estado de Justicia)	6
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	7
Agencia Española de Cooperación Internacional	8
Consejo Superior de Investigaciones Científicas	9
Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música	10
Instituto Nacional de Empleo	11
Jefatura Central de Tráfico	12
Agencia Estatal de la Administración Tributaria	13
Correos y Telégrafos	14
Instituto de Migraciones y Servicios Sociales	15
Instituto Nacional de la Salud	16
Tesorería General de la Seguridad Social	17
ADMINISTRACIÓN LOCAL	
Entidades Locales:	
Ayuntamiento de Alcalá de Henares	18
Ayuntamiento de Algeciras	19
Ayuntamiento de Córdoba	20
Ayuntamiento de Lorca	21
Ayuntamiento de Miranda de Ebro	22
Ayuntamiento de Talavera de la Reina	23
Diputación de A Coruña	24
Diputación de Badajoz	25
Diputación de Barcelona	26
Diputación de Jaén	27
Diputación de Sevilla	28
Mancomunidad de la Bahía de Cádiz	29
Asociaciones y Federaciones Entidades Locales:	
Federación Asturiana de Concejos	30
Federación Valenciana de Municipios y Provincias	31
Federación de Municipios de Madrid	32
Federación de Municipios de Cataluña	33
Federación Española de Municipios y Provincias	34

ORGANIZACIONES SINDICALES	
Federación de Servicio Públicos UGT (FSP-UGT)	35
Federación de Trabajadores de la Enseñanza (FETE-UGT)	36
Federación de Servicios y Administraciones Públicas CC.OO. (FSAP)	37
Federación de Enseñanza de CC.OO.	38
Federación Estatal de Sanidad de CC.OO.	39
Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF)	40
Confederación Intersindical Galega (CIG)	41
ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS	
D. Gral. de Política Educativa. Consejería de Educación. Junta de Castilla-La Mancha	42
Escuela de Administración Regional. Consejería de Administraciones Públicas. Junta de Castilla-La Mancha	43
Comunidad Autónoma del Principado de Asturias	44
Instituto Andaluz de Administración Pública. (Consejería de Justicia y Administración Pública). Junta de Andalucía	45
D. Gral. de Evaluación Educativa y Formación del Profesorado. Consejería de Educación y Ciencia. Junta de Andalucía	46
Secretaría General de Universidades e Investigación. Consejería de Educación y Ciencia. Junta de Andalucía	47
Servicio Andaluz de Salud. (Consejería de Salud). Junta de Andalucía	48

ANEXO III: RESUMEN DEFICIENCIAS EN LA JUSTIFICACIÓN

	EXPEDIENTES	Nº TOTAL
DEFICIENCIAS GENERALES		
Justificación fuera de plazo.	7; 8; 10; 12; 22; 38; 48.	7
Reíntegro del sobrante no utilizado fuera de plazo.	8; 16; 19; 23; 31; 34.	6
Desglose de gastos o actividad formativa realizada difieren sustancialmente del presupuesto adaptado:	1; 9; 11; 13; 14; 15; 16; 20; 24; 25; 27; 29; 34; 36; 37.	15
- Desglose de gastos	1; 11; 14; 16; 20; 25; 34; 36; 37	9
- Actividad formativa	9; 13; 15; 16; 20; 24; 25; 27; 29	9
Falta de coherencia interna de la información relativa a la actividad formativa realizada.	2; 4; 6; 7; 11; 13; 14; 15; 17; 19; 21; 22; 23; 25; 26; 29; 30; 32; 34; 35; 38; 46; 47.	23
- No coinciden los datos de los anexos 3.2 y 4.	2; 6; 7; 11; 14; 15; 17; 19; 21; 22; 23; 25; 26; 29; 30; 32; 34; 35; 46; 47	20
- Se incluyen acciones formativas aparentemente no realizadas.	2; 4; 7; 11; 13; 15; 32; 38	8
- No coinciden los datos del anexo 3.2 con el certificado emitido por el órgano gestor.	2; 7; 14; 46.	4
Expedientes mal cumplimentados o incompletos:	1; 2; 6; 7; 8; 10; 12; 13; 15; 16; 18; 19; 22; 25; 30; 31; 32; 34; 35; 36; 38; 39; 42; 43; 47	25
- Errores aritméticos en los Anexos 3.1 y 3.2.	1; 2; 6; 7; 13; 15; 16; 25; 31; 32; 36	11
- Anexos incompletos o no ajustados a los modelos.	6; 8; 10; 12; 13; 16; 18; 19; 22; 25; 30; 35; 38; 39; 47	15
- No coinciden los datos que contiene el propio Anexo 4	30; 32; 34; 39	4
- Falta alguno de los anexos.	42; 43; 47	3
DEFICIENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS		
Falta el certificado emitido por el órgano gestor	16	1
El certificado no se ajusta a lo previsto en la normativa	1; 3; 5; 6; 8; 9; 11; 12; 13; 20; 21; 24; 25; 26; 27; 28; 29; 45; 47	19
- Certifican el gasto realizado	1; 3; 5; 6; 8; 9; 12; 13; 20; 21; 24; 25; 26; 27; 28; 29; 47	17
- Certifican el gasto realizado y el concepto en que se generó crédito	11; 45	2
DEFICIENCIAS DE LAS INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO.		
No se aportan relaciones totalizadas de los documentos justificativos	34; 36; 37	3
No se aporta el detalle de los gastos imputados a cada concepto	35; 38	2
Incluyen costes salariales de la entidad promotora insuficientemente justificados.	32; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 40; 41*	9
No consta que el INAP hiciera verificación	35; 36; 37; 38.	4

* Personal de la Fundación para a Orientación Profesional, Emprego e Formación en Galicia (FORGA), entidad vinculada a la Confederación Intersindical Galega.

ANEXO IV: JUSTIFICACIÓN DE CINCO FEDERACIONES TERRITORIALES

(Euros)

CONCEPTO	FEDERACIÓN ASTURIANA Ref. 30	FEDERACIÓN VALENCIANA Ref. 31	FEDERACIÓN DE MADRID Ref. 32	FEDERACIÓN DE CATALUÑA Ref. 33	FEDERACIÓN ESPAÑOLA Ref. 34
A) Gastos de formación	42.862	50.202	206.492	235.232	436.219
Formadores	14.424	21.174	201.951	115.608	263.914
Medios materiales y didácticos	3.393	16.768		70.436	28.909
Alojamiento manutención y desplazamientos	7.211			20.098	116.991
Otros gastos directos	17.834	12.260	4.541	29.090	26.405
B) Gastos generales	58.640	114.218	94.420	69.653	186.402
Personal coordinador y auxiliar			57.199	41.473	93.063
Alquileres					
Seguros			608		4.945
Administración, organización y publicidad	2.949	10.806	30.133	17.500	66.283
Contratación de servicios con empresas	55.691	99.322	6.480	3.904	10.091
Gastos de evaluación		4.090		6.776	12.020
C) Gastos de difícil justificación		16.442	2.679	33.876	54.083
TOTAL GASTOS (A + B + C)	101.502	180.862	303.591	338.761	676.704
SUBVENCIÓN CONCEDIDA	101.499	207.379	302.718	338.760	688.782
REINTEGROS	-	26.517	-	-	12.078

Fuente: Anexo 3.1 "Datos económicos presupuestarios" remitidos al INAP

ANEXO V: JUSTIFICACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES

(Euros)

CONCEPTO	FSP-UGT Ref. 35	FETE-UGT Ref. 36	FSAP-CC.OO Ref. 37	FE-CC.OO. Ref. 38	FES-CC.OO. Ref. 39	CSI-CSIF Ref. 40	CIG Ref. 41
A) Gastos de formación	3.032.073	764.676	2.766.006	470.878	341.765	1.425.760	165.860
Formadores	1.117.306	502.430	920.302	234.811	214.989	683.787	109.287
Medios materiales y didácticos	902.298	154.209	932.129	107.349	46.498	188.614	30.149
Alojamiento manutención y desplazamientos	264.215	7.352	326.449	128.718	80.278	81.204	3.900
Otros gastos directos	748.254	100.685	587.126			472.155	22.524
B) Gastos generales	271.133	256.957	509.997	187.994	125.231	207.068	56.382
Personal coordinador y auxiliar	100.640	218.097	193.029	121.335	74.372	106.671	26.864
Alquileres		21.672		45.944	34.548	31.408	21.971
Seguros						2.527	
Administración, organización y publicidad	97.290	17.188	286.116	17.710	16.311	26.304	3.580
Contratación de servicios con empresas						19.724	
Gastos de evaluación	73.203		30.852	3.005		20.434	3.967
C) Gastos de difícil justificación	367.023	110.083	353.193	42.310	18.438	163.248	11.138
TOTAL GASTOS (A+B+C)	3.670.229	1.131.716	3.629.196	701.182	485.434	1.796.076	233.380
SUBVENCIÓN CONCEDIDA	3.684.096	1.131.716	3.629.196	701.182	485.434	1.795.725	233.211
REINTEGROS	13.867	-	-	-	-	-	-

Fuente: Anexo 3.1 "Datos económicos presupuestarios" remitidos al INAP.

ANEXO VI: AYUDAS PENDIENTES DE JUSTIFICAR O REINTEGRAR

(Euros)

ENTIDAD	EJERCICIO EN QUE SE CONCEDIERON						CANTIDAD PENDIENTE AL 31/12/2001	CANTIDAD PENDIENTE AL 31/12/2002
	1995	1996	1997	2000	2001	2001		
Generalitat Valenciana	19.765						19.765	
Ayuntamiento de Alcalá de Henares		2.882					2.882	
Mancomunidad de Municipios Hoya de Buñol-Chiva		3.540					3.540	
Ayuntamiento de Tarazona			3.061				3.061	
Instituto Nacional de Salud			80.441				80.441	
Ayuntamiento de Guadalajara				4.176 (*)			4.176 (*)	119
Ayuntamiento de Puerto de la Cruz				95			95	
Ayuntamiento de Tres Cantos				2.685 (*)			2.685 (*)	2.685 (*)
Mancomunidad de Municipios de Lacimurga				4.160 (*)			4.160 (*)	4.160 (*)
Mancomunidad de Municipios del Suroeste				6.335			6.335	
Ayuntamiento de San Roque						6.097 (*)		6.097 (*)
TOTAL	19.765	6.422	83.502	17.451	6.097	6.097	127.140	13.061

(*) Pendiente justificar, resto pendiente de reintegrar el sobrante no utilizado.

Edita: **Congreso de los Diputados**

Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

Teléf.: 91 384 15 00. Fax: 91 384 18 24



Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**