BOLETÍN OFICIAL
DE LAS CORTES GENERALES

SECCION CORTES GENERALES

VIII LEGISLATURA

Serie A:
ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS | **26 de junio de 2006** | **Núm. 268**

ÍNDICE

Páginas

Competencias en relación con otros órganos e instituciones

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000055 (CD) **771/000055** (S) Informe de fiscalización del Programa 413C «Sanidad Exterior y Coordinación de la Salud Pública y del Consumo», ejercicio 2001 2

251/000059 (CD) **771/000060** (S) Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de los procedimientos de gestión aplicados por la Autoridad Portuaria de Bilbao y sus Filiales en los ejercicios 2001 y 2002, así como dicho Informe 32

251/000064 (CD) **771/000074** (S) Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de los excedentes de la Seguridad Social y del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, así como dicho Informe..... 52

251/000073 (CD) **771/000076** (S) Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de las actividades de colaboración en la gestión de la Seguridad Social de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y de Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales, durante los ejercicios 2001, 2002 y 2003, así como dicho Informe 116

COMPETENCIAS EN RELACIÓN CON OTROS ÓRGANOS E INSTITUCIONES

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000055 (CD)
771/000055 (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 del Informe de fiscalización del Programa 413C «Sanidad Exterior y Coordinación de la Salud Pública y del Consumo», ejercicio 2001, aprobado sin modificaciones por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 23 de mayo de 2006, al no haberse presentado Propuestas de Resolución sobre el mismo.

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de junio de 2006.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro.**

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA 413C «SANIDAD EXTERIOR Y COORDINACIÓN DE LA SALUD PÚBLICA Y DEL CONSUMO, EJERCICIO 2001

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la 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 14.1 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 22 de diciembre de 2004, el Informe de Fiscalización del Programa 413 C «Sanidad Exterior y Coordinación de la Salud Pública y del Consumo», ejercicio 2001, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

	Página
I. CONSIDERACIONES GENERALES	3
I.1 Introducción	3
I.2 Objetivos de la fiscalización	3
I.3 Órgano gestor del programa	3
I.4 Trámite de alegaciones	4
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	4
II.1 Ejecución presupuestaria y modificaciones de crédito	4
II.2 Contratación administrativa	5
II.3 Análisis de los gastos realizados	6
A) Gastos de personal	6
B) Gastos corrientes en bienes y servicios	6
C) Transferencias corrientes	8
II.4. Objetivos, indicadores y sistema de seguimiento	14
A) Objetivos	14
B) Indicadores	15
C) Sistema de seguimiento	16
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	20
III.1 Conclusiones	20
III.2 Recomendaciones	21
IV. ANEXOS	22

I. CONSIDERACIONES GENERALES

I.1. Introducción

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, ha realizado una fiscalización del programa presupuestario 413C «Sanidad Exterior y Coordinación de la Salud Pública y del Consumo», referido al ejercicio 2001.

Dicha fiscalización se ha efectuado a iniciativa del Tribunal de Cuentas por acuerdo del Pleno de 14 de febrero de 2002, sesión en la que se aprobó el Programa de Fiscalizaciones para ese año.

I.2. Objetivos de la fiscalización

El artículo 53, regla primera, del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria determina que los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado aplicarán las clasificaciones orgánica, funcional desagregada en programas y económica. En lo que se refiere a la clasificación funcional desagregada en programas, en el mismo artículo del texto citado se especifica que los créditos se agruparán según la naturaleza de las actividades a realizar, y que se establecerá un sistema de objetivos que sirva de marco a la gestión presupuestaria y, de conformidad con ellos, se clasificarán por programas.

En aplicación de la norma indicada los Presupuestos Generales del Estado presentan su estado de gastos atendiendo a la triple clasificación (orgánica, económica y funcional o por programas).

La fiscalización del programa 413C «Sanidad Exterior y Coordinación de la Salud Pública y del Consumo», ejercicio 2001, ha tenido como fines los de comprobar que la liquidación de los créditos asignados al mismo ha sido representativa de las operaciones efectuadas en el ejercicio, y que se cumplió la normativa vigente en la gestión de los fondos públicos. Se han analizado, además, los objetivos del programa presupuestario y su cumplimiento, así como la idoneidad de los indicadores de seguimiento, como medida del grado de realización de aquellos, con la finalidad de emitir una opinión sobre la eficacia de la actuación de la Dirección General de Salud Pública y Consumo, órgano ejecutor de dicho programa.

Se ha valorado, asimismo, si los recursos aprobados por el legislativo, para la consecución de los objetivos previstos, han resultado suficientes y si la citada Dirección General dispone de sistemas de seguimiento que permitan determinar los resultados alcanzados.

I.3. Órgano gestor del programa

El artículo 43 de la Constitución Española reconoce el derecho que tienen todos los ciudadanos a la protección de la salud y la competencia que tienen los poderes públicos para organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. En consecuencia, en el artículo primero de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, se define, como objeto de la misma, la regulación general de todas las acciones que permitan hacer efectivo el citado derecho constitucional de protección de la salud.

El programa presupuestario 413C «Sanidad Exterior y Coordinación de la Salud Pública y del Consumo», cuyos créditos iniciales en el ejercicio 2001 ascendieron a 23.956.769 euros, constituye el instrumento de política sanitaria que permite el ejercicio de las funciones de autoridad en el ámbito de la salud.

El órgano responsable de la ejecución del programa fue en el año 2001, en su totalidad, la entonces existente Dirección General de Salud Pública y Consumo del Ministerio de Sanidad y Consumo (en la actualidad Dirección General de Salud Pública, al haberse creado, después del ejercicio fiscalizado, la Dirección General de Consumo y Atención al Ciudadano).

El Real Decreto 809/2000, de 19 de mayo, establecía la estructura orgánica del Ministerio de Sanidad y Consumo y en el Real Decreto 1450/2000, de 28 de julio, por el que se desarrollaba la citada estructura orgánica básica, se le asignaban a la Dirección General de Salud Pública y Consumo «las funciones relativas a la información epidemiológica, promoción de la salud y prevención de las enfermedades; sanidad exterior, salud laboral, control sanitario del medio ambiente y requisitos higiénico-sanitarios de los alimentos y de los productos de uso y consumo humano; el apoyo científico-técnico a los Servicios de Consumo y las funciones de información al consumidor, a través del Instituto Nacional de Consumo» (artículo 7.1 del RD 1450/2000).

Desde un punto de vista orgánico, a la Dirección General de Salud Pública y Consumo se adscribían los siguientes órganos administrativos, en el ejercicio 2001:

- Secretaría del Plan Nacional sobre el Sida.
- Subdirección General de Sanidad Exterior y Veterinaria.
- Subdirección General de Seguridad Alimentaria.
- Subdirección General de Promoción de la Salud y Epidemiología.
- Subdirección General de Sanidad Ambiental y Salud Laboral.

y las siguientes Comisiones:

- Comisión de Ayudas Sociales a los Afectados por el Virus de la Inmunodeficiencia Humana Adquirida, prevista en el Real Decreto-Ley 9/1993, de 28 de mayo, y regulada por la Orden de 18 de noviembre de 1996.
- Comisión Nacional de Coordinación y Seguimiento de Programas de Prevención del Sida, prevista en el Real Decreto 592/1993, de 23 de abril.

• Comisión Interministerial de Ordenación Alimentaria, regulada por el Real Decreto 1456/1982, de 18 de junio.

• Comisión Nacional de Hemoterapia, regulada por el Real Decreto 1945/1985, de 9 de octubre.

El Organismo Público Instituto Nacional de Consumo también se adscribía a esta Dirección General.

Es importante señalar que la Dirección General de Salud Pública y Consumo sólo ejecutaba el programa 413C, lo que hacía innecesaria la imputación por programas de costes indirectos que, en caso contrario hubiera resultado imprescindible.

Por último se subraya que el programa 413C no se encuentra entre los relacionados en la disposición adicional primera de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2001, por lo que no le es de aplicación el sistema normalizado de seguimiento del grado de realización de los objetivos, previsto en la disposición adicional decimosexta de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, y regulado por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de julio de 1992.

I.4. Trámite de alegaciones

Conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las actuaciones practicadas en el presente procedimiento fiscalizador se pusieron de manifiesto a la Ministra de Sanidad y Consumo y a quien fue su antecesora en el cargo durante el periodo fiscalizado.

Se han recibido alegaciones de la actual Ministra, que se acompañan al presente Informe. Dichas alegaciones han sido valoradas y no han dado lugar a la introducción de modificación alguna en los apartados correspondientes del informe de fiscalización.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En los siguientes epígrafes se exponen las principales observaciones derivadas del análisis realizado de la actuación de la Dirección General de Salud Pública y Consumo en el desarrollo de sus funciones.

II.1. Ejecución presupuestaria y modificaciones de crédito

En el anexo 1 figura el detalle de la ejecución presupuestaria del programa 413C en el ejercicio 2001.

Los créditos iniciales ascendieron a 23.956.769 euros (23% para gastos de personal, 30% para gastos corrientes en bienes y servicios y un 47% para transferencias corrientes a Comunidades Autónomas y familias e instituciones sin fines de lucro).

Las modificaciones netas, negativas, suman (2.042.316) euros, de donde resultan unos créditos definitivos de 21.914.453 euros.

La figura modificativa fue, en todos los casos, la de transferencia de créditos y el detalle por conceptos presupuestarios el siguiente:

Concepto	Importe (euros)
226 Gastos diversos	(576.972)
230 Dietas	42.071
231 Locomoción	145.142
487 Para plan multisectorial lucha contra el Sida	(751.265)
489 Para actuaciones de educación sobre la salud	(901.292)
TOTAL	**(2.042.316)**

Las principales modificaciones y la valoración, en su caso, de las mismas se exponen a continuación:

— Se realizó una transferencia negativa por importe de 913.538 euros en el subconcepto 226.16 «Actividades relativas a la lucha contra el sida», con el fin de atender insuficiencias en las dotaciones para dietas y locomoción (72.121 euros), por un lado, y para aportar 841.417 euros al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con el fin de financiar, en parte, las medidas establecidas en el Real Decreto-Ley 9/2001, de 6 de abril, sobre las encefalopatías espongiformes transmisibles.

La citada modificación negativa no se acompañó de explicación alguna sobre su incidencia en las actividades relacionadas con el objetivo de prevención de la extensión del sida, lo que es consecuencia de la inexistencia de una presupuestación inicial claramente vinculada y relacionada con los indicadores y magnitudes que se presentan como medida de la consecución de los objetivos programados.

— Se produjo otra transferencia negativa en el concepto 487 «Para coordinar con otros agentes, de cualquier titularidad, el desarrollo del Plan Multisectorial de Lucha contra el sida» por importe de 751.265 euros. En este caso se trataba de dar cumplimiento al Protocolo de Intenciones de Colaboración, firmado por los Ministerios de Sanidad y Consumo y del Interior, para la puesta en marcha y evaluación de actividades para prevenir la infección por VIH/SIDA en los centros penitenciarios.

— Del concepto 489 «Transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro, para coordinar actuaciones de educación sobre la salud», cuyos créditos iniciales eran de 901.518 euros, se transfirieron 901.292 euros a cubrir otras necesidades: 564.725 euros para dar cumplimiento a lo dispuesto en un Auto de la Audiencia Nacional, y 336.567 euros para gastos de publicidad y propaganda (campañas de difusión de educación sobre la salud y preventivas). En el caso de estos últimos gastos no hubiera sido necesaria la modificación, ya que las obligaciones reconocidas en todo el año, en el subconcepto 226.02 (que recibió la transferencia), ascendieron al 50% del crédito inicial, quedando un remanente no comprometido que ascendía a una cantidad mayor que la transferencia recibida.

— Los créditos de indemnizaciones por razón del servicio (dietas y locomoción) se incrementaron por importe de 187.213 euros para atender gastos de viaje del personal convocado a las reuniones de comités y grupos de trabajo de la Unión Europea. Las transfe-

rencias positivas se recibieron de la sección 31 «Gastos de diversos ministerios» (115.092 euros) y del crédito para la lucha contra el sida (72.121 euros).

Las obligaciones reconocidas netas ascendieron a 19.747.951 euros lo que representó un 90,1% de ejecución de los créditos finales. La distribución por capítulos y el importe de los remanentes de crédito con indicación de los comprometidos se expone en el siguiente cuadro:

PROGRAMA 413C. Ejecución presupuestaria 2001 (euros)

Capítulo	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas	Remanente comprometido	Remanente no comprometido	Ejecución (%)
1	5.541.975	5.055.939	-	486.036	91,2
2	6.852.077	5.923.101	40.046	888.930	86,5
4	9.520.402	8.768.911	-	751.491	92,1
TOTAL	**21.914.454**	**19.747.951**	**40.046**	**2.126.457**	**90,1**

Dentro de los remanentes de crédito habría que destacar los de los conceptos relativos a las actividades de lucha contra el sida y a la coordinación, con otros agentes, del plan multisectorial de lucha contra dicha enfermedad (conceptos 226.16 y 487). La cuantía total no ejecutada, de los créditos definitivos para esos fines, ascendió a 1.790.547 euros, lo que representaba un 41% del importe de aquéllos.

II.2. Contratación administrativa

Los contratos, suscritos en el ejercicio fiscalizado o anteriores, que en el año 2001 han supuesto gastos aplicados presupuestariamente al programa 413C, son, excluidos los menores, los siguientes:

Nº expediente y objeto	Importe (euros)	Tipo de contrato	Adjudicación
19/1999 Realización de trabajos científico-técnicos para la evaluación del riesgo para la salud humana, clasificación y etiquetado de sustancias y preparados químicos peligrosos	187.831	Consultoría y asistencia	Concurso
6/2001 Adquisición de material para recogida de muestras del Plan Nacional de Investigación de Residuos	71.318	Suministro	Concurso
9/2001 Campaña de publicidad institucional de información sobre el cambio de concentración de viales de insulina y de las jeringas para su administración	203.122	Servicios	Negociado sin publicidad
27/2001 Realización de la evaluación de la calidad de las actividades preventivas y de promoción de la salud en el ámbito de la atención primaria	36.061	Servicios	Negociado sin publicidad
34/2001 Realización de un trabajo de consultoría y asistencia en materia de comunicación y servicios, destinado al Ministerio de Sanidad y Consumo	29.750	Consultoría y asistencia	Negociado sin publicidad
43/2001 Elaboración de un suplemento semanal de salud pública encartado en un diario de distribución nacional	159.268	Servicios	Concurso
45/2001 Realización de acciones de divulgación y educación sobre salud y consumo, a través de la realización de un programa de radio	108.182	Servicios	Concurso
46/2001 Campaña de publicidad institucional para promover la realización de la prueba de detección de la infección por el VIH/SIDA	180.267	Servicios	Negociado sin publicidad
52/2001 Edición y distribución de materiales educativos del programa “Corta por lo sano”	142.921	Servicios	Concurso
60/2001 Celebración en España de la XIV reunión del Comité coordinador conjunto del Programa de control de las Zoonosis en el área Mediterránea	107.280	Servicios	Concurso
72/2001 Realización de adaptaciones a la creatividad de la campaña de publicidad institucional de salud pública referente a la educación para la salud sobre prevención del contagio del sida del año 2000 para su emisión en el 2001	17.214	Servicios	Negociado sin publicidad
74/2001 Campaña prevención sida 2001	1.502.530	Servicios	Concurso
79/2001 Realización campaña de publicidad sobre “Prevención de las malformaciones congénitas” a través de la edición de carteles y publicación divulgativa	21.925	Servicios	Negociado sin publicidad
86/2001 Campaña de publicidad sobre el Día Mundial del Sida a través de la edición y distribución de un cartel y una publicación divulgativa	29.991	Servicios	Negociado sin publicidad
TOTAL	**2.797.660**		

Se ha fiscalizado una muestra constituida por 8 expedientes (los números 6, 27, 34, 43, 45, 52, 60 y 74), en los que el importe adjudicado representa el 77% del total contratado, destacando por su cuantía el contrato para la realización de la campaña de prevención del sida (1.502.530 euros). No se han observado defectos dignos de mención.

II.3. Análisis de los gastos realizados

El análisis y fiscalización de la ejecución del gasto, por capítulos o conceptos según los casos, se expone en los puntos siguientes:

A) Gastos de personal

Los créditos iniciales para gastos de personal ascendieron a 5.541.975 euros (23% del total del programa). El grado de ejecución en este capítulo fue del 91,2%.

En el anexo de personal, que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado para 2001, la dotación prevista de empleados públicos en dicho ejercicio era de 223 personas (altos cargos:1; funcionarios: 201 y laborales:21).

El número de empleados, en la Dirección General de Salud Pública y Consumo, en el ejercicio 2001, ascendía a 186 personas. En el cuadro siguiente figura la relación de puestos de trabajo de personal funcionario y laboral con indicación de las plazas vacantes y ocupadas y la adscripción a las distintas subdirecciones:

	Personal funcionario		Personal laboral fijo	
	Ocupadas	Vacantes	Ocupadas	Vacantes
Unidad de Apoyo	19	2	1	-
Sanidad Exterior y Veterinaria	32	3	4	-
Secretaría Plan del Sida	15	1	-	-
Seguridad Alimentaria	39	9	4	-
Promoción Salud y Epidemiología	34	7	5	-
Sanidad Ambiental y Salud Laboral	30	4	3	-
TOTAL	**169**	**26**	**17**	**-**

El gasto destinado a productividad no está asignado al programa analizado, ya que se presupuesta, en la Subsecretaría de Sanidad y Consumo, de forma global para todo el Ministerio. El crédito total para el pago de productividad ascendió a 2.431.836 euros y la suma que correspondió a la Dirección de Salud Pública y Consumo representó el 17,3% (419.285 euros).

B) Gastos corrientes en bienes y servicios

El crédito definitivo para gastos de capítulo 2 ascendió a 6.852.077 euros (31,3% del total del programa). Las obligaciones reconocidas sumaron 5.923.101 euros, lo que representó un grado de ejecución del 86,5 %.

Del análisis de este capítulo —cuyo desglose por subconceptos figura en el anexo 1— se deduce que una parte importante (38%) de los gastos realizados correspondió a campañas de publicidad, la principal de las cuales fue la campaña de publicidad institucional de salud pública referente a la prevención del contagio del sida, para la que se destinaron 1.502.530 euros.

Por otro lado se realizaron gastos, consecuencia de la celebración de convenios con organismos e instituciones, por un importe de 2.236.660 euros. En el caso de los aplicados al subconcepto 226.10 «Actividades realizadas mediante convenio» se reconocieron obligaciones que superaron en un 66% la cantidad presupuestada (1.803.036 euros frente a 1.087.832 euros de crédito), aunque ello no supone ningún incumplimiento presupuestario, dado el nivel de vinculación de estos créditos. Destacan, por su importancia cuantitativa, el convenio celebrado con el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) para la realización de la Encuesta Nacional de Salud 2001 (444.749 euros), 2 convenios de colaboración con el Instituto de Salud Carlos III (uno para realización de estudios seroepidemiológicos de la infección por VIH por importe de 434.267 euros y otro para el desarrollo de actividades de investigación, control epidemiológico y formación por importe de 344.380 euros) y una serie de convenios suscritos con diversas asociaciones de consumidores.

Se ha fiscalizado una muestra representativa del 43% del gasto aplicado a actividades realizadas a través de convenios. En el cuadro siguiente se encuentra la relación de entidades y los importes satisfechos a cada una de ellas:

ENTIDAD	IMPORTE (euros)
Federación Unión Cívica Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España (UNAE)	54.229
Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC)	27.316
Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOP)	136.580
Organización de Consumidores y Usuarios (OCU)	109.264
Asociación de Defensa de Impositores de Bancos y Cajas de Ahorro (ADICAE)	27.316
Confederación de Consumidores y Vecinos	109.264
Universidad Pompeu Fabra	7.212
Universidad Autónoma de Madrid	27.046
Universidad de Zaragoza	24.040
Instituto de Salud Carlos III	434.267
TOTAL	**956.534**

Los convenios suscritos con las asociaciones de consumidores derivan de lo establecido en el artículo 6 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, donde se dice que «los poderes públicos, directamente o en colaboración con las organizaciones de consumidores o usuarios, organizarán, en el ámbito de sus competencias, campañas o actuaciones programadas de control de calidad».

En aplicación del anterior mandato, el Ministerio de Sanidad y Consumo y las asociaciones representadas en el Consejo de Consumidores y Usuarios firmaron, el 25 de enero de 2001, un Acuerdo-Protocolo para la colaboración en materia de seguridad alimentaria.

El contenido específico de la colaboración se articuló en los convenios suscritos, el 25 de marzo de 2001, con las citadas asociaciones, convenios en los que éstas

últimas se comprometieron a elaborar propuestas de acciones informativas relativas a la seguridad alimentaria. Posteriormente se suscribieron acuerdos de colaboración para la aplicación de los convenios, en los que se concretaron las acciones de información y los requisitos para la justificación de las actuaciones realizadas.

La selección de las asociaciones con las que realizar los convenios debería haberse hecho ajustándose a los principios de publicidad y concurrencia y a los de igualdad y no discriminación que rigen en la contratación pública (artículo 11.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas), los cuales son aplicables a los convenios de colaboración, ante la ausencia de normas especiales, de conformidad con el apartado 2 del artículo 3 del TRLCAP. En los expedientes examinados no constan actuaciones encaminadas a la aplicación de estos principios entre todas las asociaciones con capacidad para llevar a cabo las distintas acciones.

Se ha comprobado la presentación en plazo de las propuestas de acciones informativas y la justificación de las actuaciones realizadas (informes trimestrales y memoria final) no existiendo, en general, ninguna anomalía destacable en la documentación revisada.

No obstante, a partir de la misma y del propio expediente no es posible valorar si los importes satisfechos se adecuan plenamente a los gastos realizados, ya que éstos, de conformidad con los respectivos acuerdos de colaboración, se justifican con una factura emitida por la propia asociación que realiza las acciones y, a su vez, éstas no se detallan ni se valoran suficientemente en el expediente.

Respecto a los convenios firmados con las universidades se hacen las siguientes consideraciones:

— El convenio firmado, el 7 de junio de 2001, con la Universidad Autónoma de Madrid tenía como objeto el de asesorar en materias relativas al Plan Nacional de Hemoterapia. En la documentación facilitada por el Ministerio de Sanidad y Consumo no se encuentran los informes de la citada Universidad exigidos en las cláusulas segunda y tercera del convenio.

No obstante, en dicha documentación se han aportado, como justificación de los dos pagos realizados, sendas certificaciones firmadas por la Directora General de Salud Pública y Consumo, en las que se da la conformidad a los trabajos de asesoramiento realizados. Asimismo, se ha suministrado por el Ministerio de Sanidad y Consumo información sobre las actividades realizadas por la Universidad en el ejercicio fiscalizado vinculadas directamente con los objetivos del Plan Nacional de Hemoterapia, información que no se considera que pueda suplir la falta de los indicados informes.

— El convenio suscrito, el 29 de diciembre de 2000, por la Dirección General de Salud Pública-Secretaría del Plan Nacional sobre el Sida y el Instituto de Salud Carlos III, tenía como objeto la realización de estudios seroepidemiológicos de la infección por VIH. De acuerdo con lo establecido en su estipulación octava el pago se realizó en 2 partes, una a la presentación del primer informe de resultados y otra con la entrega del informe final elaborados ambos por el Instituto Carlos III y con la conformidad de la citada Dirección General.

Dado el carácter técnico sanitario de las actuaciones no se ha entrado en su valoración, pero sí se pueden señalar las principales carencias que se han observado en los informes de resultados, en relación con los aspectos básicos recogidos en las estipulaciones del convenio:

• No existe una correlación entre las actividades que debían realizarse (estipulación primera del convenio) y la información dada en las correspondientes memorias de resultados.

• Como justificación del primer pago hay una memoria genérica de actividades y un informe inicial sobre la actividad e) («Identificación de prevalencias de resistencias a antirretrovirales y comparación de diferentes métodos de genotipado en pacientes del este de Europa, en colaboración con ONUSIDA»). No hay el mismo tipo de informes iniciales para el resto de actividades (de la «a» a la «h», excluida la «e»).

• En el convenio hay un desglose del presupuesto total por grupos de actividades, sin embargo la documentación aportada no justifica el destino de los fondos con arreglo a dicho desglose.

• En la documentación aportada no consta la conformidad de la Secretaría del Plan Nacional sobre el Sida respecto del personal que el Instituto de Salud Carlos III «asigne para el desarrollo de los estudios de la seroprevalencia y para las actividades de vigilancia epidemiológica del VIH/SIDA», tal y como se ordena en la estipulación segunda del convenio.

Con cargo al subconcepto 227.06 «Estudios y trabajos técnicos», cuyos créditos definitivos eran de 233.818 euros, se reconocieron obligaciones por importe de 489.675 euros, superior en un 109,4% a la dotación presupuestaria, aunque, dado el nivel de vinculación de estos créditos, ello no supuso incumplimiento presupuestario alguno. La muestra analizada en la fiscalización representa un 81% del total del gasto y está constituida por los siguientes contratos:

• Trabajo realizado por la Fundación Universidad-Empresa sobre evaluación del riesgo para la salud humana, clasificación y etiquetado de sustancias y preparados químicos peligrosos (año 2001: 187.831 euros). Se trata de un concurso público tramitado en el ejercicio 1999.

• Trabajo de consultoría y asistencia en materia de comunicación y servicios, destinado al Ministerio de Sanidad y Consumo (29.750 euros).

• Realización de un estudio de evaluación de la calidad de las actividades preventivas y de promoción de la salud en el ámbito de la atención primaria (36.061 euros).

• Realización de la edición y distribución de materiales educativos del programa «Corta por lo Sano» (prevención del tabaquismo en profesionales sanitarios) (142.921 euros).

Se ha comprobado la entrega de los informes, documentación y memorias justificativos de la realización de los trabajos y no se han detectado incumplimientos ni carencias en relación con lo convenido en los correspondientes contratos.

C) Transferencias corrientes

El crédito definitivo para transferencias corrientes ascendió a 9.520.401 euros y las obligaciones reconocidas fueron de 8.768.910 euros (92,1% de ejecución) con la siguiente distribución:

(en euros)

Concepto	Crédito definitivo	Obligaciones reconocidas
451 Transferencias a CC.AA. para toda clase de gastos, incluso personal, que originen los programas autonómicos derivados del Plan Nacional sobre el Sida	4.808.097	4.808.097
452 Transferencias a CC.AA. para toda clase de gastos necesarios para el desarrollo de programas de prevención y promoción de la salud, especialmente en el ámbito de enfermedades emergentes, reemergentes y de especial relevancia	2.404.048	2.404.048
485 Para el pago de ayudas sociales a enfermos contaminados de VIH o VHC por tratamiento con hemoderivados por transfusiones sanguíneas y a sus familiares	240.405	180.304
486 Para subvencionar a Instituciones de cualquier titularidad, sin ánimo de lucro, con destino a financiar programas de prevención y control del sida	943.733	943.733
487 Para coordinar con otros agentes, de cualquier titularidad, el desarrollo del Plan Multisectorial de Lucha contra el Sida	1.051.771	360.607
488 A la Sociedad Española de Enfermedades Infecciosas y Microbiología Clínica (GESIDA) para, mediante convenio, fomentar la investigación clínica sobre el sida	72.121	72.121
489 Para coordinar actuaciones de educación sobre la salud	226	-
TOTAL	**9.520.401**	**8.768.910**

Como puede observarse, el 73% del gasto realizado mediante transferencias corrientes a terceros va dirigido a dar cumplimiento al objetivo de prevenir la extensión de la infección por VIH/SIDA.

En la fiscalización de los gastos realizados se han efectuado las comprobaciones pertinentes, pero sólo en el caso de los gestionados directamente por la Administración del Estado.

En relación con los importes transferidos a las Comunidades Autónomas, se ha comprobado exclusivamente la documentación que permita verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la regla octava del artículo 153 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria en donde se señala que «concluido el ejercicio económico, las Comunidades Autónomas deberán remitir al Departamento ministerial correspondiente un estado comprensivo de las obligaciones reconocidas y los pagos realizados hasta el cierre del ejercicio económico, por la subvención o subvenciones gestionadas».

La descripción y análisis del gasto por conceptos, y el resultado del examen de la documentación justificativa se exponen en los siguientes puntos:

C.1) Concepto 451 «Transferencias a CC. AA. para toda clase de gastos, incluso personal, que originen los programas autonómicos derivados del Plan Nacional sobre el Sida»

Las obligaciones reconocidas ascendieron, en el ejercicio 2001, a 4.808.097 euros. El destino de estos fondos es el de subvencionar toda clase de gastos, incluso personal, que originen los planes conjuntos del Ministerio de Sanidad y Consumo y las Comunidades Autónomas de régimen hacendístico común, con el fin de desarrollar acciones sanitarias relativas a la lucha contra el sida.

El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, órgano permanente de comunicación entre los distintos servicios de salud de las Comunidades Autónomas y la Administración Estatal, aprobó, en sesión plenaria celebrada el 24 de marzo de 2001, los criterios para la distribución, entre aquellas, del importe presupuestado. Dichos criterios fueron los siguientes:

— Un mínimo a cada Comunidad Autónoma de 60.101 euros.

— El 50% de la subvención en función de los casos de sida existentes en cada Comunidad Autónoma en los años 1998 y 1999 (acumulados).

— El 50% en función de la población total de cada Comunidad Autónoma de acuerdo con el padrón a 1 de enero de 1998.

La distribución resultante para el año 2001 fue la siguiente:

Distribución del presupuesto de prevención VIH/SIDA para cada una de las Comunidades o Ciudades Autónomas del régimen hacendístico común. Año 2001 (euros)

Madrid	772.430
Cataluña	765.540
Andalucía	754.073
Valencia	449.690
Galicia	293.228
Castilla y León	250.545
Canarias	202.924
Castilla - La Mancha	184.792
Baleares	175.078
Murcia	166.690
Aragón	163.576
Extremadura	148.435
Asturias	142.486
Cantabria	117.391
La Rioja	88.057
Ceuta	66.886
Melilla	66.276
TOTAL	**4.808.097**

Asimismo, la Comisión Nacional de Coordinación y Seguimiento de Programas de Prevención del Sida propuso, a modo de recomendación, las prioridades a las que se destinarían las transferencias de la Administración General del Estado a las Comunidades y Ciudades Autónomas de régimen hacendístico común. En el ejercicio 2001 se englobaron las actividades de prevención en 8 apartados:

1. Prevención en usuarios de drogas por vía parenteral (programas de mantenimiento con metadona, de prevención de la transmisión sexual del VIH, etc.).
2. Sida y jóvenes (promoción de hábitos sexuales saludables, formación del profesorado).
3. Prevención de la transmisión del VIH entre hombres con prácticas homosexuales o bisexuales (programas específicos para jóvenes).
4. Promoción del uso del preservativo (programas de educación sanitaria y de aumento de la accesibilidad al preservativo).
5. Prevención en las y los profesionales del sexo (programas específicos para estos colectivos).
6. Detección precoz de la infección por VIH y de prácticas de riesgo (promoción de la detección precoz en general, en embarazadas y en consultas preconcepción).
7. Prevención de la transmisión del VIH entre inmigrantes (programas específicos con participación de asociaciones de inmigrantes).
8. Vigilancia epidemiológica de la infección por VIH (implantación y desarrollo del sistema de información sobre nuevos diagnósticos de infección por VIH y proyectos de monitorización de la prevalencia de VIH en determinadas poblaciones).

En relación con el gasto de cada Comunidad Autónoma se ha solicitado, a la Secretaría del Plan Nacional sobre el Sida, la documentación que permite verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la regla octava del artículo 153 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

Del análisis efectuado se concluye que las Administraciones autonómicas siguen criterios algo heterogéneos en cuanto al cumplimiento de la indicada disposición, ya que:

— Los Servicios de Salud de 2 Comunidades Autónomas (Aragón y Castilla y León) certifican, exclusivamente, que se han reconocido obligaciones y realizado pagos por un importe igual al recibido de la Administración del Estado.

— Las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Cantabria, Murcia, Valencia y Madrid certifican la aplicación de una suma igual a la recibida como subvención del Estado e incorporan el detalle de las grandes partidas de gasto destinadas a una serie de actividades como pueden ser la organización del Día Mundial del Sida, la edición de libros de consulta sobre VIH/SIDA, estudios sobre salud y colectivos homosexuales o salud y prostitución, la ejecución de programas regionales de intercambio de jeringuillas, realización de convenios con asociaciones de colectivos de mayor riesgo, etc.

— Hay Comunidades y Ciudades Autónomas que certifican o relacionan gastos, relativos a la lucha contra el sida, por importe superior a la transferencia recibida. Es el caso de Galicia, La Rioja, Ceuta y Melilla.

— La Comunidad Autónoma de Extremadura certifica los gastos realizados con cargo a la transferencia recibida si bien se indica que un 31% (45.855 euros) ha quedado como remanente para el ejercicio siguiente.

— Según la información suministrada por el Ministerio de Sanidad, de 4 Comunidades Autónomas no se había recibido documentación alguna que diera cumplimiento a la norma indicada, ni siquiera la mínima información consistente en una certificación declarativa de las obligaciones reconocidas con cargo a la cantidad recibida en el ejercicio 2001. Se trata de las Comunidades de Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña y Baleares.

La principal conclusión que se extrae, por tanto, es que las Comunidades Autónomas cumplieron en el ejercicio 2001 lo dispuesto en la regla octava del artículo 153 del Texto Refundido de la Ley General Presupues-

taria al enviar una certificación de las obligaciones reconocidas y los pagos realizados por las subvenciones gestionadas, excepción hecha de las de Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña y Baleares que no remitieron dicha información. Se señala asimismo que las Comunidades de Galicia y La Rioja y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla certifican gastos por un importe superior al recibido de la Administración del Estado.

C.2) Concepto 452 «Transferencias a CC. AA. para toda clase de gastos necesarios para el desarrollo de programas de prevención y promoción de la salud, especialmente en el ámbito de enfermedades emergentes, reemergentes y de especial relevancia»

Las obligaciones reconocidas ascendieron a 2.404.048 euros. Se trata de transferencias a las Comunidades Autónomas para financiar, en parte, programas de prevención y promoción de la salud.

El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud aprobó, en sesión plenaria celebrada el 24 de marzo de 2001, los criterios para la distribución de dicha cantidad. Dichos criterios fueron los siguientes:

— 12.020 euros lineales a cada Comunidad Autónoma.

— El resto de la subvención en función de la población total de la comunidad.

La distribución resultante, para el año 2001, transferida a cada una de las comunidades autónomas en virtud del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de dicho año, fue la siguiente:

Distribución del presupuesto de programas de prevención y promoción de la salud para cada una de las Comunidades o Ciudades Autónomas del régimen hacendístico común. Año 2001 (euros)	
Andalucía	439.643
Cataluña	375.191
Madrid	312.940
Valencia	249.808
Galicia	173.039
Castilla y León	158.740
Castilla - La Mancha	113.426
Canarias	108.367
Aragón	81.971
Murcia	78.011
Asturias	76.032
Extremadura	75.152
Baleares	59.094
Cantabria	43.256
La Rioja	27.638
Ceuta	16.200
Melilla	15.540
TOTAL	**2.404.048**

La Dirección General de Salud Pública y Consumo y cada una de las Comunidades Autónomas suscribieron y aprobaron el documento «Protocolo de intenciones para el plan de trabajo conjunto» en el que se especificaron las áreas prioritarias de actuación en el ámbito de los programas de prevención y promoción de la salud, en el ejercicio 2001. En el caso de las ciudades de Ceuta y Melilla, al no tener hasta esa fecha asumidas las competencias en Sanidad e Higiene, la aportación se instrumentó mediante un convenio de colaboración distinto.

Los fondos se destinaron a los siguientes proyectos: lucha contra el tabaquismo, ejecución del calendario de vacunas, medidas de prevención de las encefalopatías animales transmisibles, actuaciones del Plan Nacional de Hemoterapia, adecuación de los laboratorios de salud pública a las exigencias de la normativa europea, mejora de los sistemas de información relativos a los trastornos nutricionales, desarrollo de programas de lucha frente a la tuberculosis y acciones frente a otros procesos de especial relevancia y modernización de los sistemas de información sanitaria.

Como ya se ha dicho anteriormente, en las transferencias a Comunidades Autónomas la fiscalización se ha limitado a comprobar el cumplimiento de lo establecido en la regla octava del artículo 153 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

Asimismo se ha verificado si se cumplen los acuerdos suscritos por la Dirección General de Salud Pública y cada una de las Comunidades Autónomas en cuanto al punto concreto en el que textualmente se dice que «.. la Comunidad Autónoma presentará en el primer trimestre del año 2002 una evaluación anual, remitiendo los resultados a la Dirección General de Salud Pública y Consumo del Ministerio de Sanidad y Consumo mediante el correspondiente informe final o memoria sobre las actuaciones realizadas, incluyendo los indicadores necesarios utilizados».

Del análisis efectuado se concluye lo siguiente:

— De 9 Comunidades Autónomas (Andalucía, Cataluña, Valencia, Canarias, Murcia, Asturias, Extremadura, Baleares y Cantabria) y de la Ciudad Autónoma de Melilla no se había recibido en el Ministerio de Sanidad y Consumo ninguna clase de información sobre la subvención percibida y su aplicación, con lo que se habría incumplido la obligación establecida en el artículo 153, regla octava, del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de enviar un estado comprensivo de las obligaciones reconocidas y los pagos realizados hasta el cierre del ejercicio económico, así como la recogida en el acuerdo firmado con la Dirección General de Salud Pública y Consumo de presentar en el primer trimestre de 2002 un informe final o memoria sobre las actuaciones realizadas que incluyera los indicadores necesarios utilizados.

— Del resto de Comunidades se ha recibido alguna documentación en el Ministerio si bien en ningún caso se encuentra entre ella la «Memoria de actuaciones con inclusión de indicadores». Así:

— En el caso de La Rioja se informa solamente de que los pagos se han efectuado en concepto de «Talle-

res de Salud sobre prevención del consumo de alcohol y tabaco».

— En Aragón se certifica, exclusivamente, que las obligaciones reconocidas y los pagos realizados ascienden al importe recibido del Ministerio de Sanidad y Consumo.

— En Castilla-La Mancha se presenta únicamente la factura de un laboratorio farmacéutico (factura de fecha anterior a la recepción de los fondos) correspondiente a la adquisición de una serie de viales de una vacuna contra la meningitis meningocócica, por importe de 398.184 euros (la transferencia recibida del Estado fue de 113.427 euros).

— En las Comunidades Autónomas de Madrid, Castilla-La Mancha y Galicia y en la Ciudad Autónoma de Ceuta se certifican gastos realizados muy por encima de la subvención recibida, lo que quiere decir que si bien informan (aunque brevemente) sobre actividades de prevención y promoción de la salud, cofinanciadas por las administraciones central y la autonómica, no segregan el destino específico dado a la subvención gestionada.

— En los casos de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla se firmó, como se ha dicho, un convenio de colaboración en el que se especificó que había que remitir un estado comprensivo de las obligaciones reconocidas (cláusula quinta.3) y un informe o memoria de resultados (cláusula séptima). Salvo la certificación de gastos indicada en el párrafo anterior, aportada por la ciudad de Ceuta, no se ha cumplido, en los demás extremos, lo acordado en los respectivos Convenios.

C.3) Concepto 485 «Para el pago de ayudas sociales a enfermos contaminados de VIH o VHC por tratamiento con hemoderivados por transfusiones sanguíneas, y a sus familiares»

Se ha comprobado el cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 9/1993, de 28 de mayo, sobre concesión de ayudas a los afectados por el VIH como consecuencia de actuaciones realizadas en el sistema sanitario público. Las obligaciones reconocidas ascendieron a 180.304 euros (correspondiente a 3 beneficiarios) y para la concesión de las ayudas se emitió informe favorable por la Comisión creada al amparo de lo dispuesto en el artículo 6 del citado Real Decreto-ley.

C.4) Concepto 486 «Para subvencionar a instituciones de cualquier titularidad, sin ánimo de lucro, con destino a financiar Programas de Prevención y Control del Sida»

En la ejecución del programa 413C se da un tratamiento preferente al objetivo de prevenir la extensión de la infección por VIH/SIDA. Además de las transferencias a las Comunidades Autónomas (4.808.097 euros) para que ellas mismas gestionen los recursos destinados a tal fin, se presupuestaron gastos en otros conceptos destinados también a la lucha contra esa enfermedad. Las subvenciones que ahora se analizan se integran en el mismo objetivo dotándose un crédito para el año 2001 por importe de 943.733 euros.

Por Orden ministerial de 13 de marzo de 2001 (publicada en el BOE de 17 de abril de 2001) se establecieron las bases reguladoras y la convocatoria para la concesión de dichas subvenciones. A la convocatoria se presentaron 64 entidades con un total de 114 proyectos, siendo la cuantía solicitada de 5.757.696 euros.

La Comisión de Evaluación de Proyectos, constituida según lo dispuesto en el artículo décimo de la citada Orden ministerial, elevó la propuesta de concesión el 24 de septiembre de 2001 y por Resolución de la Subsecretaría de Sanidad y Consumo, de 16 de noviembre de 2001, se concedieron las subvenciones a las siguientes entidades:

Preceptor	Importe (euros)
Asociación Ciudadana Cántabra Antisida (ACCAS)	15.025
Asociación Cultural Colectivo de Inmigrantes Independientes (El Colectivo)	15.025
Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME)	27.046
Asociación para la Prevención y Reinserción del Colectivo de la Prostitución	22.538
Asociación Salud y Sida: Información, Comunicación y Asesoramiento	18.030
Asociación Secretariado General Gitano	24.041
Asociación Univer-sida	39.066
Colegio Oficial de Psicólogos	12.020
Comisión Ciudadana Antisida de Aragón	6.363
Comité Ciudadano Antisida de la Comunidad Extremeña	9.015
Confederación Española de Padres y Madres de Alumnos (CEAPA)	13.222
Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos	42.071
Coordinadora gay- lesbiana	23.740
Cruz Roja Española	70.919
Da&De Daimiel Desarrollo	9.015
Federación Antisida del Sur (FASUR)	27.046
Federación de Planificación Familiar de España	45.076

Preceptor	Importe (euros)
Federación de Planificación Familiar de España	45.076
Federación Española de Hemofilia	10.518
Federación Estatal de Escuelas de Prevención del Sida	24.041
Federación Nacional de la Mujer Rural	6.010
Fundación CIDOB	18.030
Fundación CIMME	18.030
Fundación de la Cruz Roja Española para atención toxicomanías (CREFAT)	40.762
Fundación Movimiento Ciudadano Antisida	24.041
Fundación Triángulo	30.051
Gays Positius	7.717
Grup IGIA	24.040
Grupos de trabajo sobre tratamientos del VIH (GTT)	18.030
Grupo Interdisciplinar sobre drogas	58.148
Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales (INTRESS)	18.030
Médicos del Mundo	174.294
Real Fundación Victoria Eugenia	4.652
Stop-Sida	48.081
TOTAL	**943.733**

En la fiscalización, realizada en las dependencias de la Secretaría del Plan Nacional sobre el Sida, se ha podido comprobar un adecuado funcionamiento de los procedimientos de gestión y control relacionados con el seguimiento de las subvenciones, con la salvedad de que no existe un registro sistemático en el que se ordene, en todas sus fases, la tramitación de cada una de las concedidas, desde el inicio hasta el archivo definitivo del expediente. Por otro lado, los requerimientos de reintegros se hacen, en general, de forma telefónica sin que haya un documento acreditativo de su tramitación.

Se ha analizado la documentación relativa a una muestra constituida por 12 entidades beneficiarias, que han recibido en total 465.035 euros (49,3% del total) comprobándose si se han cumplido todos los extremos contemplados en la normativa aplicable entre los que hay que destacar los requisitos que deben cumplir las entidades solicitantes, la presentación de una memoria final con la explicación del proyecto realizado, antes del 31 de mayo de 2002, y la aportación en la misma fecha de la documentación justificativa de los gastos que se realizaron.

Las entidades que han formado la muestra y las sumas recibidas se relacionan en el cuadro siguiente:

ENTIDAD SUBVENCIONADA	Importe (euros)
Asociación para la Prevención y Reinserción del Colectivo de la Prostitución	22.538
Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME)	27.046
Asociación Secretariado General Gitano	24.041
Asociación Univer-sida	39.066
Comité Ciudadano Antisida de la Comunidad Extremeña	9.015
Coordinadora gay- lesbiana	23.740
Federación Antisida del Sur (FASUR)	27.046
Federación Nacional de la Mujer Rural	6.010
Fundación Triángulo	30.051
Grupo IGIA	24.040
Grupo Interdisciplinar sobre drogas	58.148
Médicos del Mundo	174.294
TOTAL	**465.035**

De las comprobaciones realizadas se deduce que, en general, se ha cumplido la normativa aplicable. Las deficiencias concretas, de carácter menor, que deberían subsanarse, se refieren a cuestiones como las siguientes:

— Se han observado casos en los que se incumple lo dispuesto en el punto 14.4 de la Orden de 13 de marzo de 2001, donde se dice que «en el caso de que el proyecto incluya la elaboración de material informativo, tanto escrito como audiovisual, previamente a su publicación, éste deberá contar con la aprobación de la Secretaría del Plan Nacional sobre el Sida». Las entidades subvencionadas ATIME, Coordinadora Gay-Lesbiana, Federación de la Mujer Rural y Fundación Triángulo prepararon material informativo pero no consta si se ha acreditado la existencia de aprobación previa.

— En todos los casos los beneficiarios han cumplido la obligación de presentar una memoria de ejecución y publicación de los resultados (el plazo límite señalado en la Orden antes citada era el 31/05/2002) excepto en uno de los proyectos de la entidad «Grupo interdisciplinar sobre drogas» titulado «Bola de nieve», subvencionado con 10.518 euros. En el caso de alguna memoria no se puede saber si se ha presentado dentro del plazo reglamentario por no estar registrada o no constar la fecha de entrada de la misma.

— En lo que se refiere a la justificación de los gastos realizados con cargo a la subvención recibida se han observado algunas deficiencias como:

• Remisión de la justificación fuera de plazo (Federación Antisida del Sur, Comité Ciudadano Antisida de la Comunidad Extremeña).

• Superación del límite máximo, establecido en la normativa en un 8% del total recibido, para la realización de gastos de locomoción y dietas (Asociación Secretariado General Gitano).

• Falta de correlación, en algunos casos, entre las nóminas que se justifican y los documentos de cotización a la Seguridad Social correspondientes a dichas nóminas.

• Se han reintegrado cantidades no justificadas por dos entidades (Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España, 1.094 euros y Coordinadora Gay-Lesbiana 794 euros) y en el caso de otra se le ha requerido el reintegro pero, en el momento de la fiscalización, no constó que se hubiera realizado (Federación Antisida del Sur, 2.346 euros).

En la descripción del programa objeto de la solicitud de ayuda hay que incluir unos contenidos detallados para cada uno de los proyectos, como son los objetivos generales, los específicos, las actividades e indicadores para la evaluación del proyecto, porque así lo indican las bases reguladoras. La memoria de ejecución, según dicen las mismas bases reguladoras de la concesión, «deberá corresponder específicamente al programa subvencionado, ajustarse a los contenidos del proyecto presentado y contener las distintas fases de realización del programa, así como sus resultados, análisis y conclusiones». Sin embargo, y con carácter general, hay que decir que las memorias finales presentadas no contienen unos resultados definidos y cuantificados al 100% con una correcta delimitación de los objetivos y las actividades, ni una evaluación del proyecto según los indicadores que se presentaron en su momento.

C.5) Concepto 487 «Para coordinar con otros Agentes, de cualquier titularidad, el desarrollo del Plan Multisectorial de Lucha contra el Sida»

Del crédito inicial (1.803.036 euros) se transfirieron 751.265 euros al Ministerio de Interior para financiar gastos derivados de la lucha contra el sida en los centros e instituciones penitenciarios. Las obligaciones reconocidas ascendieron a 360.607 euros, con lo que el remanente de crédito es de 691.164 euros.

El gasto realizado financió 2 convenios: el convenio de colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y el Consejo de la Juventud de España, para la participación de los jóvenes en la prevención de la transmisión del virus de la inmunodeficiencia humana (270.455 euros), por un lado, y el convenio de colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos para la formación y promoción de la prevención del sida en el medio rural (90.152 euros), por otro.

Se ha comprobado el cumplimiento de lo estipulado en los convenios (presentación en plazo de los informes de actividades, elaboración de una memoria final descriptiva de los programas puestos en marcha, justificación documental de los gastos, etc.), no encontrándose anomalías que destacar, si bien se señala que:

— En el caso del convenio con el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos se contemplaba (en la cláusula octava) la actuación de una Comisión mixta de seguimiento (representantes del Ministerio y del Consejo) para coordinar y evaluar los objetivos y actuaciones. En la documentación recibida no se han encontrado referencias a la composición de la citada comisión ni a sus actuaciones.

— El Consejo de Colegios Médicos aporta justificantes de gastos por 4 liquidaciones de horas lectivas, materiales y desplazamiento que no están firmadas por sus perceptores (3.508 euros).

C.6) Concepto 488 «A la Sociedad Española de Enfermedades Infecciosas y Microbiología Clínica (GESIDA) para, mediante convenio, fomentar la investigación clínica sobre el sida»

El Ministerio de Sanidad y Consumo coordina los diferentes programas desarrollados en la lucha contra la infección por VIH, según dispone el RD 592/1993 de 23 de abril.

La Secretaría del Plan Nacional sobre el Sida propuso a la Comisión Nacional de Coordinación y Seguimiento de Programas de Prevención del Sida, en su reunión de 28 de noviembre de 2000, la aprobación de las estrategias del Plan Multisectorial de Lucha contra el Sida 1997/2001 en el que se disponía la ejecución de acuerdos con otras instituciones públicas y privadas. En ese marco se inscribió el convenio, suscrito el 14 de febrero de 2001, con GESIDA financiado por el Ministerio mediante una subvención nominativa por importe de 72.121 euros. Era objetivo prioritario del mismo el de paliar el déficit de coordinación y aumentar la investigación en los campos menos explorados de lucha contra el sida, mediante acuerdos con los profesionales que trabajan en la investigación de la enfermedad.

Se solicitó y analizó la documentación que, según las estipulaciones del convenio, el perceptor de la subvención había de presentar, en plazo determinado, al Ministerio de Sanidad y Consumo. Se comprobó la entrega de la memoria final y de los justificantes de los gastos, cuya obligatoriedad de presentación se establecía en la estipulación novena y como observaciones se señalan las siguientes:

— En los dos estudios y dos comunicaciones presentados en congresos nacionales e internacionales, publicados por GESIDA, no había mención escrita relativa a la ayuda financiera recibida de la Administración del Estado. En el punto 4.6 del Convenio se indicaba que en los trabajos publicados debía constar expresamente dicha ayuda.

— No se encontraron facturas justificativas de gastos realizados por la suma de 3.322 euros (4,5% del total).

II.4 Objetivos, indicadores y sistema de seguimiento

A) Objetivos

El conjunto de actividades que conformaban la ejecución del programa «Sanidad Exterior y Coordinación de la Salud Pública y del Consumo», en el ejercicio 2001, estaban agrupadas en torno a los nueve objetivos que se relacionan a continuación:

1. Prevenir la extensión de la infección por VIH/SIDA en población general y colectivos con conductas de riesgo y normalizar la atención integral a los enfermos de sida e infectados por VIH, aumentando la calidad asistencial.
2. Atender los problemas de salud prevalentes, las enfermedades infecciosas y llevar a cabo actividades de promoción, educación para la salud y prevención.
3. Vigilar y controlar los riesgos sanitarios derivados del tráfico internacional de viajeros, controlar el traslado internacional de cadáveres y realizar el control higiénico-sanitario de puertos, aeropuertos internacionales y puestos de inspección fronterizos.
4. Controlar y realizar el seguimiento higiénico-sanitario de mercancías en régimen de importación-exportación y tránsito respecto a países terceros e inspeccionar sus medios de transporte.
5. Realizar, coordinar y evaluar las actuaciones en materia de veterinaria de salud pública que son cumplimiento de la normativa de la Unión Europea, para lograr una aplicación homogénea por parte de las Comunidades Autónomas.
6. Mantener los sistemas de información sanitaria y de vigilancia epidemiológica e incrementar su eficacia.
7. Promover la salud y proteger a los consumidores en el marco de la seguridad alimentaria, mediante la evaluación, gestión y comunicación de riesgos alimentarios e identificación y promoción de hábitos alimentarios saludables.
8. Coordinar, prevenir y controlar los riesgos ocasionados por las sustancias y productos químicos peligrosos, la contaminación del agua de consumo humano, agua de baño, radiaciones y otros factores medioambientales que influyen en la salud humana.
9. Colaborar con los organismos supranacionales e internacionales en materia de normativa, coordinación e inspección de establecimientos de producción alimentaria.

En el «Presupuesto por Programas y Memoria de Objetivos» (ejercicio 2001), y en el apartado correspondiente al programa 413C «Sanidad exterior y coordinación de la salud pública y del consumo», se describían las actividades a realizar en el marco del mismo. Para los nueve objetivos señalados se establecieron 75 indicadores de seguimiento, así como la unidad de medida escogida para cifrar la ejecución de tales indicadores. Las magnitudes (unidad de medida) se dan, básicamente, en unidades físicas (número de campañas, de convenios, de reuniones, de estudios a realizar, de análisis y pruebas, etc.). En términos financieros se expresaron sólo 4 magnitudes: 1) lucha contra el tabaquismo (1.081.822 euros), 2) transferencias a Comunidades Autónomas para la lucha contra las enfermedades emergentes y reemergentes y de especial relevancia (2.404.048 euros), 3) realización de estudios epidemiológicos (300.506 euros) y 4) diseño de nuevos sistemas de información sanitaria (450.759 euros).

En lo que se refiere tanto a la consecución de los objetivos (eficacia) como a la optimización de los recursos disponibles (eficiencia) es importante distinguir la gestión realizada directamente por el órgano que tiene asignados los créditos presupuestarios, de la gestión realizada por terceros, como consecuencia de la ejecución de créditos para transferencias, sobre cuya aplicación final tienen responsabilidad directa los perceptores. Hay que destacar, a estos efectos, que un 36,5% del gasto total del ejercicio (7.212.145 euros) corresponde a transferencias a las Comunidades Autónomas para financiar programas derivados del Plan Nacional sobre el Sida (4.808.097 euros), y de prevención y promoción de la salud (2.404.048 euros), con lo que la gestión directa de la Dirección General de Salud ascendió, en términos financieros, a 12.535.805 euros.

Por otro lado, hay que poner de relieve que, conforme a la estructura de los Presupuestos Generales del Estado y en lo que se refiere a las clasificaciones orgánica y funcional el presupuesto aprobado y su ejecución vienen referidos de forma global a la Dirección General de Salud Pública y Consumo y al programa 413C, siendo la clasificación económica la única que presenta una desagregación (por conceptos) de la cifra global destinada al programa. Con esto se quiere poner de manifiesto que no hay una previsión inicial de los recursos asignados a cada una de las Subdirecciones

integradas en la citada Dirección General ni tampoco al cumplimiento de cada uno de los objetivos. De ahí que la eficiencia en el logro de cada objetivo, medida al menos en términos de desviaciones sobre lo previsto inicialmente, sea prácticamente imposible de evaluar puesto que no se dispone de los importes inicialmente previstos para cada uno de los objetivos del programa.

El análisis de la documentación contable y del destino de los fondos ha permitido establecer una distribución del gasto entre los 9 objetivos, una vez deducido el importe correspondiente al capítulo 1 «Gastos de personal» ya que en este caso no se puede hacer una imputación de costes a cada uno de dichos objetivos. El resultado es el siguiente:

OBJETIVO	IMPORTE (miles de euros)
1) Prevenir la extensión de la infección por VIH/SIDA en población general y colectivos con conductas de riesgo y normalizar la atención integral a los enfermos de sida e infectados por VIH, aumentando la calidad asistencial.	8.648
2) Atender los problemas de salud prevalentes, las enfermedades infecciosas y llevar a cabo actividades de promoción, educación para la salud y prevención.	3.361
3) Vigilar y controlar los riesgos sanitarios derivados del tráfico internacional de viajeros, controlar el traslado internacional de cadáveres y realizar el control higiénico sanitario de puertos, aeropuertos internacionales y puestos de inspección fronterizos.	55
4) Controlar y realizar el seguimiento higiénico-sanitario de mercancías en régimen de importación-exportación y tránsito respecto a países terceros e inspeccionar sus medios de transporte.	12
5) Realizar, coordinar y evaluar las actuaciones en materia de veterinaria de salud pública que son cumplimiento de la normativa de la UE, para lograr una aplicación homogénea por parte de las Comunidades Autónomas.	129
6) Mantener los sistemas de información sanitaria y de vigilancia epidemiológica e incrementar su eficacia.	811
7) Promover la salud y proteger a los consumidores en el marco de la seguridad alimentaria, mediante la evaluación, gestión y comunicación de riesgos alimentarios e identificación y promoción de hábitos alimentarios saludables.	1.121
8) Coordinar, prevenir y controlar los riesgos ocasionados por las sustancias y productos químicos peligrosos, la contaminación del agua de consumo humano, agua de baño, radiaciones y otros factores medioambientales que influyen en la salud humana.	359
9) Colaborar con los organismos supranacionales e internacionales en materia de normativa, coordinación e inspección de establecimientos de producción alimentaria.	115
Gastos no clasificables	81
TOTAL	**14.692**

De estas cifras se deduce que el 58,9% del gasto se destinó a actividades relativas a la lucha contra el sida, y un 22,9% a la atención de enfermedades prevalentes. El resto, 18,2% del gasto, se repartió entre los objetivos 3 a 9.

B) Indicadores

En los anexos 2 se pueden ver los indicadores asignados a cada uno de los 9 objetivos del programa presupuestario, la magnitud utilizada, así como las previsiones y realizaciones según constan en la documentación correspondiente a los Presupuestos Generales del Estado (serie «presupuesto por programas y memoria de objetivos»).

Los indicadores y la magnitud, en términos físicos o monetarios, a alcanzar para cada uno de ellos deberían teóricamente expresar el grado de consecución del objetivo. Esto no es así ya que, en general, dichos indicadores no reflejan datos relativos a resultados (por ejemplo, evolución de los contagiados por el VIH, evolución del número de fumadores o incidencia en el número de enfermos de una campaña de vacunación) sino que, como ya se ha dicho, se refieren a actividades realizadas como por ejemplo el número de campañas, de convenios, de reuniones, de estudios a realizar, de cursos, de edición de folletos, de análisis y pruebas, o planificación de nueva normativa para el ejercicio.

Hay que señalar, en todo caso, que la presupuestación por objetivos, en lo que es asignación de los créditos a cada uno de ellos tiene que incluir la programación de actividades, es decir la distribución, en términos financieros, de los fondos disponibles entre los medios alternativos necesarios para alcanzar el fin deseado.

El sistema de definición de los indicadores, por tanto, supone que si bien la realización de las previsiones, es decir, de lo presupuestado para cada uno de ellos, ha de valorarse en general positivamente, en cuanto cumplimiento de lo comprometido, de ello no puede inferirse una correlación con el éxito en el logro del objetivo. Así, la ejecución al 100% de las reuniones previstas o de los convenios programados no nos indican que el objetivo final se ha cumplido.

Hay que destacar, pues, que el presupuesto por programas es, en su configuración actual, un presupuesto de tareas que tiene por finalidad lograr un objetivo cuyo éxito viene medido por parámetros externos y no por los datos asignados a los indicadores y reflejados en la documentación presupuestaria.

En relación con los indicadores y su realización en el ejercicio fiscalizado, tanto en lo que se refiere a la información incorporada a los Presupuestos Generales del Estado como a la recibida de los gestores del programa, se han extraído como más relevantes las siguientes conclusiones:

— En el caso del objetivo 1, competencia de la Secretaría del Plan Nacional sobre el Sida, se han cumplido las previsiones como se ha podido comprobar en la lista de realizaciones facilitada.

— En lo que se refiere a los objetivos 2 y 6, los datos de la columna «realizado» coinciden con lo previsto, pero la relación de estudios, programas, reuniones y actividades en general facilitada por la Subdirección General de Promoción de la Salud y Epidemiología discrepa, en algunos casos, de la información dada como «realizado» en la documentación presupuestaria. Igualmente sucede con el objetivo 8, ya que lo que se da como «realizado» se ajusta básicamente a lo previsto, si bien la información concreta dada por la Subdirección General de Sanidad Ambiental y Salud Laboral es de una mayor extensión que la deducida del documento presupuestario (Ver datos sobre «realizado» en los anexos 2).

— En el caso de los objetivos 3 y 4, se observan desviaciones importantes, respecto de lo previsto, en lo que se refiere a los indicadores «Inspección de alimentos» y «Determinaciones analíticas» (anexo 2-4/9).

— En cuanto a los objetivos 7 y 9, en los Presupuestos Generales del Estado para 2003 no se incluyen datos sobre indicadores ya que la consecución de los mismos pasó a ser competencia de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, Organismo que ha facilitado una completa explicación sobre los indicadores pero no ha cuantificado lo realizado en el ejercicio 2001.

C) Sistema de seguimiento

El seguimiento que se hace en la Dirección General de Salud Pública tiene como información de base, en cada una de las áreas en las que se desarrolla su actividad, la constituida por datos, estadísticas, estudios, encuestas, etc. que le permiten valorar, en cierta medida, la eficacia de sus actuaciones.

No se ha implantado, sin embargo, un sistema de seguimiento de la ejecución real de lo previsto, en el caso de cada uno de los indicadores asignados a los diversos objetivos. La razón puede encontrarse en que las previsiones que se hacen para cada indicador son aproximaciones o estimaciones, que en muchos casos se repiten ejercicio tras ejercicio, pero no constituyen un compromiso rígido ya que las circunstancias sobrevenidas de salud pública, en un momento determinado, pueden dar lugar a modificaciones en las actividades previstas para cada objetivo.

De ahí que haya sido objeto de la fiscalización comprobar y evaluar los procedimientos aplicados por los gestores del programa para realizar su seguimiento. Y en este sentido hay que señalar, en general, como positiva la valoración del Tribunal de Cuentas sobre el grado de eficacia alcanzado, ya que las Subdirecciones dependientes de la Dirección General de Salud Pública y Consumo, en el ejercicio fiscalizado, disponían de un buen sistema de seguimiento e información de los resultados conseguidos con la ejecución del gasto asignado al programa, como se puede comprobar en la información suministrada, de la que a continuación se exponen las conclusiones más relevantes:

OBJETIVO 1: Prevenir la extensión de la infección por VIH/SIDA en población general y colectivos con conductas de riesgo y normalizar la atención integral a los enfermos de sida e infectados por VIH, aumentando la calidad asistencial

El objetivo de la lucha contra el sida se justifica en que esta enfermedad, de la que había registrados en España más de 66.000 casos desde 1981 hasta mediados de 2003 y más de 120.000 personas infectadas por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), constituye uno de los problemas más importantes de salud pública. Su incidencia y prevalencia tienen gran importancia, desde el punto de vista sanitario y social, por las muertes causadas y por los recursos que son necesarios para su atención.

Los programas para la prevención y control del VIH/SIDA se desarrollan por las distintas Administraciones públicas, y son coordinadas por la Comisión Nacional de Coordinación y Seguimiento de Programas de Prevención del Sida (regulada en el Real Decreto 592/1993, de 23 de abril) adscrita al Ministerio de Sanidad y Consumo. Esta Comisión realiza las funciones de informe y seguimiento de las actuaciones sometidas a su consideración y celebra al menos dos reuniones plenarias al año.

Las funciones de secretaría de la Comisión son desempeñadas por la Secretaría del Plan Nacional sobre el Sida (SPNS) que depende de la Dirección General de

Salud Pública. Además de la anterior, la SPNS realiza las siguientes funciones:

a) Elaborar propuestas de actuación en relación con el control y la prevención del VIH/SIDA.
b) Realizar los estudios o informes que se le soliciten o aquellos otros que, elaborados por iniciativa propia, puedan contribuir a un mejor conocimiento de los diversos aspectos del VIH/SIDA.
c) Recopilar, sin perjuicio de la competencia de otros órganos administrativos, la información necesaria para facilitar la adopción de las decisiones correspondientes sobre las actuaciones a emprender en materia de VIH/SIDA.
d) Satisfacer las demandas de información y asesoría en relación con las actividades de prevención y control del VIH/SIDA y, en particular, las procedentes de otros órganos administrativos o de organizaciones no gubernamentales.
e) Mantener las relaciones de índole técnico-administrativa que se le encomienden con organismos extranjeros u organizaciones internacionales en cuestiones relacionadas con sus funciones.
f) Proponer a los órganos correspondientes la actividad formativa prioritaria en materia de VIH/SIDA.
g) Cuantas otras le sean encomendadas.

El documento base estratégico del Plan Nacional sobre el Sida es el «Plan de Movilización Multisectorial 2001-2005», documento preparado por la SPNS y consensuado con las Comunidades Autónomas y departamentos involucrados en la lucha contra el Sida, que cuenta además con las aportaciones de asociaciones profesionales y ONG´s. El primer plan aprobado correspondía al periodo 1997-2000. Los objetivos y principios rectores de ambos planes son los que en 1987 aprobó la Asamblea Mundial de la Salud: la prevención de nuevas infecciones; la reducción del impacto negativo personal y social de la epidemia y la coordinación de los esfuerzos contra la infección por el VIH/SIDA. En el segundo plan se abordan nuevas necesidades, que son consecuencia, entre otras causas, de la eficacia de los tratamientos antirretrovirales, lo que supone una disminución de la morbimortalidad con el consiguiente aumento en el número de personas infectadas, un mayor riesgo de transmisión y la necesidad de adoptar medidas de reinserción sociolaboral para los afectados.

El control y seguimiento del objetivo de prevención de la epidemia de sida le corresponde, a nivel estatal, a la Secretaría del Plan Nacional sobre el Sida, órgano adscrito a la Dirección General de Salud Pública.

Los 9 indicadores de seguimiento que se asignan en los Presupuestos Generales del Estado a este objetivo se refieren, como puede verse en el anexo 2, a la realización de estudios, campañas, convenios, conferencias, cursos, etc. cuya finalidad es conseguir una reducción de la incidencia de la enfermedad. Se trata, por tanto de indicadores de actividades y no de seguimiento o de resultados en términos de eficacia. En la fiscalización realizada se ha comprobado que las campañas, estudios y otras actividades se han realizado en los términos previstos y que muchas de estas actuaciones tienen carácter plurianual o se repiten anualmente, lo que explica que la previsión se repita en sucesivos presupuestos.

Al margen de los indicadores sobre actividades realizadas, existen otros datos de seguimiento y evaluación de la política seguida. Se ha obtenido toda clase de información, datos y estadísticas, tanto nacionales como comparadas, sobre la evolución de la epidemia y su incidencia en los distintos grupos de población y países. Concretamente se ha consultado y comprobado el seguimiento realizado y reflejado en los siguientes documentos:

— Memoria de actividades 2001 (Comisión Nacional de Coordinación y Seguimiento de Programas de Prevención del Sida). Madrid 19 de noviembre de 2001.
— Evaluación del Plan de Movilización Multisectorial frente al VIH/SIDA España 1997-2000. Madrid, 14 de abril, 2001.
— Actividades de prevención de la infección por VIH/SIDA en las Comunidades Autónomas en el año 2001. ICAP-2001.
— Situación epidemiológica de la infección por el VIH y del sida en España, 2001. Recopilación.
— Infección por VIH y sida en España Plan Multisectorial 2001-2005. Indicadores. Noviembre 2001 y actualización noviembre 2003.
— Evolución de la incidencia del sida en España. Registro Nacional del Sida.
— Informe Post-Test sobre la Campaña de Prevención del Virus del Sida realizada por el Ministerio de Sanidad y Consumo. Diciembre 2001.

En el seguimiento que se realiza de esta enfermedad eran fundamentales, como sistema de información esencial para el control de la epidemia, la vigilancia epidemiológica y el establecimiento del Registro Nacional de Casos de Sida. También era necesaria la coordinación con los demás países europeos mediante la creación de un marco legal que posibilitara las actividades para preservar y promover la salud de la población, según se contemplaba en el artículo 129 del Tratado de la Unión Europea. Ello se consiguió con la constitución de la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica, creada mediante Real Decreto 2210/1995, de 28 de diciembre. En el capítulo IV de dicho RD se regula la vigilancia epidemiológica del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) y de la infección por virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) correspondiéndole al Ministerio de Sanidad y Consumo esa función a través del Registro Nacional.

La gestión de la Red de Vigilancia Epidemiológica y desarrollo de sus elementos, para intervenir eficaz y

rápidamente ante los procesos susceptibles de ser detectados mediante este sistema, se contempla en el objetivo 6 del programa analizado, del que se responsabiliza la Subdirección General de Promoción de la Salud y Epidemiología.

En el anexo 3 se pueden ver varios cuadros y gráficos que muestran con claridad el cambio de tendencia desde el año 1994 en la evolución del sida en España. Hay que destacar la incidencia favorable de la actuación pública, mediante campañas y otras medidas, máxime si se tiene en cuenta la situación negativa de la que se partía en España en comparación con otros países de la Unión Europea (gráfico 3.c). Como puede verse en el cuadro 3.a), la tasa de sida en España, por millón de habitantes, era de 188,2 en 1994 y de 46,7 en 2002. El descenso debe atribuirse, fundamentalmente, a las campañas de prevención y a las iniciativas para evitar las infecciones entre los usuarios de drogas, por un lado, y a la introducción de la terapia combinada con fármacos antirretrovirales, por otro.

Como elemento negativo destaca la evolución de los casos nuevos en la población heterosexual, en donde se observa un incremento, mientras que la tendencia se mantiene más o menos estabilizada en el resto de categorías de transmisión [cuadro 3 d)]. Efectivamente, los casos nuevos de sida en la población heterosexual representaban un 1,7% del total en el año 1985, un 13,8% en 1994 y un 27,5% en 2003. Los contagios por contacto heterosexual constituyen, actualmente, la principal vía de transmisión del virus en España.

OBJETIVOS 2 y 6: Atender los problemas de salud prevalentes, las enfermedades infecciosas y llevar a cabo actividades de promoción, educación para la salud y prevención.

Mantener los sistemas de información sanitaria y de vigilancia epidemiólogica e incrementar su eficacia.

La consecución de los dos objetivos le corresponde a la Subdirección General de Promoción de la Salud y Epidemiología. Dentro de estos se destacan, tanto en el ejercicio fiscalizado como en otros ejercicios, los relativos a la investigación en temas sanitarios; las medidas de intervención en prevención primaria y detección precoz de los procesos prevalentes y ciertas enfermedades infecciosas; el seguimiento del Plan de Hemoterapia; el desarrollo de las políticas para hacer frente al problema del tabaquismo, etc.

En cuanto a la información sanitaria y la vigilancia epidemiológica, uno de los subobjetivos es, como se ha indicado antes, la gestión de la Red de Vigilancia Epidemiológica. Además, se consideran subobjetivos la elaboración de una serie de estudios, encuestas e información en general, que permitan conocer la situación sanitaria en el conjunto del país.

Los indicadores que se reflejan en el programa, para estos dos objetivos, se refieren básicamente a actuaciones o actividades. La realización de las previsiones indica sólo indirectamente que se consigue el objetivo ya que lo que se puede comprobar es que se han realizado las tareas previstas, lo cual se valora positivamente pero hay que saber, como se expone a continuación, que los indicadores sobre resultados los proporciona otra clase de información.

La información sobre la eficacia en el logro del objetivo la proporciona, en buena medida, el conocimiento de una serie de datos externos y ajenos a los que se reflejan en el documento presupuestario. Estos indicadores son públicos y conocidos ya que se determinaron en el Real Decreto 1126/2000, de 16 de junio, por el que se aprobó el Plan Estadístico Nacional 2001-2004. Entre ellos destaca la Estadística Estatal del Sida, esencial para el seguimiento del objetivo 1, y la Encuesta Nacional de Salud (de carácter bienal y financiada por el Ministerio de Sanidad y Consumo) que proporciona información sobre morbilidad, utilización de servicios sanitarios, comportamientos y hábitos de vida y actividades preventivas.

La información, pues, que permite el seguimiento de los objetivos 2 y 6 se encuentra en el Plan Estadístico Nacional 2001-2004, a saber:

— Encuesta de Morbilidad Hospitalaria
— Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado
— Estadística de Entidades Privadas de Aseguramiento Sanitario
— Explotación Estadística del Conjunto Mínimo Básico de Datos Hospitalarios
— Enfermedades de Declaración Obligatoria
— Estadística Estatal de Sida
— Sistema de Información Microbiológica
— Defunciones según la Causa de Muerte
— Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud
— Observatorio Español sobre Drogas
— Encuesta Nacional de Salud
— Interrupciones Voluntarias del Embarazo
— Programa de Lesiones: Red de Accidentes Domésticos y de Ocio
— Consumo Farmacéutico en el Sistema Nacional de Salud
— Indicadores Hospitalarios
— Indicadores de Salud
— Cuentas Satélites del Gasto Sanitario Público

OBJETIVOS 3 y 4: Vigilar y controlar los riesgos sanitarios derivados del tráfico internacional de viajeros, controlar el traslado internacional de cadáveres y realizar el control higiénico-sanitario de puertos, aeropuertos internacionales y puestos de inspección fronterizos.

Controlar y realizar el seguimiento higiénico-sanitario de mercancías en régimen de importación-exportación y tránsito respecto a países terceros e inspeccionar sus medios de transporte.

Al Ministerio de Sanidad y Consumo se le atribuye la función relativa a la sanidad exterior. Sin embargo, los gastos realizados en la consecución de los objetivos correspondientes ascendieron, excluidos gastos de personal, sólo a 66.712 euros (de los que 54.091 euros corresponden al gasto derivado de un convenio con la Cruz Roja Española para el desarrollo de los servicios y funciones sanitarias de atención a los inmigrantes recién llegados a las costas de Algeciras y Tarifa) debido a que la Subdirección General de Sanidad Exterior realiza exclusivamente tareas de coordinación, dirección y seguimiento de los resultados u objetivos.

El trabajo directo de control se realiza por personal dependiente orgánicamente del Ministerio de Administraciones Públicas a través de las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno; de ahí que en lo que se refiere a los indicadores y magnitudes de seguimiento del objetivo se presenten dificultades, tanto para los gestores del programa como en la fiscalización, para determinar la adecuación de indicadores y la eficacia en la realización del gasto. Efectivamente, el cumplimiento de las previsiones que se realizan anualmente para los indicadores de seguimiento del objetivo (control de viajeros, inspección de alimentos, control de barcos, aviones etc.) depende de los efectivos asignados por el Ministerio de Administraciones Públicas y no del presupuesto del Ministerio de Sanidad y Consumo.

En todo caso, en la Subdirección General de Sanidad Exterior se hace un seguimiento basado en la evolución de determinados indicadores sanitarios externos y diferentes de los que se reflejan en el documento presupuestario

OBJETIVOS 7 y 9: Promover la salud y proteger a los consumidores en el marco de la seguridad alimentaria, mediante la evaluación, gestión y comunicación de riesgos alimentarios e identificación y promoción de hábitos alimentarios saludables.

Colaborar con los organismos supranacionales e internacionales en materia de normativa, coordinación e inspección de establecimientos de producción alimentaria.

La competencia, en lo que a estos dos objetivos se refiere, le correspondía, en el ejercicio fiscalizado, a la Subdirección General de Seguridad Alimentaria cuyas funciones eran:

— Promover la seguridad alimentaria, reduciendo los riesgos de las enfermedades transmitidas por los alimentos.

— Garantizar la eficacia de los sistemas de control de los alimentos, fundamentalmente a través de la gestión de la Red de Alerta Alimentaria y el Registro General Sanitario de Alimentos

— Promover el aumento del consumo de alimentos sanos, favoreciendo su accesibilidad y la información sobre los mismos.

En la actualidad esos objetivos no son competencia de la Dirección General de Salud Pública ya que, con la aprobación de la Ley 11/2001, de 5 de julio, se constituyó la Agencia Española de Seguridad Alimentaria como responsable de la promoción de la seguridad alimentaria.

La Agencia Española de Seguridad Alimentaria, que es un Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Sanidad y Consumo, tiene tres grandes ejes de actuación:

— La seguridad de los alimentos destinados al consumo humano, que incluye la nutrición y los aspectos de calidad con incidencia en la salud.

— La seguridad de la cadena alimentaria.

— Aspectos de sanidad animal y sanidad vegetal que incidan directa o indirectamente en la seguridad alimentaria.

Para la realización de las funciones de seguridad alimentaria es esencial la producción y aplicación coordinada de la normativa, mediante la transposición de directivas comunitarias, el desarrollo de disposiciones nacionales y el tratamiento de datos mediante protocolos que sirvan para estandarizar y comparar los resultados de control alimentario de manera inter-estatal. A estas actuaciones respondían los 5 primeros indicadores del objetivo 7.

Para la prevención de enfermedades de origen alimentario se tramitaron protocolos que incluían procedimientos a seguir por las empresas del sector agroalimentario, y se siguió un programa de evaluación de productos alimenticios para detectar posibles contaminantes en una muestra de los mismos.

Dentro de las actividades realizadas destacó la gestión de la Red de Alerta Alimentaria y del Registro General Sanitario de Alimentos. Este registro lo constituye una base de datos de carácter nacional, único y público, en el que se inscriben las empresas alimentarias y unos determinados alimentos. Las empresas alimentarias, en función de su actividad, deben inscribirse obligatoriamente (RD 1712/1991) siendo esta inscripción expresión administrativa de una actuación sanitaria previa.

El Registro General Sanitario de Alimentos es un instrumento aplicable a la programación de los controles oficiales y a la gestión de las alertas alimentarias, desempeñando un papel clave en la trazabilidad de los productos y procesos alimentarios.

Los indicadores del objetivo 7 (seguridad alimentaria), por tanto, constituyen actividades sobre las que se comprueba la existencia de un seguimiento y de datos que permiten valorar la eficacia de la actuación.

En cuanto al objetivo 9 (producción normativa e inspecciones) en los indicadores se reflejan actuaciones como «reuniones con la Unión Europea» «inspecciones comunitarias en el territorio nacional» e «inspecciones por terceros países en el territorio nacional» que tienen

lugar como iniciativa o a demanda de las Instituciones comunitarias. Así, por ejemplo, las inspecciones comunitarias en España están condicionadas por el calendario de trabajo de la Oficina Alimentaria y Veterinaria de la Unión Europea y las inspecciones por parte de terceros países se enmarcan dentro de la negociación de acuerdos de equivalencia y no son planificables. De ahí que los indicadores y las magnitudes que se asignan a este objetivo no se basen en una planificación independiente y, por tanto, no pueden medir el nivel de eficacia alcanzado en función de las previsiones y actuación del Ministerio de Sanidad y Consumo.

OBJETIVO 8: Coordinar, prevenir y controlar los riesgos ocasionados por las sustancias y productos químicos peligrosos, la contaminación del agua de consumo humano, agua de baño, radiaciones y otros factores medioambientales que influyen en la salud humana

El principal subobjetivo, que es el de la protección de la salud mediante la evaluación de sustancias químicas, se alcanza mejorando el conocimiento, evaluando el riesgo y poniendo a disposición de organismos como el Instituto Nacional de Toxicología y de las autoridades sanitarias y laborales la información relativa a los riesgos que para la salud pueden suponer los productos químicos en general.

La Subdirección General de Sanidad Ambiental y Salud Laboral ha facilitado al equipo fiscalizador los estudios de toxicovigilancia epidemiológica de intoxicaciones causadas por productos químicos (año 2001) así como un informe de actuaciones del sistema del intercambio rápido de información sobre productos químicos.

En este último informe (que recoge comunicaciones recibidas desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2001) se indica que las alertas tramitadas fueron 85 e implicaron a 154 productos (plaguicidas de uso fitosanitario; plaguicidas de uso ambiental como son raticidas, insecticidas, desinfectantes y torres de refrigeración; productos para piscinas; preparados peligrosos y otros). Se informa de la distribución por Comunidades Autónomas en cuanto a alertas emitidas y productos implicados y se resumen los problemas de salud ocasionados por las incidencias descritas.

Se ha facilitado asimismo, como consecuencia de la fiscalización, un informe sobre las actividades realizadas en el ejercicio. Todas ellas relacionadas con las materias siguientes:

a) Plaguicidas utilizados en Salud Pública (Biocidas).
b) Legionelosis.
c) Sustancias y Preparados Químicos Peligrosos.
d) Red Nacional de Vigilancia, Control e Inspección de Productos Químicos.
e) Productos Fitosanitarios.
f) Aguas de Baño y Política de Aguas.
g) Aguas de Consumo Humano.
h) Protección Sanitaria Frente a Campos Electromagnéticos.
i) Protección Radiológica.
j) Biotecnología.
k) Salud Laboral.

La conclusión que se extrae de lo expuesto y analizado es que los indicadores y magnitudes previstas en el documento presupuestario constituyen una estimación de las actuaciones que se van llevar a cabo y que las realizaciones efectivas y sus resultados no se explican, en su totalidad, como consecuencia de un seguimiento de tales indicadores. La eficacia, en el caso de este objetivo igual que en otros, se deduce de los datos aportados al margen del seguimiento del indicador escogido.

En el anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004 se han incluido nuevos indicadores que permiten mejorar la evaluación de la consecución de objetivos.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1 Conclusiones

1.ª) La ejecución presupuestaria del programa 413C «Sanidad Exterior y Coordinación de la Salud Pública y del Consumo», ejercicio 2001, es representativa de las operaciones efectuadas en dicho ejercicio y la liquidación del presupuesto se ha efectuado de acuerdo con las normas y principios contables aplicables a la Administración del Estado.

2.ª) Los gastos que se han fiscalizado se destinaron a satisfacer una serie de obligaciones relacionadas directamente con las actividades previstas para dar cumplimiento a cada uno de los nueve objetivos programados en materia de salud pública y consumo.

3.ª) Del total del gasto realizado en el programa 413C (excluidos sueldos y salarios), un 59% se destinó a la prevención de la infección por VIH/SIDA (objetivo 1) y un 23% a la atención a los problemas de salud prevalentes, enfermedades infecciosas y de promoción, prevención y educación para la salud (objetivo 2); al resto de objetivos se asignó el 18% restante de los recursos financieros utilizados. Dentro de los 12.009 miles de euros de gasto destinado a los citados objetivos 1 y 2, y por lo que a seguimiento de objetivos se refiere, están incluidos 7.212 miles de euros transferidos a las Comunidades Autónomas y gestionados exclusivamente por éstas.

4.ª) En la selección de las asociaciones de consumidores con las que se han suscrito convenios, al amparo del artículo 6 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, no consta que se hayan aplicado los principios que rigen en la contratación pública, aplicables a aquellos ante la ausencia de normas especiales, de conformidad con el artículo 3.2 del TRLCAP.

Por otra parte, aunque de la documentación relativa a los convenios no se deducen anomalías destacables, a partir de ella no es posible valorar si los importes satisfechos se adecuan plenamente a los gastos realizados, ya que éstos, de conformidad con los respectivos acuerdos de colaboración, se justifican con una factura emitida por la propia asociación que realiza las acciones y, a su vez, éstas no se detallan ni se valoran suficientemente en el expediente.

5.ª) Respecto al cumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas de lo dispuesto en la regla octava del artículo 153 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria[1], hay que señalar que las Comunidades de Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña y Baleares no remitieron documentación alguna por las subvenciones gestionadas de los programas autonómicos derivados del Plan Nacional sobre el Sida, en contra de lo exigido por aquella disposición.

En relación con las transferencias para el desarrollo de programas de prevención y promoción de la salud, 9 Comunidades Autónomas (Andalucía, Cataluña, Valencia, Canarias, Murcia, Asturias, Extremadura, Baleares y Cantabria) y la Ciudad Autónoma de Melilla incumplieron la citada norma. Por otro lado, ninguna Comunidad Autónoma presentó, en el primer trimestre del año 2002, un informe final o memoria sobre las actuaciones realizadas, con inclusión de indicadores, contrariamente a lo que se había suscrito y aprobado en los protocolos firmados por cada una de ellas con la Dirección General de Salud Pública y Consumo.

6.ª) En el caso de las subvenciones entregadas a instituciones sin ánimo de lucro, para financiar programas de prevención y control del sida, no se detectaron incumplimientos importantes. Al margen de algunas deficiencias aisladas que se ponen de manifiesto en el apartado II.3 anterior, sólo cabe destacar que no se lleva un registro sistemático de cada una de las subvenciones concedidas, en el que queden recogidas y ordenadas todas las fases de la tramitación, hasta el archivo definitivo del expediente, incluido, en su caso, el requerimiento de reintegros si hubiera lugar a los mismos.

Los beneficiarios de tales subvenciones cumplen sólo parcialmente lo establecido en el punto decimocuarto de las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones (Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 13 de marzo de 2001)[2]. En la descripción del programa objeto de la solicitud de ayuda hay que incluir unos contenidos detallados para cada uno de los proyectos, como son los objetivos generales, los específicos, las actividades y los indicadores para la evaluación del proyecto. Sin embargo, y con carácter general, las memorias finales presentadas no contienen unos resultados definidos y totalmente cuantificados con una correcta delimitación de los objetivos y las actividades, ni una evaluación del proyecto según los indicadores presentados en su momento.

7.ª) Los objetivos fijados para el programa responden al contenido material del mismo. Los indicadores de seguimiento del programa presupuestario, en general, por las razones expuestas en el apartado II.4.B, han sido útiles para reflejar el nivel de realización de las actividades previstas, pero no para conocer el grado de eficacia y eficiencia con que se han alcanzado los objetivos. Ahora bien, la Dirección General de Salud Pública dispone de otra documentación (Registro Nacional del Sida, Encuesta Nacional de Salud, información epidemiológica, estadísticas sobre vacunaciones, etc.), que aunque ajena a aquella en la que se incluyen los indicadores señalados es esencial para evaluar la consecución de los objetivos.

El sistema de seguimiento de objetivos aplicado ha resultado, por tanto, adecuado, en la medida en que se ha dispuesto de una información más amplia que la estrictamente determinada en los indicadores de seguimiento incluidos en la documentación presupuestaria, que ha permitido valorar si la gestión del programa ha sido eficaz.

Pues bien, del análisis de una y otra documentación se concluye que se han alcanzado razonablemente los objetivos perseguidos por el programa, con unos costes que no presentan desviaciones significativas sobre los presupuestados.

III.2 Recomendaciones

1.ª) Ante la ausencia de normas especiales, en los convenios que se suscriban con las asociaciones de consumidores deben aplicarse los principios que rigen en la contratación pública. Por otra parte, la documentación justificativa debe ser suficiente para acreditar fehacientemente la realidad y adecuación de los gastos realizados a los importes satisfechos en virtud de los convenios.

2.ª) En relación con las transferencias corrientes a las Comunidades Autónomas, tanto las que son consecuencia del Plan Nacional sobre el Sida como las derivadas de los programas de prevención y promoción de la salud, el Ministerio de Sanidad debe instar a todas las Comunidades a que remitan una información exacta sobre el gasto realizado con cargo al importe recibido de la Administración del Estado. En el caso en que en los acuerdos o protocolos firmados se establezcan otras condiciones (remisión de memorias anuales, evaluación final, etc.) debe exigirse su cumplimiento.

---

[1] «Artículo 153. Subvenciones gestionadas.

Regla octava: Concluido el ejercicio económico, las Comunidades Autónomas deberán remitir al Departamento ministerial correspondiente un estado compresivo de las obligaciónes reconocidas y los pagos realizados hasta el cierre del ejercicio económico, por la subvención o subvenciones gestionadas.»

[2] «Decimocuarto. Memoria de ejecución y publicación de los resultados.

14.1 Los beneficiarios de las subvenciones concedidas en virtud de la presente convocatoria, una vez realizado el programa objeto de la subvención, deberán presentar ante la Dirección General de Salud Pública y Consumo una memoria final justificativa de la realización del o de los proyectos objeto de subvención, hasta el 31 de mayo de 2002. Esta memoria deberá corresponder específicamente al programa subvencionado, ajustarse a los contenidos del proyecto presentado y contener las distintas fases de realización del programa, así como sus resultados, análisis y conclusiones.»

3.ª) En la Secretaría del Plan Nacional sobre el Sida, aun siendo adecuados los procedimientos de gestión de las subvenciones, debe perfeccionarse el registro de todas sus fases, es decir desde el inicio del expediente de concesión hasta su archivo definitivo, con el fin de reforzar el control interno.

4.ª) En relación con los indicadores de seguimiento, se deben modificar en el sentido de que suministren información significativa respecto a la consecución de los objetivos.

Madrid, 22 de diciembre de 2004.—el Presidente, **Ubaldo Nieto de Alba.**

IV. ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

1. Estado de liquidación del presupuesto de gastos. ejercicio 2001.

2. Objetivos e indicadores de seguimiento.

3. Datos sobre la evolución del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida en España y en la Unión Europea.

Anexo 1

ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS. EJERCICIO 2001 (en euros)

Concepto	Créditos iniciales	Modificaciones	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas	Pagos realizados desde 1/01 hasta 31/12	Obligaciones pendientes de pago a 31/12
100.00. Retribuciones básicas de Altos Cargos	13.835,30		13.835,30	13.833,74	13.833,74	
100.01. Retribuciones complementarias de Altos Cargos	34.570,22		34.570,22	34.569,40	34.569,40	
120.00. Retribuciones básicas Funcionarios. Sueldos Grupo A	1.245.032,63		1.245.032,63	1.118.472,83	1.118.472,83	
120.01.Sueldos Grupo B	129.151,49		129.151,49	129.152,45	129.152,45	
120.02. Sueldos Grupo C	297.573,11		297.573,11	216.419,52	216.419,52	
120.03. Sueldos Grupo D	465.165,34		465.165,34	441.427,42	441.427,42	
120.04. Sueldos Grupo E	6.533,00		6.533,00			
120.05. Trienios	454.082,68		454.082,68	457.531,17	457.531,17	
121.00. Retribuciones complementarias. Complemento de destino	1.150.427,32		1.150.427,32	1.047.228,75	1.047.228,75	
121.01. Complemento específico	772.673,18		772.673,18	765.144,75	765.144,75	
130.00. Retribuciones básicas laborales	257.383,43		257.383,43	213.518,24	213.518,24	
130.01. Otras remunceraciones	109.672,69		109.672,69	72.942,24	72.942,24	
160.00. Seguridad Social	605.874,29		605.874,29	545.698,82	504.117,76	41.581,06
220.00. Material de oficina ordinario no inventariable				10.588,73	4.581,63	6.007,10
220.01. Prensa, revistas, libros y otras publicaciones				15.803,96	14.812,38	991,58
221.99. Otros suministros				71.318,12	71.318,12	
226.02. Gastos diversos. Publicidad y propaganda	1.081.821,79	336.566,78	1.418.388,57	541.413,52	238.990,48	302.423,04
226.03. Gastos diversos. Jurídicos contenciosos				3.618,94	3.618,94	
226.06. Gastos diversos. Reuniones, conferencias y cursos	202.156,43		202.156,43	189.152,96	46.236,82	142.916,15
226.10. Gastos diversos. Actividades realizadas mediante Convenio	1.087.831,91		1.087.831,91	1.802.393,22	713.575,66	1.088.817,56
226.16. Gastos diversos. Actividades relativas a la lucha contra el Sida	4.233.529,26	(913.538,40)	3.319.990,86	2.220.607,56	450.697,48	1.769.910,08
226.99. Gastos diversos. Otros				2.323,48	1.932,82	390,66
227.06. Estudios y trabajos técnicos	233.817,75		233.817,75	489.674,58	225.509,71	264.164,87
230 . Dietas	132.222,66	42.070,85	174.293,51	139.388,86	118.740,04	20.648,82
231. Locomoción	270.455,45	145.142,10	415.597,54	436.816,62	378.643,08	58.173,54
451.Transferencias a CC.AA. para toda clase de gastos, incluso personal, que originen los programas autonómicos derivados del Plan Nacional sobre el Sida	4.808.096,84		4.808.096,84	4.808.096,84	4.808.096,84	
452.Transferencias a CC.AA. para toda clase de gastos necesarios para el desarrollo de programas de prevención y promoción de la salud, especialmente en el ámbito de enfermedades emergentes, reemergentes y de especial relevancia	2.404.048,42		2.404.048,42	2.404.048,42	2.404.048,42	
485. Para el pago de ayudas sociales a enfermos contaminados de VIH o VHC por tratamiento con hemoderivados por transfusiones sanguíneas y a sus familiares	240.404,84		240.404,84	180.303,63	60.101,21	120.202,41
486. Para subvencionar a Instituciones de cualquier titularidad, sin ánimo de lucro, con destino a financiar programas de prevención y control del sida	943.733,25		943.733,25	943.733,25	632.505,14	311.228,11
487. Para coordinar con otros agentes, de cualquier titularidad, el desarrollo del Plan Multisectorial de Lucha contra el Sida	1.803.036,31	(751.265,13)	1.051.771,18	360.607,26	270.455,45	90.151,82
488. A la Sociedad Española de Enfermedades Infecciosas y Microbiologia Clínica (GESIDA) para, mediante convenio, fomentar la investigación clínica sobre el Sida	72.121,45		72.121,45	72.121,45	66.111,33	6.010,12
489. Para coordinar actuaciones de educación sobre la salud	901.518,16	(901.291,82)	226,34			
TOTAL	**23.956.769,20**	**(2.042.315,62)**	**21.914.453,58**	**19.747.950,74**	**15.524.333,81**	**4.223.616,93**

Anexo 2-1/9

Objetivo 1

Prevenir la extensión de la infección por VIH/SIDA en población general y colectivos con conductas de riesgo y normalizar la atención integral a los enfermos de sida e infectados por VIH, aumentando la calidad asistencial

INDICADORES	MAGNITUD	PRESUPUESTADO	REALIZADO
1. Estudios e investigaciones de vigilancia epidemiológica sobre el sida de ámbito nacional (seroprevalencia del VIH)	Estudio	8	8
2. Estudios y programas técnicos	Estudio	5	5
3. Campañas de información y educación para la prevención de la infección por VIH en población general y en grupos de mayor riesgo	Campaña	5	5
4. Acciones directas de prevención	Campaña	6	6
5. Coordinación, actividades de formación, vigilancia epidemiológica e investigación con sociedades científicas y Comunidades Autónomas	Convenio	6	6
6. Conferencias, cursos y reuniones de coordinación	Encuentro	8	8
7. Acciones de intervención preventiva y apoyo psicosocial a través de subvenciones a ONGs	Proyecto	100	100
8. Acciones de intervención preventiva y vigilancia epidemiológica a través de transferencias a CC.AA	Acuerdo Consejo de Ministros	1	1
9. Coordinación con otros Agentes, de cualquier titularidad, para el desarrollo del Plan Multisectorial de Lucha contra el Sida	Prot. intenciones Orden ministerial	7 1	7 -

Anexo 2-2/9

Objetivo 2

Atender los problemas de salud prevalentes, las enfermedades infecciosas y llevar a cabo actividades de promoción, educación para la salud y prevención

INDICADORES	MAGNITUD	PRESUPUESTADO	REALIZADO
1. Estudio de situación de las actividades y elaboración de recomendaciones para la mejora de los programas de intervención	Estudio Protocolo	12 12	- -
2. Elaboración de material de divulgación	Folleto Cuaderno	10 4 2	10 4 -
3. Incremento de la orientación preventiva y de promoción de la salud del sistema asistencial y docente	Programa Convenio Curso	15 3 8	15 3 8
4. Proyectos de investigación en temas sanitarios	Proyecto	8	8
5. Coordinación de materias de la UE y desarrollo de programas europeos en España. Evaluación de proyectos[1]	Curso Programa Proyecto	5 5 5	5 5 5
6. Seguimiento Plan Nacional de Hemoterapia: mantenimiento sistema de información y seguimiento y análisis de la seguridad, transfusión y promoción de la hemodonación	Reunión Encuesta Estudio	8 1 1	8 1 1
7. Proyecto para la obtención del Certificado de erradicación de la Poliomielitis[2]	Proyecto	1	1
8. Lucha contra el tabaquismo	Miles de euros	1.081,82	1.081,82
9. Transferencias a CC.AA. para la lucha contra las enfermedades emergentes y reemergentes y de especial relevancia	Miles de euros	2.404,05	2.404,05
10. Proyecto para la erradicación del sarampión. Establecimiento de una red de laboratorios de referencia	Proyecto	1	1
11. Proyectos de promoción de la salud. Realización de estudios y elaboración de material de educación sanitaria	Estudio Material divulgativo	3 5	3 5

(1) En 2003: "Desarrollo de programas europeos en España. Evaluación de proyectos".
(2) En 2003: "Desarrollo del Plan Nacional para mantener el país libre de poliomielitis, en la fase de posterradicación"

Anexo 2-3/9

Objetivo 3

Vigilar y controlar los riesgos sanitarios derivados del tráfico internacional de viajeros, controlar el traslado internacional de cadáveres y realizar el control higiénico-sanitario de puertos, aeropuertos internacionales y puestos de inspección fronterizos

INDICADORES	MAGNITUD	PRESUPUESTADO	REALIZADO
1. Control de viajeros internacionales y tripulantes	Persona	90.000	99.202
2. Control del tráfico internacional de cadáveres y control de importación y exportación de órganos para transplante	Unidad	2.750	2.269
3. Actuaciones técnicas: (vacunaciones internacionales; quimioprofilaxis del paludismo) (1)	Unidad	300.000	275.601
4. Control de barcos, aviones y trenes e inspección de instalaciones y servicios internacionales	Actuación	9.250	13.049
5. Incidencias sanitarias internacionales	Instrucción	220	156

(1) **En los PGE para 2003, donde se da el dato de "realizado en 2001", se ha incluido un indicador "Vacunaciones prescritas por el Centro de Vacunación Internacional" con 210,299 unidades de vacunación realizadas en 2001. De dicho indicador y magnitud no había previsiones en los PGE para 2001**

Anexo 2-4/9

Objetivo 4

Controlar y realizar el seguimiento higiénico-sanitario de mercancías en régimen de importación-exportación y tránsito respecto a países terceros e inspeccionar sus medios de transporte

INDICADORES	MAGNITUD	PRESUPUESTADO	REALIZADO
1. Inspección de alimentos	Actuación	150.000	88.131
2. Determinaciones analíticas	Análisis	35.000	9.158
3. Alertas alimentarias	Instrucción	120	162
4. Informes epidemiológicos y estadísticos	Informe	525	525

Anexo 2-5/9

Objetivo 5

Realizar, coordinar y evaluar las actuaciones en materia de veterinaria de salud pública que son cumplimiento de la normativa de la UE, para lograr una aplicación homogénea por parte de las Comunidades Autónomas

INDICADORES	MAGNITUD	PRESUPUESTADO	REALIZADO (*)
1. Establecimientos españoles autorizados para el comercio comunitario y la exportación a EE.UU. y otros países terceros	Establecimientos	400	
2. Bases de datos para el mercado único y países terceros	Base de Datos	11	
3. Adquisición y distribución de material para toma de muestras del Plan Nacional de Investigación de Residuos	Precinto/ Bolsa	500.000	
4. Reuniones de coordinación con las CC.AA. sobre productos cárnicos, residuos y zoonosis	Reunión	12	
5. Normativa sobre carnes frescas y sus derivados, residuos, zoonosis y temas relacionados	Real Decreto/ Orden Ministerial	4	
6. Adquisición y distribución de equipos para la detección de sustancias prohibidas	Equipo	400	

(*) En los PGE para 2003 no se da información sobre lo realizado en cuanto al objetivo 5 (del ejercicio 2001) ya que se han excluido del programa 413 C las actuaciones relativas a veterinaria relacionadas con la salud pública

Anexo 2-6/9

Objetivo 6

Mantener los sistemas de información sanitaria y de vigilancia epidemiológica e incrementar su eficacia

INDICADORES	MAGNITUD	PRESUPUESTADO	REALIZADO
1. Actualización y seguimiento del banco de datos sobre salud y del registro de interrupción voluntaria del embarazo (IVE)	Conex. Registro Registro Prog.Informático Banco de datos	10 2 17 3	10 2 17 3
2. Estudio confidencial de datos sanitarios y asesoramiento.	Estudio	1	1
3. Coordinación de la reforma de la vigilancia epidemiológica y perfeccionamientos de la red nacional Creación de estructura informática para la transmisión de información sanitaria a estructuras europeas (IDA)	Prog.Informático Conexión redes Censo Protocolo vigilanc. Conexión redes Prog.Informático	19 19 7 30 9 9	19 19 7 30 9 9
4. Realización de estudios epidemiológicos[1]	Estudio Miles de euros	4 301	
5. Publicación de la Revista Sanidad e Higiene Pública (6 números anuales y 2 números monográficos)	Número Revista Incorporación a Internet	8 1	8 1
6. Diseño e implantación de un sistema de información en Salud Laboral	Prog. Inform. Conex. Redes Grupo trabajo	3 3 7	3 3 7
7. Programa de desarrollo del informe de la salud de los españoles	Reunión Estudio	3 3	3 3
8. Encuesta Nacional de Salud: trabajo de campo, estudios temáticos, publicación oficial	Número Publicación Estudio	1 -- --	1 -- --
9. Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado: elaboración y edición con el INE	Estadística	1	1
10. Catálogo nacional de hospitales y alta tecnología hospitalaria: elaboración y edición	Publicación	1	1
11. Compilación de Indicadores Servicios de Salud: revisión, actualización y edición	Revisión	1	1
12. Elaboración de una base de datos y Registro de Centro de Reproducción Asistida y de donantes de gametos y embriones	Conex. Registro Registro Prog.Informático Banco datos	10 2 17 3	10 2 17 3
13. Diseño de nuevos sistemas de información sanitaria	Número Miles de euros	-- 450,76	-- 450,76

(1) En los PGE para 2003 no aparece ese indicador

Anexo 2-7/9

Objetivo 7

Promover la salud y proteger a los consumidores en el marco de la seguridad alimentaria, mediante la evaluación, gestión y comunicación de riesgos alimentarios e identificación y promoción de hábitos alimentarios saludables

INDICADORES	MAGNITUD	PRESUPUESTADO	REALIZADO [*]
♦ Desarrollo y aplicación coordinados de la legislación alimentaria			
1. Transposición Directivas Unión Europea	Disposición	8	
2. Disposición de iniciativa nacional	Disposición	2	
3. Programas seguimiento y protocolos de control	Protocolo	200	
4. Tramitación de reexpediciones	Reexpedición	10	
5. Evaluación de expedientes	Expediente	200	
♦ Prevención de enfermedades de origen alimentario			
6. Diseño modelos sectoriales de autocontrol	Protocolo	2	
7. Programas de evaluación de productos alimentarios	Programa Muestra Determinación	1 1.000 7.000	
8. Gestión red de Alerta Alimentaria	Notificación Información	120 35	
♦ Identificación y promoción de hábitos alimentarios saludables			
9. Elaboración tablas de composición de alimentos	Estudio	1	
10. Estudio de factores de riesgo ligados a la dieta	Estudio	1	
♦ Gestión del Registro General Sanitario de Alimentos			
11. Inscripciones y convalidaciones de establecimientos autorizados	Expediente	16.500	
12. Emisión de informes sobre datos registrales	Certificación	550	

Anexo 2-8/9

Objetivo 8

Coordinar, prevenir y controlar los riesgos ocasionados por las sustancias y productos químicos peligrosos, la contaminación del agua de consumo humano, agua de baño, radiaciones y otros factores medioambientales que influyen en la salud humana

INDICADORES	MAGNITUD	PRESUPUESTADO	REALIZADO
1. Realización de convenios en materia de toxicología, evaluación del riesgo de sustancias y preparados químicos, impacto de contaminantes y calidad sanitaria del agua	Convenio	3	1
2. Gestión de registros de plaguicidas (salud pública y fitosanitarios). Autorizaciones, reclasificaciones, renovaciones, homologaciones y cancelaciones	Expediente	3.100	3.100
3. Elaboración y difusión de publicaciones sobre biocidas registrados, guías técnicas, informes de síntesis para la UE, censo de abastecimientos y calidad del agua	Publicación	8	8
4. Ejecución de estudios técnicos sobre exposición a contaminantes ambientales, epidemiología ambiental, evaluación del riesgo y proyectos europeos de control e inspección de sustancias y preparados químicos y toxicología de plaguicidas	Estudio	5	
5. Adquisición de material informático (software y hardware) para intercambio de información con la UE, OCDE, y OMS y mejorar la calidad técnico-científica de la Unidad (IUCLID, EDEXIM, CHEMBANK, EINES-PLUS, POIS INDEX, etc.)	Material Informático	6	3
6. Informatización y tratamiento de las fichas de datos de seguridad para el intercambio de información con el Instituto Nacional de Toxicología, Comunidades Autónomas, Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo, empresas del sector químico, etc.	Ficha	20.000	20.000
7. Participación en reuniones de la UE grupos de expertos (GER), Codex, evaluación riesgo, gestión de registro nacionales, coordinación con las CC.AA., reuniones internacionales	Reunión	300	350
8. Elaboración del Censo Nacional de Instalaciones de Radiodiagnóstico, Radioterapia y Medicina Nuclear, Actualizaciones, altas y bajas	Censo	1	1
9. Realización de informes técnicos de síntesis para la UE, en materia de agua de consumo, agua de baño, contaminación atmosférica y ambiental, autorizaciones de excepción, planes hidrológicos, etc.	Informe	350	350
10. Participación en la organización de la Conferencia Internacional de la OIEA	Reunión Internacional	1	1

Anexo 2-9/9

Objetivo 9

Colaborar con los organismos supranacionales e internacionales en materia de normativa, coordinación e inspección de establecimientos de producción alimentaria

INDICADORES	MAGNITUD	PRESUPUESTADO	REALIZADO (*)
1. Reuniones en la Unión Europea	Reunión	60	
2. Inspecciones comunitarias en el territorio nacional	Inspección	25	
3. Inspecciones por terceros países en el territorio nacional	Inspección	25	
4. Reuniones con países terceros	Reunión	10	
5. Reunión del Comité de coordinación del Grupo Mediterráneo de Zoonosis/OMS	Reunión	1	1

(*) En los PGE para 2003 solo se informa, en cuanto a este objetivo, del indicador nº 5

DATOS SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL SÍNDROME DE INMUNODEFICIENCIA ADQUIRIDA EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA

Cuadro 3 a): Tasas de sida en España por millón de habitantes (1981 – 2002), según Comunidad Autónoma de residencia

Año / C.C.A.A.	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Andalucía	.	0.3	0.2	0.5	2.7	5.2	19.3	31.9	54.1	68.1	68.0	90.8	112.5	154.9	152.5	124.7	99.7	74.7	63.4	50.9	46.8	35.6
Aragón	.	.	.	.	3.3	8.3	8.3	30.1	41.9	56.3	85.8	58.9	91.9	136.8	109.1	105.3	84.8	53.6	55.1	55.8	24.9	22.4
Asturias	.	.	.	.	.	7.1	15.2	36.9	46.2	43.7	71.3	94.5	90.2	132.2	133.8	114.9	54.5	53.8	41.9	56.2	32.0	47.0
Baleares	.	.	1.5	3.0	4.5	20.9	56.2	85.8	114.3	135.7	149.0	201.1	214.2	263.3	286.7	238.0	195.7	151.3	139.7	128.4	90.3	84.4
Canarias	.	.	.	0.7	1.4	6.3	11.8	26.0	39.2	47.6	57.4	74.2	90.6	117.2	131.0	112.0	85.6	69.4	71.7	60.2	47.8	32.5
Cantabria	.	.	.	1.9	1.9	3.8	17.1	47.4	70.2	73.9	91.0	92.9	104.4	136.7	96.8	119.4	87.0	50.9	33.8	37.5	14.9	22.4
Cast-La Mancha	.	.	1.2	.	2.4	1.2	7.8	22.8	31.9	40.4	46.4	54.0	45.4	70.3	84.2	82.3	51.7	34.6	33.3	22.3	22.7	21.6
Castilla y León	.	0.4	.	1.2	1.9	4.2	15.4	23.2	30.8	47.0	52.7	60.3	80.3	102.3	96.6	112.4	74.9	47.8	49.7	60.8	33.8	29.3
Cataluña	0.2	.	0.3	1.8	4.7	20.1	44.8	95.7	131.4	166.2	177.3	189.0	191.4	255.9	254.5	217.4	151.0	108.2	89.1	78.8	70.2	57.4
Com.Valenciana	.	.	.	0.5	3.7	10.1	20.6	50.1	64.3	89.9	105.6	106.4	113.8	153.3	130.9	124.2	101.2	78.6	61.9	47.9	42.3	40.6
Extremadura	.	.	.	.	.	0.9	8.4	27.0	33.7	39.5	32.9	52.6	59.1	93.5	82.1	125.2	105.8	71.3	48.0	30.2	35.0	26.5
Galicia	.	.	.	0.4	2.9	8.6	14.8	32.2	50.9	73.0	90.7	92.2	84.6	117.6	107.1	129.4	93.7	52.9	52.3	51.8	45.3	34.9
Madrid	.	0.2	1.7	4.0	12.9	30.9	57.2	123.5	166.0	186.3	233.7	252.7	270.1	355.5	333.6	312.0	217.5	168.1	122.4	112.1	96.6	81.1
Murcia	.	.	.	1.0	3.0	3.0	16.7	23.4	33.8	48.0	62.0	90.9	86.5	113.0	114.1	122.1	81.4	65.1	69.1	62.0	61.0	39.2
Navarra	.	.	.	.	3.9	7.7	23.1	46.3	38.5	84.7	96.1	120.8	156.8	171.8	169.4	144.1	83.4	80.4	66.5	43.7	34.2	55.8
País Vasco	.	.	.	1.9	8.4	24.7	42.5	83.9	119.3	137.9	175.0	187.4	198.0	249.1	242.7	207.3	155.6	119.0	94.3	96.4	72.5	60.0
La Rioja	.	.	.	.	.	11.5	11.4	45.7	45.6	106.4	121.5	118.0	91.6	187.5	180.2	169.8	89.8	89.0	84.6	76.5	68.7	36.1
Ceuta	.	.	.	.	.	.	15.0	59.6	74.3	.	59.0	145.8	115.2	171.2	282.7	436.1	317.3	128.8	127.8	84.6	42.0	97.9
Melilla	.	.	.	.	.	18.0	35.8	71.2	35.5	.	17.6	51.7	67.7	150.1	164.2	134.3	114.9	96.3	47.1	61.5	15.1	60.2
TOTAL	0.0	0.1	0.4	1.3	4.5	12.7	27.9	58.2	81.0	100.6	116.9	130.1	140.6	188.2	181.1	166.5	120.9	89.5	74.3	66.7	55.5	46.7

Fuente: Instituto de Salud Carlos III. Centro Nacional de Epidemiología

Anexo 3-2/7

Cuadro 3 b): Casos de sida según año de diagnóstico. Distribución por Comunidades Autónomas

Año / C.C.A.A.	<1995	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	N. C.	Total
Andalucía	4205	1082	898	723	544	463	373	344	262	104	44	9042
Aragón	620	129	125	101	64	66	67	30	27	6	.	1235
Asturias	580	144	125	59	58	45	60	34	50	4	7	1166
Baleares	887	208	181	152	120	113	106	76	71	6	.	1920
Canarias	710	203	180	139	114	119	101	81	55	14	2	1718
Cantabria	336	51	63	46	27	18	20	8	12	5	2	588
Cast-La Mancha	539	142	140	89	60	58	39	40	38	5	2	1152
Castilla y León	1062	243	282	187	119	123	150	83	72	31	5	2357
Cataluña	7750	1544	1324	927	670	556	496	445	364	66	.	14142
Com.Valenciana	2771	511	498	409	320	254	198	176	169	37	3	5346
Extremadura	360	87	134	112	76	51	32	37	28	3	13	933
Galicia	1555	292	355	256	144	142	140	122	94	4	.	3104
Madrid	8399	1671	1567	1108	871	644	599	524	440	167	5	15995
Murcia	507	123	134	91	74	80	73	73	47	15	.	1217
Navarra	391	89	75	44	43	36	24	19	31	8	.	760
País Vasco	2583	504	435	326	249	197	201	151	125	34	.	4805
La Rioja	194	47	45	24	24	23	21	19	10	9	.	416
Ceuta	44	20	30	22	9	9	6	3	7	.	.	150
Melilla	26	10	8	7	6	3	4	1	4	3	.	72
Extranjero	150	16	6	11	9	8	4	7	3	2	.	216
TOTAL	33669	7116	6605	4833	3601	3008	2714	2273	1909	523	83	66334

Fuente: Instituto de Salud Carlos III. Centro Nacional de Epidemiología

Anexo 3-3/7

Cuadro 3 c): Casos de sida según categoría de transmisión. Distribución por Comunidades Autónomas (a 31 de junio de 2003)

Categoría transmisión / C.C.A.A.	Homo/ bisexual	Usuario droga vía parenteral	Hemode-rivados	Trans-fusión	Madre-hijo	Hetero-sexual	Otros /N.C.	Total
Andalucía	729	6555	144	45	111	1143	315	9042
Aragón	93	733	31	6	21	280	71	1235
Asturias	127	716	12	14	9	217	71	1166
Baleares	406	991	23	12	33	366	89	1920
Canarias	566	622	26	12	18	339	135	1718
Cantabria	56	407	5	3	11	80	26	588
Cast-La Mancha	92	776	23	11	13	180	57	1152
Castilla y León	148	1644	55	23	41	364	82	2357
Cataluña	2677	7993	113	52	204	2460	643	14142
Com.Valenciana	684	3349	52	33	71	785	372	5346
Extremadura	46	668	21	6	17	96	79	933
Galicia	244	2078	60	31	13	576	102	3104
Madrid	2533	10732	135	80	230	1672	613	15995
Murcia	200	681	18	5	18	236	59	1217
Navarra	52	532	9	3	5	136	23	760
País Vasco	285	3572	57	24	62	646	159	4805
La Rioja	17	284	3	1	9	88	14	416
Ceuta	4	109	.	.	3	18	16	150
Melilla	9	47	.	2	2	9	3	72
Extranjero	90	72	1	5	2	29	17	216
TOTAL	**9058**	**42561**	788	368	**893**	**9720**	**2946**	**66334**

Fuente: Instituto de Salud Carlos III. Centro Nacional de Epidemiología

Anexo 3-4/7

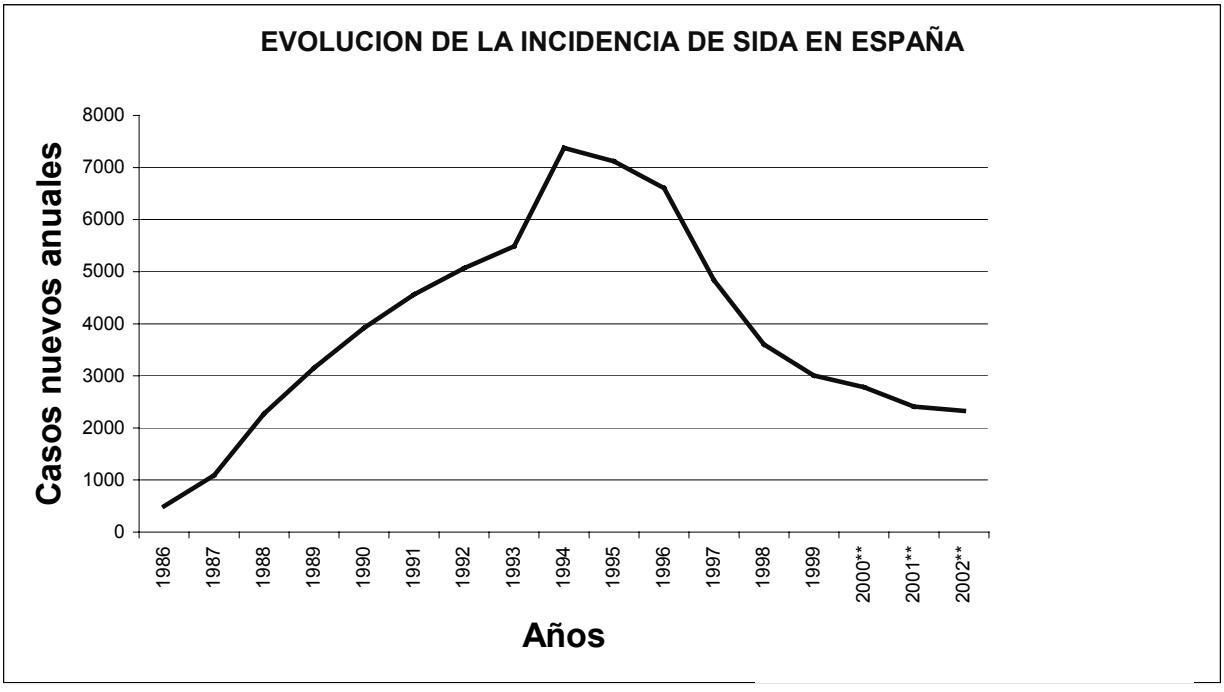
Cuadro 3 d): Distribución porcentual de los casos nuevos de sida, en España, según categoría de transmisión

Categoría transmisión / Año	Homo-bisexual	Usuarios droga vía parental	Hemode-rivados	Trans-fusión	Madre-hijo	Hetero-sexual	Otros /N.C.	Total
1981	100.0	.	.	.	.	.	.	100.0
1982	25.0	25.0	50.0	.	.	.	.	100.0
1983	28.6	28.6	28.6	14.3	.	.	.	100.0
1984	22.0	40.0	24.0	2.0	2.0	.	10.0	100.0
1985	20.9	62.1	10.2	0.6	3.4	1.7	1.1	100.0
1986	17.7	62.5	8.7	1.8	4.6	3.2	1.4	100.0
1987	19.3	65.3	4.3	1.7	3.0	4.3	2.0	100.0
1988	15.0	69.4	3.4	1.4	4.0	4.4	2.4	100.0
1989	16.5	68.7	2.7	1.0	2.8	6.0	2.4	100.0
1990	15.0	69.6	1.7	1.0	1.8	8.1	2.9	100.0
1991	15.4	67.0	1.7	1.0	1.9	9.0	4.1	100.0
1992	15.7	65.4	1.1	0.8	1.6	10.9	4.5	100.0
1993	14.8	65.0	1.0	0.5	1.6	12.6	4.6	100.0
1994	12.4	68.0	0.9	0.3	1.1	13.8	3.5	100.0
1995	13.4	65.9	0.8	0.3	1.2	15.1	3.3	100.0
1996	11.8	65.3	0.8	0.3	0.8	17.3	3.8	100.0
1997	10.9	64.1	0.5	0.4	0.8	18.7	4.6	100.0
1998	12.1	60.1	0.3	0.2	0.6	21.4	5.2	100.0
1999	12.2	58.0	0.3	0.3	0.6	21.0	7.6	100.0
2000	12.4	55.3	0.3	0.1	0.4	22.6	8.8	100.0
2001	12.9	52.5	0.5	0.5	0.4	24.5	8.6	100.0
2002	13.4	50.9	0.3	0.1	0.4	27.7	7.3	100.0
2003	15.1	47.8	0.2	0.4	0.4	27.5	8.6	100.0

Fuente: Instituto de Salud Carlos III. Centro Nacional de Epidemiología

Anexo 3-5/7

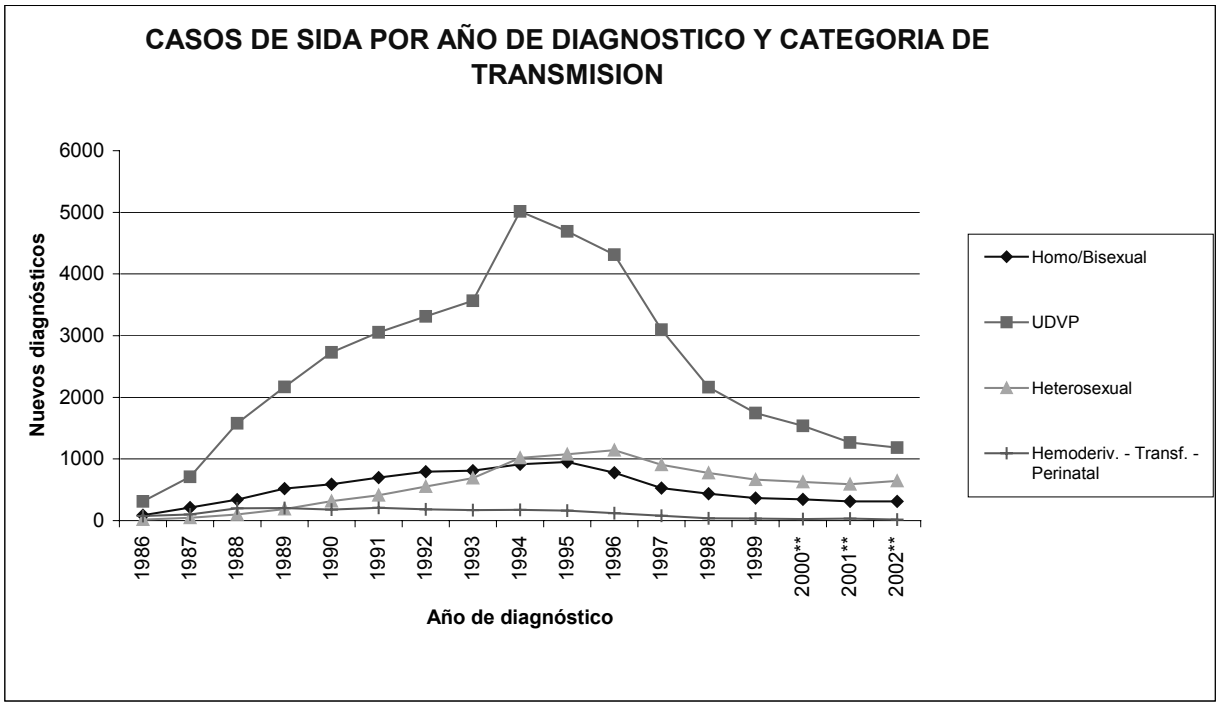
Gráfico 3 a): Evolución de la incidencia de Sida en España



Fuente: Instituto de Salud Carlos III. Centro Nacional de Epidemiología

Anexo 3-6/7

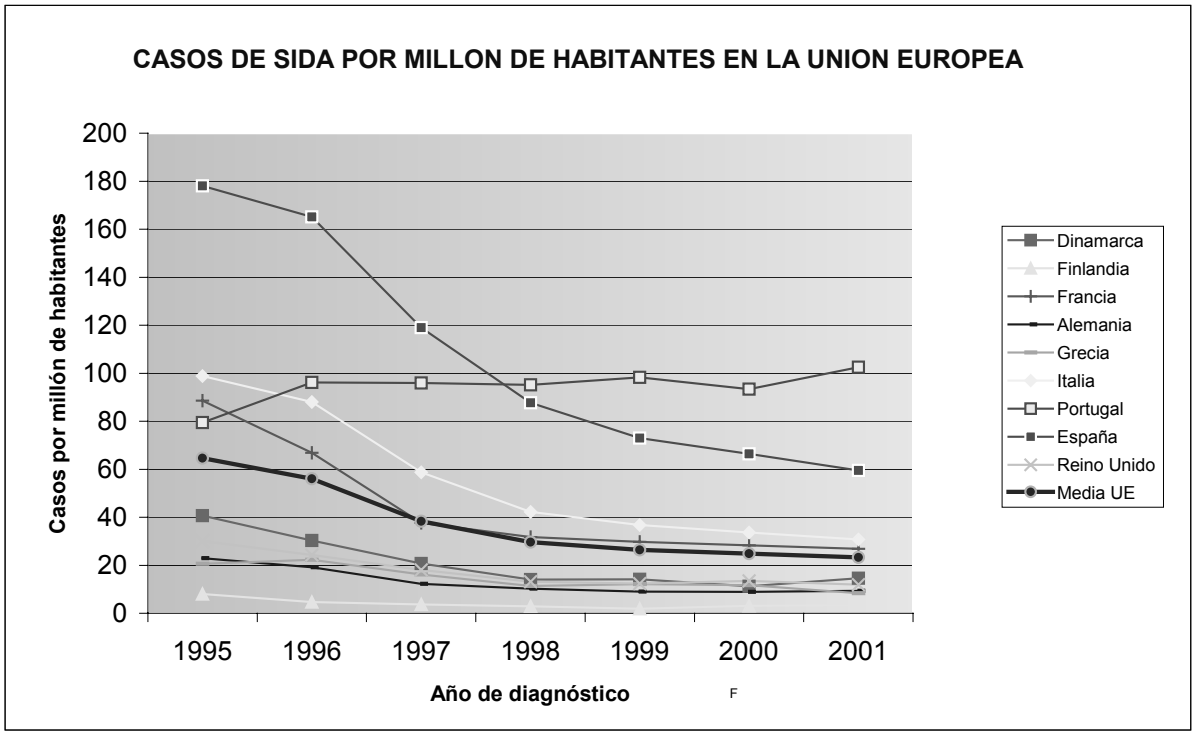
Gráfico 3 b):Evolución de los casos de sida en España, según categoría de transmisión y año de diagnóstico



Fuente: Instituto de Salud Carlos III. Centro Nacional de Epidemiología

Anexo 3-7/7

Gráfico 3 c): Casos de sida por millón de habitantes en la Unión Europea



Fuente: Centro Europeo para la Vigilancia Epidemiológica del VIH/Sida

251/000059
771/000060

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 los procedimientos de gestión aplicados por la Autoridad Portuaria de Bilbao y sus Filiales en los ejercicios 2001 y 2002, así como el Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de junio de 2006.—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 LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN APLICADOS POR LA AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO Y SUS FILIALES EN LOS EJERCICIOS 2001 Y 2002 (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000059 Y NÚM. EXPTE. SENADO: 771/000060) EN SU SESIÓN DEL DÍA 23 DE MAYO DE 2006

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 23 de mayo de 2006, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de los procedimientos de gestión aplicados por la Autoridad Portuaria de Bilbao y sus Filiales en los ejercicios 2001 y 2002:

ACUERDA

Instar a la Autoridad Portuaria de Bilbao a adecuar el importe de los cánones por ocupación del dominio público portuario (actual tasa de ocupación privativa del dominio público portuario), señalados en el informe, a lo establecido en la normativa aplicable, de forma que en todas las concesiones otorgadas queden asegurados los intereses económicos de la Autoridad Portuaria y garantizado el cumplimiento de la legalidad vigente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 23 de mayo de 2006.—El Presidente, **Francesc Antich Oliver.—**El Secretario de la Comisión, **José Ramón Mateos Martín.**

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN APLICADOS POR LA AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO Y SUS FILIALES EN LOS EJERCICIOS 2001 Y 2002

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 25 de enero de 2005, el «Informe de Fiscalización de los procedimientos de gestión aplicados por la Autoridad Portuaria de Bilbao y sus filiales en los ejercicios 2001 y 2002» y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

		Página
I.	INTRODUCCIÓN	33
I.1	Iniciativa del procedimiento	33
I.2	Antecedentes, naturaleza y actividad de la Entidad	33
I.3	Alcance de la fiscalización	33
II.	TRAMITE DE ALEGACIONES	33
III.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	33
III.1	Planificación y programación de objetivos	33
III.2	La gestión de los servicios portuarios y del dominio público portuario	36
III.2.1	La gestión de los servicios portuarios prestados directamente por la Autoridad Portuaria de Bilbao	36
III.2.2	La gestión del dominio público portuario	39
III.3	Los procedimientos de gestión de las inversiones	42
III.4	Los procedimientos de gestión de la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao, filial de la A.P. de Bilbao	44
IV.	CONCLUSIONES	47
V.	RECOMENDACIONES	47
ANEXOS		48

I. INTRODUCCIÓN

I.1 Iniciativa del procedimiento

La fiscalización se ha llevado a cabo, a iniciativa del propio Tribunal en virtud del acuerdo adoptado por el Pleno en su sesión de 17 de diciembre de 2003, que se incluyó dentro del programa de actuaciones para el año 2004, habiéndose realizado con arreglo a las directrices técnicas también aprobadas por el Pleno el 26 de mayo de 2004.

I.2 Antecedentes, naturaleza y actividad de la Entidad

La Autoridad Portuaria de Bilbao (en adelante, A.P. de Bilbao) es una Entidad de Derecho Público de las previstas en el artículo 6.6 de la Ley General Presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio independientes de los del Estado, con plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y que actúa con sujeción al ordenamiento jurídico privado. Se rige por su legislación específica, por las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que le son de aplicación y, supletoriamente, por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

La A.P. de Bilbao se constituyó, con efectos de 1 de enero de 1993, en virtud de la Ley 27/1992 de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, sucediendo al anteriormente denominado Puerto Autónomo de Bilbao en la titularidad de su patrimonio y quedando subrogada en su misma posición en las relaciones jurídicas de los que éste era parte.

La A.P. de Bilbao tiene como única filial la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao, S.A., de cuyo capital posee el 51%. Esta participación pertenecía al Estado desde el momento de la constitución de la Sociedad (1987) y fue transferida a la Autoridad Portuaria de Bilbao en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional sexta de la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

En enero de 1998 entró en vigor la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, que modificó en varios aspectos la Ley 27/1992 con el objetivo de reforzar la autonomía funcional y de gestión de las Autoridades Portuarias y regular la participación de las Comunidades Autónomas en la estructura y organización de sus órganos de gobierno.

Las principales competencias de la A.P. de Bilbao vigentes en los años 2001 y 2002, eran:

La realización, autorización y control de las operaciones marítimas y terrestres relacionadas con el tráfico portuario y de los servicios portuarios.

La ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios, en coordinación con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

La planificación, proyecto, construcción, conservación y explotación de las obras y servicios del puerto y el de las señales marítimas que tenga encomendadas.

La gestión del dominio público portuario y de señales marítimas que le sea adscrito.

La Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao, S.A. se constituyó el 18 de octubre de 1987 con arreglo a lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 2/1986, de 23 de mayo, y en el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de julio de 1987, que definen y regulan el servicio público de Estiba y Desestiba de buques. Su actividad principal es proporcionar a las empresas estibadoras que operan en el puerto de Bilbao los trabajadores que sean necesarios para el desarrollo de las tareas que no puedan ser cubiertas por el personal propio de estas Empresas.

I.3 Alcance de la fiscalización

La fiscalización ha tenido por objeto el análisis de los principales procedimientos de gestión de la A.P. de Bilbao y su filial la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao, verificando la adecuación de los procedimientos teniendo en cuenta las metas establecidas en sus Estatutos y en los planes y programas aprobados por los órganos de dirección de ambas Entidades; todo ello referido a los ejercicios 2001 y 2002.

En el desarrollo de los trabajos de fiscalización se han analizado las principales áreas de gestión de la A.P. de Bilbao (gestión de las obras del puerto, gestión de los servicios portuarios y gestión del dominio público portuario, así como los gastos e ingresos que generan estas actividades) y de la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba (fundamentalmente en cuanto se refiere a su relación con las empresas estibadoras que participan en la Sociedad).

II. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las actuaciones practicadas fueron puestas de manifiesto a las Entidades fiscalizadas, habiéndose recibido las alegaciones que se incorporan a este informe, en el que se han realizado las modificaciones o aclaraciones que se han entendido procedentes como consecuencia del contenido de tales alegaciones.

III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

III.1 Planificación y programación de objetivos

Dentro de los procedimientos de gestión utilizados por la A.P. de Bilbao cabe destacar los relativos a la planificación y programación que realiza la Entidad, que sirven de marco para el desarrollo de las actividades que tiene encomendadas por la normativa legal

aplicable (básicamente la Ley 27/1992, modificada por la Ley 62/1997).

De acuerdo con lo establecido en la Ley 27/1992 de Puertos y de la Marina Mercante en sus artículos 26, 36 y 37 (según redacción introducida por la Ley 62/1997), al organismo público Puertos del Estado le corresponde «definir los objetivos del conjunto del sistema portuario estatal, así como los generales de gestión de las Autoridades Portuarias, a través de los planes de empresa que se acuerden con éstas. Además, le compete aprobar la programación financiera y de inversiones de las Autoridades Portuarias, derivadas de los mencionados planes de empresa acordados con éstas. Por su parte, es competencia de las Autoridades Portuarias la planificación, proyecto, construcción, conservación y explotación de las obras y servicios del puerto, la gestión del dominio público portuario, aprobar los proyectos de inversión que estén incluidos en la programación aprobada, así como el gasto correspondiente a dichas inversiones, y contratar su ejecución».

En aplicación de esta normativa, para los ejercicios de 2001 y 2002 se acordaron por el Ente Puertos del Estado y por la A.P. de Bilbao los respectivos planes de empresa, en los que se incluyen los presupuestos de explotación y capital, los planes de inversiones y los cuadros de financiación correspondientes a los ejercicios de 2001 y 2002. Además en los planes de empresa se incluyen un conjunto de objetivos de gestión a alcanzar en esos ejercicios y unas previsiones sobre la evolución del tráfico portuario.

A continuación se expone el resultado del análisis de los diferentes componentes de los planes de empresa para los ejercicios 2001 y 2002 de la A.P. de Bilbao, comparando las cifras y datos presupuestarios o previstos con los datos y resultados reales obtenidos en esos ejercicios. (En el Anexo 1 se recogen las previsiones de tráfico portuario y los presupuestos de explotación para los ejercicios de 2001 y 2002 junto con los datos reales de esos ejercicios y del 2000, así como el porcentaje de ejecución de las cifras presupuestadas).

Las cifras de tráfico total reales han quedado por debajo de las presupuestadas en los dos ejercicios, en un 4% en 2001 y en 5,2% en el 2002. En general, el tráfico total del puerto de Bilbao, medido en tonelaje registrado, muestra una tendencia decreciente en los últimos años. En el año 2001 tuvo un descenso del 5,4% respecto al 2000 y en 2002 del 3,1% respecto al ejercicio precedente, debido fundamentalmente a la disminución de la actividad industrial en los últimos años en Vizcaya y al menor tráfico de productos petrolíferos.

El porcentaje de ejecución en los ingresos de explotación ha sido del 98,7% en 2001 y de 100,5% en 2002, alcanzándose unos ingresos de 51.432 miles de euros en 2001 y de 52.635 miles de euros en 2002 y habiéndose registrado incrementos sobre los ejercicios precedentes del 1,6% y 2,3% respectivamente. Los ingresos por servicios portuarios muestran una tendencia decreciente (quedando por debajo ligeramente de lo presupuestado) mientras que los ingresos por cánones y concesiones registran importantes aumentos (29,5% y 13,8%, respectivamente en 2001 y 2002) superando las previsiones presupuestarias. El descenso de los ingresos por servicios portuarios estuvo originado por la disminución del volumen de tráfico total y la congelación de tarifas portuarias registrada en los ejercicios 2001 y 2002, factores que se han compensado parcialmente por el aumento del ingreso percibido por tonelada de tráfico debido al incremento del tráfico de mercancías con mayores importes tarifarios. A su vez, los aumentos registrados en los ingresos por cánones y concesiones se deben al crecimiento habido en las superficies de dominio público del Puerto de Bilbao como consecuencia de las obras de ampliación del puerto de Bilbao en su obra exterior.

Por su parte, los gastos de explotación han superado a los presupuestados en un 1% en 2001 y en un 0,5% en 2002 y han tenido aumentos sobre los ejercicios precedentes del 4,8% y 1,9% en 2001y 2002, respectivamente.

Los resultados de explotación han sido de 11.638 y 12.073 miles de euros en 2001 y 2002, respectivamente, habiéndose ajustado estos últimos a los presupuestados, mientras que los de 2001 han sido inferiores en un 8,4% a los previstos. Los resultados de las operaciones (resultados del ejercicio antes de deducir las aportaciones al Fondo de Contribución netas de percepciones del mismo) han sido de 7.647 y 20.322 miles de euros en 2001 y 2002, respectivamente, representando los de 2001 un 61,6% de los presupuestados y los de 2002 un 172,9%. Estas desviaciones respecto a los resultados de las operaciones se deben principalmente a las importantes desviaciones habidas entre los resultados extraordinarios reales y los presupuestados. Los resultados extraordinarios fueron negativos por un importe de 522 miles de euros en 2001 y positivos por un importe de 10.802 millones en 2002, cuando las previsiones presupuestarias eran de unos resultados positivos de 2.987 y 2.610 miles de euros en 2001 y 2002, respectivamente. La cuantía de los resultados extraordinarios lograda en 2002 se debe principalmente a la venta de unos terrenos desafectados del uso portuario en Santurce que, además, no estaban presupuestados.

En resumen, se puede concluir que la planificación presupuestaria en lo referente a la cuenta de explotación se ha ajustado, con carácter general a la realidad y a la evolución previsible de sus componentes, salvo en lo que respecta a los resultados extraordinarios y, consecuentemente, al resultado de las operaciones.

En el Anexo 2 figuran los cuadros de financiación presupuestados para los ejercicios 2001 y 2002 y los reales para esos dos mismos años, recogiendo los orígenes de los fondos (o fuentes de financiación) y las aplicaciones de los mismos (o inversiones).

El total origen de fondos fue de 36.042 miles de euros en 2001 y de 49.521 miles en 2002, importes que representaron el 92,0% y el 139,6%, respectivamente, de las cifras presupuestadas. La elevada desviación

positiva registrada en el último de dichos ejercicios, tanto respecto al presupuesto como respecto al ejercicio anterior (39,6% y 37,4%), se debió fundamentalmente a operaciones de baja de inmovilizado que generaron recursos por importe de 25.282 miles (22.850 miles por la enajenación de terrenos situados en el Municipio de Santurce y 2.432 miles por una expropiación forzosa de terrenos de la A.P. de Bilbao efectuada por el Ayuntamiento de Bilbao). La principal fuente de financiación de la A.P. de Bilbao la constituyen normalmente los «recursos procedentes de las operaciones» que en los ejercicios 2000 y 2001 representaron, respectivamente, el 56,9% y el 71,3% del total origen de fondos. Su participación en el total de origen de fondos se redujo en el ejercicio 2002 pasando a ser del 31,9%, en tanto que la participación de los «recursos por enajenación de inmovilizado» experimentó un incremento considerable como consecuencia de las operaciones citadas anteriormente, alcanzado el 51,1%.

Estas variaciones de 2002 fueron acompañadas a su vez de elevadas desviaciones negativas en el caso de los «recursos procedentes de las operaciones» y positivas en el de «recursos por enajenación de inmovilizado» respecto a los importes presupuestados y a los del ejercicio precedente: aquéllos fueron inferiores en un 42,8% a los presupuestados y en un 38,7% a los de 2001 y éstos superaron las mismas magnitudes en un 1.094,8% y 1.409,4%, respectivamente. En relación con estas variaciones hay que señalar que el 50% de las plusvalías obtenidas en la enajenación de los terrenos sitos en el Municipio de Santurce se pagó a su Ayuntamiento, contabilizándose este pago como pérdidas extraordinarias, lo que dio lugar, como se ha indicado, a un fuerte descenso respecto a la cifra prevista de los «recursos procedentes de las operaciones» (15.730 miles, frente a 27.507), propiciando asimismo una elevada desviación respecto al importe del ejercicio anterior (15.730 miles, frente a 25.680).

Otra fuente importante de fondos en 2002 han sido las subvenciones devengadas, que alcanzaron un importe de 3.556 miles de euros. Estas subvenciones proceden de los Fondos de Cohesión de la Unión Europea concedidos para la financiación de las obras de ampliación del Puerto (la A.P. de Bilbao, al igual que todas las Autoridades Portuarias se autofinancia, no percibiendo generalmente subvenciones del estado). Las obras de ampliación del Puerto y las de saneamiento de la Ría de Bilbao, que se han venido efectuando en los últimos ejercicios a cargo de la A.P. de Bilbao, vienen contando con subvenciones de la Unión Europea, a través de los Fondos de Cohesión, que han financiado hasta casi un 50% del importe total de esas inversiones.

Las deudas a largo plazo han tenido muy poco peso entre los orígenes de recursos. Sólo en el año 2001, con un importe de 6.048 miles de euros, han contribuido modestamente a la financiación de la A.P. de Bilbao. En general, en los últimos años, la mayor parte de las inversiones se han autofinanciado con recursos propios o con fondos procedentes de los Fondos de Cohesión de la Unión Europea. De ahí que a 31 de diciembre de 2002 el endeudamiento a largo plazo de la A.P. de Bilbao sólo fuera de 54.081 miles de euros, lo que representaba el 7,6% de su activo total.

En total, las aplicaciones de fondos ascendieron en los ejercicios de 2001 y 2002 a 41.469 y 51.661 miles de euros, respectivamente, superando las cifras presupuestadas en un 12,8% y un 33,6%.

Las aplicaciones de fondos se han destinado casi en su totalidad a las adquisiciones de inmovilizado, fundamentalmente a la realización de obras de ampliación del puerto de Bilbao en su abra exterior. Estas adquisiciones han tenido unos importes de 28.741 y 29.534 miles de euros en los años 2001 y 2002 respectivamente, cifras que coinciden casi totalmente con las incluidas en los presupuestos. Otra aplicación de recursos de cierta entidad ha sido la cancelación o traspaso a corto plazo de deudas a largo plazo con importes de 7.285 y 16.320 miles de euros en los ejercicios de 2001 y 2002, respectivamente, superando ampliamente los importes presupuestados.

Entre las aplicaciones de fondos se encuentra la partida denominada «Fondo de Contribución Aportado» que ha tenido unos importes de 5.439 miles de euros en 2001 y de 4.977 miles de euros en 2002. Este Fondo de Contribución consiste en aportaciones establecidas en base a disposiciones legales a realizar por el conjunto de las Autoridades Portuarias con destino al organismo Puertos del Estado, recipendiario de ellas, y que tienen como finalidad cubrir los gastos operativos de este Ente público y los generales del conjunto del sistema portuario, así como sus inversiones ya que una parte de las aportaciones hechas al Fondo de Contribución por todas y cada una de las Autoridades Portuarias se les devuelve como recursos destinados a financiar sus inversiones particulares en función de los planes aprobados. Los importes de los recursos devueltos a la A.P. de Bilbao por el Organismo Puertos del Estado en los ejercicios de 2001 y 2002 han sido de 2.482 y 1.858 miles de euros, respectivamente, y figuran en los cuadros de financiación como orígenes de fondos bajo la rúbrica «Fondos de Contribución recibidos».

Dentro de los planes de empresa correspondientes a los ejercicios de 2001 y 2002 acordados por la Autoridad Portuaria de Bilbao con el organismo Puertos del Estado, figuran los planes de inversiones, que abarcan los períodos 2001-2004 y 2001-2005. Estos planes están constituidos por una relación detallada de las obras e inversiones a realizar en el período en elementos constitutivos del inmovilizado material, inmaterial y financiero de la Entidad. Para cada obra o inversión se indica en el Plan su presupuesto total, las fechas de inicio y final y las anualidades en que se divide el total presupuestado. Las anualidades previstas para cada ejercicio se actualizan o revisan a finales del ejercicio anterior o comienzos del vigente, de forma concertada o negociada con Puertos del Estado y de manera cohe-

rente con las previsiones establecidas en los cuadros de financiación anuales. En las comprobaciones referidas a los ejercicios de 2001 y 2002 se ha observado la concurrencia de esa coherencia, coincidiendo las cifras presupuestadas en el plan de inversiones con las cifras previstas por este concepto en los cuadros de financiación. En el Anexo n.º 3, en el que se recoge el cumplimiento del plan de inversiones en los ejercicios de 2001 y 2002, se reflejan las anualidades presupuestadas para cada obra o inversión y el importe realizado o certificado de las mismas y las diferencias entre los importes realizados y los presupuestados. Los importes de las inversiones totales presupuestados para los años 2001 y 2002 eran de 28.668 y 29.494 miles de euros respectivamente; y las inversiones totales realizadas fueron de importes prácticamente idénticos: 28.740 y 29.528 miles de euros, respectivamente. No obstante, el análisis particularizado de los proyectos de obra pone de manifiesto que existen importantes desviaciones entre los importes presupuestados anualmente y los certificados, tal como se observa en el propio Anexo n.º 3.

Las diferencias más importantes se observan en la obra «Muelle para mercancía general en la Ampliación», en la que los importes certificados en 2001 y 2002 han superado a los presupuestados en 3.678 y 3.690 miles de euros. Ello se ha debido a la realización de un volumen de obra muy superior a la prevista y a las revisiones de precios. En la obra «Muelle n.º 3 de la Ampliación» el exceso de importe certificado sobre el presupuestado, que ha sido de 1.271 miles de euros en el año 2002, se debe a que se ha adelantado a ese ejercicio parte de la anualidad prevista para años posteriores. El exceso de importe realizado de 622 miles de euros sobre el presupuesto en la obra «Terminación del muelle n.º 2 de ampliación» se ha debido a la realización de un volumen de obra mayor que la proyectada. En las obras con importes certificados inferiores a los presupuestados como en la «Terminación cierre Muelle Príncipe de Asturias, resto de obra», «Urbanización explanada Pta. Lucero» o «Reordenación acceso muelles Santurce», el menor volumen de obra realizado se ha debido a cambios en los proyectos o a retrasos en los procesos de adjudicación.

Del análisis del conjunto de los procesos de planificación puede concluirse que éstos, en términos generales son adecuados y que las previsiones presupuestarias se ajustan a la realidad previsible con la excepción respecto a los proyectos de obras que ha quedado reseñada.

III.2 La gestión de los servicios portuarios y del dominio público portuario

III.2.1 La gestión de los servicios portuarios prestados directamente por la Autoridad Portuaria de Bilbao

La realización, autorización y control de los servicios portuarios es una de las principales competencias atribuidas a las Autoridades Portuarias por la Ley (de acuerdo con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 27/92 según la redacción dada por la Ley 62/1997).

Por otra parte, la realización de servicios portuarios por parte de las Autoridades Portuarias es la principal fuente de ingresos de estas Entidades públicas. En el caso de la A.P. de Bilbao esta fuente de ingresos ascendió a 38.427 y 38.852 miles de euros en los ejercicios de 2001 y 2002 respectivamente. Esos importes representaron el 76,4% y 74,2%, del total de ingresos por venta de servicios, que fueron de unos importes de 50.256 y 52.341 miles de euros.

La prestación de servicios portuarios por parte de las Autoridades Portuarias está sometida al régimen de tarifas establecido en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (modificada por la Ley 62/1997). Según esta normativa «estas tarifas tendrán el carácter de precios privados y deberán garantizar el objetivo de la autofinanciación (de las Autoridades Portuarias), evitar prácticas abusivas en relación con los tráficos cautivos, así como actuaciones discriminatorias y otras análogas». Para conseguir estos objetivos el Ministerio de Fomento, en virtud de lo establecido en la disposición Transitoria 3.ª de la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, dictó, dos órdenes ministeriales de fecha 30 de julio de 1998. En una de estas órdenes se establece el régimen de las tarifas por servicios portuarios prestados por las Autoridades Portuarias y en la otra se establecen los límites máximos y mínimos de todas las tarifas. Estas órdenes ministeriales fueron parcialmente modificadas por la Orden del Ministerio de Fomento de 22 de diciembre de 2000.

En esta normativa se establece un conjunto de reglas y principios generales que se refieren a los objetivos a cubrir mediante la percepción de los ingresos (rentabilidad del conjunto del sistema portuario), a las facultades de control sobre las mercancías y reglas de facturación en los diversos supuestos, al establecimiento de una estructura básica para todas las tarifas y a los supuestos en que éstas son exigibles. Se dispone asimismo que las Autoridades Portuarias aprobarán sus tarifas de acuerdo con los criterios de rentabilidad que se establezcan y a las estrategias comerciales de cada Autoridad Portuaria. Las tarifas se actualizarán con periodicidad anual, de acuerdo con la evolución de los diferentes componentes del coste de los servicios y con los criterios de política portuaria que se establezcan.

Las tarifas por servicios portuarios de gestión directa pueden ser de Señalización Marítima (T-0), de Buques (T-1), de Pasaje (T-2), de Mercancías (T-3), de Pesca fresca (T-4), de Embarcaciones deportivas de recreo (T-5), de Grúas de pórtico (T-6), de Almacenaje (T-7), de Suministros (T-8) y de Servicios diversos (T-9).

Corresponde al Consejo de Administración de cada Autoridad Portuaria ajustar las tarifas por servicios portuarios de acuerdo con lo establecido en las órdenes ministeriales de 30 de julio de 1998. Las Autoridades Portuarias en función de su rentabilidad en el último

ejercicio económico podrán incluir reducciones o incrementos en las tarifas en los términos y condiciones que se establezcan por el Ministerio de Fomento. Las últimas establecidas antes del período fiscalizado lo fueron para el ejercicio de 1998 y fueron las siguientes:

«a) Las Autoridades Portuarias que hayan alcanzado una rentabilidad igual o superior al 2 por ciento en el ejercicio de 1997 podrán establecer modificaciones aplicables en el ejercicio de 1998 a cualquiera de las tarifas T-1: Buques, T-2: Pasaje y T-3: Mercancías, establecidas como básicas en la Orden de 30 de julio de 1998 con los límites y condiciones siguientes:

La disminución de la rentabilidad obtenida en el ejercicio de 1997 que se habría producido de haberse aplicado a los ingresos básicos de dicho ejercicio las modificaciones aplicables por las Autoridades Portuarias para 1998, no superará el 35 por 100. Se entenderá por ingresos básicos en 1997 los que se hubieran producido por la estricta aplicación de las tarifas básicas a los tráficos reales. En ningún caso las modificaciones de las tarifas básicas supondrán una disminución de la rentabilidad por debajo del nivel del 2 por 100 que se estima como la rentabilidad de referencia para el sistema portuario en la situación actual de valoración de sus activos.

Las reducciones aplicables a cualquiera de estas tarifas no serán superiores al 35 por 100 y los posibles incrementos no superarán el 5 por 100. Las reducciones de las tarifas podrían autorizarse siempre que la previsión de la suma de las aportaciones netas al Fondo de Contribución para 1998 y 1999, sea positiva.

La determinación de las modificaciones deberá realizarse con criterios comerciales, principalmente la captación de tráficos y el mantenimiento de los existentes, por lo que deben descartarse las reducciones generalizadas que son objeto de la política tarifaria general.

b) Las Autoridades Portuarias cuya rentabilidad no alcance el 2 por ciento en el ejercicio de 1997, podrán establecer modificaciones aplicables de alguna de las tarifas mencionadas T-1, T-2 y T-3 con los límites y condiciones siguientes:

Los incrementos aplicables a cualquiera e estas tarifas no serán superiores al 10 por 100 ni las reducciones superarán el 20 por 100.

Las reducciones de las tarifas podrán autorizarse siempre que la previsión de la suma de las aportaciones netas al fondo de contribución para 1998 y 1999 sea positiva.

La aplicación de la totalidad de las modificaciones propuestas a los tráficos reales de 1997 supondrá incrementar la rentabilidad resultante.

c) Las Autoridades Portuarias cuya rentabilidad haya sido negativa en el ejercicio de 1997, deberán negociar con Puertos del Estado un plan de disminución de su rentabilidad negativa hasta su supresión, que podrá ser plurianual y que incluirá una modificación tarifaria que no superará, ni en sus incrementos o reducciones el límite del 10 por 100 respecto de las cuantías básicas.

d) Los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias podrán autorizar libremente las reducciones o incrementos a que se refieren los párrafos anteriores, teniendo en cuenta los límites y criterios expuestos, bien con carácter general o bien a puertos, tráficos, operaciones o mercancías concretas, sin necesidad de aplicar dichas reducciones o incrementos a la totalidad de la tarifa contemplada. Sin embargo, no podrán aplicarse reducciones al tráfico movido en puertos construidos por particulares en régimen de concesión, ni al de crudos de petróleo, de gas natural, de mineral de hierro, salvo autorización expresa del Ministerio de Fomento, previo informe de Puertos del Estado.

e) Las cuantías básicas de las tarifas T-5: Embarcaciones deportivas y de recreo y T-6: Grúas de pórtico tendrán el carácter de límite mínimo de la tarifa. En el caso de la tarifa T-5, las autoridades portuarias podrán establecer tarifas superiores teniendo en cuenta la oferta de instalaciones náutico-deportivas existentes en el entorno y sus precios, los servicios que se prestan, las condiciones de centralidad urbana de las instalaciones ofertadas y la demanda existente. En el caso de la T-6 podrán subir esta tarifa hasta un máximo del 10 por 100.»

La definición del concepto «Rentabilidad» está incluida en la O.M de 30 de julio de 1998, modificada por la O.M de 22 de diciembre de 2000, que dice lo siguiente:

«Rentabilidad: A los efectos de la aplicación de las reducciones o incrementos a las cuantías aplicables de las tarifas, se entiende por rentabilidad el resultado del ejercicio, excluidos los beneficios y pérdidas extraordinarias procedentes del inmovilizado material e inmaterial, los gastos, dotaciones a las provisiones e ingresos registrados por los intereses de demora que, en su caso, se puedan devengar como consecuencia de los litigios planteados contra tarifas portuarias, y los resultados (gastos e ingresos) correspondientes al Fondo de Contribución, dividido por el valor del inmovilizado material e inmaterial neto afecto a la explotación, medio del ejercicio. Debe entenderse como afecto a la explotación todo el inmovilizado excepto el que se encuentra en curso, aunque a estos efectos podrá éste incorporarse, total o parcialmente, con antelación a su puesta en servicio, previa notificación a Puertos del Estado. Como estimación del valor medio del ejercicio podrá tomarse la media aritmética de los valores netos de 1 de enero a 31 de diciembre del ejercicio.»

El Consejo de Administración de la A.P. de Bilbao en aplicación de lo previsto en la Ley 62/1997 de modificación de la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y dando cumplimiento a las Ordenes del Ministerio de Fomento sobre tarifas portuarias modificó sus tarifas adaptándolas a lo previsto en las normas. La cuantía establecida para las tarifas T-1: Buques, T-2: Pasaje y T-3 Mercancías, mostraban incrementos del 5% para la T-1 y en torno al 3% para la T-2 y T-3 sobre los importes básicos de estas tarifas fijados en la O.M. de 18 de julio de 1998. Estos incrementos eran acordes con la normativa sobre límites máximos y mínimos de las tarifas previstas en la O.M. de 18 de julio de 1998, ya que al haber alcanzado la A.P. de Bilbao una rentabilidad sobre su inmovilizado material superior al 2% en 1997 podría haber aumentado dichas tarifas hasta el 5%, pues también cumplía la condición de que las aportaciones hechas al Fondo de Contribución eran positivas en los ejercicios de 1998 y 1999.

En los ejercicios de 1999, 2000, 2001 y 2002 el Consejo de Administración de la A.P. de Bilbao mantuvo prácticamente las mismas cuantías en sus tarifas, especialmente en las más importantes y que generan el mayor volumen de ingresos (las mencionadas T-1, T-2 y T-3), con algunas excepciones. El mantenimiento general de las cuantías de las tarifas se ajusta a la normativa pues la previsión legal era que podrían actualizarse con carácter anual previo establecimiento de la actualización por parte del Ministerio de Fomento y esta actuación del Ministerio no se ha producido.

Entre las modificaciones cabe destacar que para el año 2001 y siguientes el Consejo de Administración de la A.P. de Bilbao aprobó una bonificación del 35% de la Tarifa T-3 para los productos «Cacao en grano», «Filetes salados de bacalao» y «Bacalao seco». Además, desde el año 2000 se concedió por el Consejo una bonificación de un total del 25% (en 1999 se había concedido ya una bonificación del 20%) para el tráfico de papel siempre que el consignatario superase las 400.000 toneladas en el año 2000. Estas bonificaciones no son acordes con la normativa sobre tarifas prevista en las órdenes del Ministerio de Fomento de 30 de julio de 1998 puesto que la A.P. de Bilbao en los ejercicios de 2000 y 2001 no alcanzó una rentabilidad del 2% sobre su inmovilizado neto. La rentabilidad lograda en 2000 y 2001, según las estimaciones realizadas, fue del 1,72% y 1,34%, lo que sólo permitiría conceder bonificaciones sobre las cuantías básicas de la T-3 de un máximo del 20%, (del 23,81 teniendo en cuenta que las tarifas fijadas inicialmente superaban las básicas en un 5%), porcentaje por encima del cual la A.P. de Bilbao no debería haber concedido bonificaciones.

Los servicios prestados directamente por la A.P. de Bilbao son muy variados e incluyen la señalización marítima para el acceso al puerto (cuyo coste se recupera mediante la tarifa T-0), las operaciones que facilitan el atraque y desatraque de los buques a muelles y diques que ofrecen resguardo frente al mar (Tarifa T-1) y facilitan la carga y descarga de mercancías y pasaje (Tarifas T-3 y T-2), los servicios de grúas y cabria, almacenaje y depósito de mercancías, suministros diversos (agua, electricidad, fuel-oil, etc.) vigilancia de buques y mercancías, servicios de limpieza y depósito de basuras, gestión y vigilancia de maniobras de ferrocarril y logística de transporte dentro del puerto, etc.

Además existen otros servicios prestados de forma indirecta a través de Corporaciones, Empresas o particulares, que la A.P. de Bilbao controla, regula y supervisa a través de acuerdos o conciertos con terceros, como es el caso del servicio de practicaje realizado por la Corporación de Prácticos de Bilbao o la estiba y desestiba de buques realizada por las empresas especializadas autorizadas.

Por otra parte, la prestación de servicios tradicionalmente directos como las grúas y la maquinaria para el movimiento de mercancías ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años a ser liberalizado y exteriorizado, de forma que, en su mayor parte, en la actualidad se viene realizando por terceros (concesionarios y Empresas especializadas), habiendo la A.P. de Bilbao enajenado o dado de baja la mayor parte de la maquinaria y reducido la plantilla con que prestaba esos servicios por considerar que es más económica y eficiente su prestación por terceros.

La gestión de los servicios portuarios está informatizada en alto grado; y operaciones como la solicitud de escala o atraque de buques y las declaraciones sumarias de carga o descarga de mercancías, así como la facturación, es posible realizarlas desde el año 2002 de forma telemática a través de una plataforma informática que permite el intercambio de información y documentación con los usuarios y consignatarios.

Prácticamente todos los procedimientos de gestión de los servicios portuarios están documentados en manuales en los que se detallan los distintos pasos o actividades a realizar en cada procedimiento y la persona responsable que debe efectuarlos.

Se han analizado particularmente los procedimientos de gestión de los servicios relacionados con el buque (solicitud de escala, asignación de atraque y desatraque de buques, asignación de grúas y finalización de las operaciones y salida de buques) y la liquidación y cobro de las tarifas por los servicios prestados; comprobándose que, en general, los procedimientos son adecuados, se aplican correctamente y se liquidan y cobran las tarifas previstas y establecidas por el Consejo de Administración de la A.P. de Bilbao.

Únicamente en una liquidación del año 2002 se ha observado un incumplimiento de la normativa establecida. En la realizada a la Compañía del buque PRASIDENT, que entró en el puerto el día 2 de junio de 2002, en la que se aplicó una reducción del 50% de la Tarifa T-6 Grúas de Pórtico debido a un acuerdo con el consignatario que no aparece respaldado por el Consejo de Administración como es preceptivo.

III.2.2 La gestión del dominio público portuario

De acuerdo con lo establecido en el artículo 36 d) de la Ley 27/1992 en la redacción dada por la Ley 62/1997, corresponde a las Autoridades portuarias «La gestión del dominio público portuario…», disponiendo el artículo 37.1 que las Autoridades Portuarias tendrán las siguientes funciones:

«l) Otorgar las concesiones y autorizaciones y elaborar y mantener actualizados los censos y registros de usos del dominio público portuario.

m) Recaudar los cánones o precios públicos por las concesiones y autorizaciones otorgadas, vigilar el cumplimiento de las cláusulas y condiciones impuestas en el acto de otorgamiento.»

La definición del dominio público portuario viene establecida por la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante que en su artículo 14 recoge lo siguiente:

«Artículo 14. Naturaleza de los bienes portuarios

1. Las aguas marítimas, terrenos, obras e instalaciones fijas de los puertos de competencia de la Administración del Estado, son bienes de dominio público portuario estatal.

2. Se considera dominio público portuario estatal el dominio público marítimo-terrestre afecto a los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal.»

La gestión del dominio público portuario es una importante fuente de ingresos y, por tanto, de autofinanciación, de la A.P. de Bilbao, a través de las concesiones y autorizaciones de su uso otorgadas a particulares y empresas. Además, estas concesiones y autorizaciones de uso de dominio público portuario proporcionan infraestructuras para el desarrollo de múltiples actividades comerciales e industriales a la iniciativa privada del área de Bilbao que constituyen una importante fuente de riqueza y de crecimiento económico para la región generadora de unos volúmenes de renta y producción muy superiores al valor añadido que proporcionan las actividades portuarias.

Por otra parte, la ampliación del puerto de Bilbao hacia su abra exterior, con el aumento de suelo e instalaciones de dominio público que conlleva, ha permitido desafectar del dominio público espacios y suelo urbano en el centro de la ciudad en beneficio del desarrollo urbanístico de Bilbao, proporcionando recursos para la financiación de las obras de ampliación del puerto.

Existen, pues, dos variantes fundamentales en la gestión del dominio público portuario: por una parte, la gestión de las concesiones y autorizaciones de uso, que origina una importante fuente de ingresos corrientes y, por otra, como consecuencia de las obras de ampliación del puerto y las desafectaciones del dominio público portuario, la relacionada con los movimientos de alza y baja en las superficies de suelo portuario generadores de flujos de fondos derivados de las enajenaciones de suelo y de la necesidad de financiar las obras de ampliación.

A continuación nos referiremos a la gestión de las concesiones y autorizaciones de uso del dominio público portuario. A las obras de ampliación del puerto y su financiación se hace referencia en otros apartados.

La gestión del dominio público portuario estatal está regulada en la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, modificada por la Ley 62/1997. En ellas se define como concesión «la ocupación de bienes de dominio público portuario con obras o instalaciones no desmontables, o por un plazo superior a tres años». La simple autorización se requiere legalmente cuando «las actividades que se desarrollan en el espacio portuario no requieran obras o instalaciones de ningún tipo y la ocupación portuaria se produzca con instalaciones desmontables o con bienes muebles, o por un plazo no superior a tres años.»

El plazo máximo de una concesión de ocupación del dominio público portuario es el previsto en el artículo 66.2 de la Ley de Costas, siendo en principio improrrogable, salvo circunstancias excepcionales y en los supuestos determinado por las leyes. Cuando el objeto de la concesión fuera el ejercicio de una actividad amparada por otra concesión, otorgada por la Administración del Estado por un plazo superior, para extracción de recursos minerales o para usos energéticos o industriales, su titular tendrá derecho a que se le otorgue una nueva concesión por un plazo igual al que reste de vigencia a la concesión de la actividad extractora, energética o industrial, con un máximo de 30 años, renovación que podrá reiterarse hasta completar el plazo superior. Y también se prevé la prórroga de la concesión en el caso de que en el título de la concesión se haya previsto la misma, supuesto en el que, a petición del titular y a juicio de la Autoridad Portuaria, podrá ser ésta prorrogada siempre que el concesionario no haya sido sancionado por infracción grave, se encuentre al corriente en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión y no se supere en total el plazo máximo de 30 años. Excepcionalmente, la Autoridad Portuaria podrá acordar, previo informe favorable de Puertos del Estado, la prórroga de aquellas concesiones cuyo plazo inicial sea de 25 a 30 años y cuyo objeto se encuentre directamente vinculado con la explotación portuaria, atendiendo a criterios determinados reglamentariamente que tengan en cuenta la cuantía de la inversión y el interés estratégico de la concesión. Esta previsión deberá establecerse expresamente en el título concesional y la prórroga no podrá exceder en ningún caso del plazo de 30 años. Su consideración permitirá la revisión de las condiciones de la concesión.

La tramitación de las solicitudes de concesiones y autorizaciones para la ocupación o utilización del dominio público portuario está regulada en la Ley de Costas y en la Ley 27/1992. La autoridad Portuaria de

Bilbao dispone de un manual de procedimiento para la gestión de concesiones y autorizaciones, ajustado a lo previsto en esas leyes.

El examen de los procedimientos de otorgamiento de nuevas concesiones producidas en los ejercicios de 2001 y 2002 ha puesto de manifiesto que su tramitación ha sido, en términos generales, adecuada y conforme a los procedimientos establecidos; procedimientos entre los que cabe diferenciar el que se inicia por la parte interesada dirigiendo una solicitud a la A.P. de Bilbao y el iniciado por la propia A.P. de Bilbao y desarrollado mediante concurso.

En el procedimiento a iniciativa de la parte interesada, ésta deber dirigir su solicitud a la A.P. de Bilbao, acompañando el proyecto correspondiente y un estudio económico financiero del proyecto de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 27/1992, y aportar una fianza provisional por un importe del 2% del total del presupuesto de ejecución de obras. Por parte de la A.P. de Bilbao se procede a comprobar si la documentación presentada cumple los requisitos legales y la capacidad de la A.P. de Bilbao para cumplir lo solicitado. Posteriormente se producen los trámites de información pública, publicando la A.P. de Bilbao los correspondientes anuncios, al tiempo que se solicitan informes al Gobierno Vasco, a los Ayuntamientos interesados, Capitanía Marítima y otras personas o Entidades afectadas. En el caso de que se reciban alegaciones contrarias a la solicitud por parte de terceros afectados, se ponen en conocimiento de los interesados para que realicen las alegaciones oportunas y aporten la documentación correspondiente.

Completada la fase de información pública, el Director correspondiente (en función del asunto) de la A.P. de Bilbao redacta un informe proponiendo el otorgamiento o denegación de la concesión y, en su caso, las condiciones aplicables con arreglo al Pliego de condiciones aprobado según la legislación vigente, y se eleva el expediente al Consejo de Administración de la A.P. de Bilbao, que debe acordar el otorgamiento o denegación de la solicitud de concesión. El acuerdo del Consejo de Administración se notifica al peticionario y a los interesados para que, en el caso de otorgamiento de la concesión, acepten las condiciones de la misma o las rechacen, con las motivaciones que proceda. La concesión otorgada se publica en el Boletín Oficial del Estado. En el caso de aceptación de la concesión por el interesado este deberá proceder a constituir una fianza definitiva del 5% del importe total del presupuesto de ejecución de obras, cancelándose la fianza provisional del 2%.

El procedimiento a iniciativa de la A.P. de Bilbao, comienza con la aprobación por el Consejo de Administración de los pliegos de bases, cláusulas y condiciones de la concesión y la posterior publicación de la convocatoria del concurso de adjudicación de la concesión en el Boletín Oficial de Vizcaya y en un diario local. Recibidas las solicitudes de participación en la Mesa de Contratación de la A.P. de Bilbao, el Director correspondiente prepara un informe con la propuesta de adjudicación del concurso a la oferta más beneficiosa que, unida al expediente, se eleva al Consejo de Administración para que este otorgue o deniegue la adjudicación propuesta. El acuerdo del Consejo de Administración se notifica al adjudicatario y a los interesados siguiendo los mismos trámites que en el caso de las concesiones otorgadas a iniciativa del interesado.

En el caso de las autorizaciones, la tramitación es similar aunque algo más simplificada, existiendo una delegación de poderes del Consejo de Administración a favor del Presidente para otorgar nuevas autorizaciones administrativas de ocupación de superficie por un período de vigencia igual o inferior a un año y para acordar la ampliación del plazo de vigencia de las autorizaciones hasta el período máximo legal (3 años).

Los cánones que devengan las concesiones y autorizaciones son de tres tipos: por ocupación de los terrenos, aguas del puerto y otras instalaciones, por aprovechamiento de dominio público y por prestación de servicio al público y desarrollo de actividades comerciales e industriales. En los dos primeros tipos de cánones la base imponible es el valor del bien ocupado o aprovechado. En el caso de ocupación de terrenos es el valor de los terrenos determinado en base a criterios de mercado, teniendo como valores de referencia otros terrenos del término municipal con similares usos y, en especial, los calificados como de uso comercial e industrial. En el caso de ocupación de las aguas del puerto, el valor de la lámina de agua se determina con referencia a los terrenos contiguos a las áreas de la zona de servicio con similar uso, teniendo en cuenta las condiciones de abrigo de aquéllas, su profundidad y ubicación. En la ocupación de obras e instalaciones la base se determina a partir de la anualidad contable de amortización, el valor del suelo ocupado y el valor de las obras e instalaciones. En los aprovechamientos relacionados con el dominio público la base es el valor de los materiales aprovechados a precio de mercado.

El tipo de gravámenes es del 6% del valor de la base en la ocupación de terrenos y aguas del puerto; del 100 por 100 de la anualidad de amortización y del 6% del valor del suelo y de las obras e instalaciones en el caso de ocupación de las mismas. De acuerdo con lo establecido en la Ley 27/1992 las Autoridades Portuarias deberán remitir al Ministerio de Fomento para su aprobación, la valoración de terrenos y láminas de agua a efectos de la fijación de los cánones.

La Autoridad Portuaria fija en las condiciones de la concesión o autorización la cuantía del canon, que se actualiza anualmente en la misma proporción que la variación experimentada por el índice general de precios al consumo para el conjunto nacional total (IPC) en el año natural anterior.

Durante los ejercicios 2001 y 2002 la Autoridad Portuaria de Bilbao ha venido aplicando los cánones actualizados establecidos en base a la valoración de terrenos y láminas de agua fijados por la Orden del Ministerio de Fomento de 23/11/1988.

Según lo establecido en la Ley 62/1997 las Autoridades Portuarias debían remitir en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley una propuesta de valoración de los terrenos y láminas de agua de la zona de servicio del puerto para su aprobación y, producida ésta, los Consejos de Administración de las A.P. en otro plazo de un año debían aprobar las revisiones de los cánones para adaptarlos a los criterios de valoración establecidos en la ley. En el caso de la A.P. de Bilbao la revisión de los cánones venía justificada, además de por las modificaciones en los criterios de valoración que introdujo la Ley 27/1992, por el intenso proceso de cambio, mejora y ampliación de las zonas de servicio del puerto producido en los años transcurridos desde 1988.

A pesar de haberse iniciado los trámites para una nueva valoración de los terrenos, ésta no se había acordado por el Ministerio de Fomento, encontrándose suspendida su aprobación a finales del ejercicio de 2002. La Autoridad Portuaria, mediante acuerdo de su Consejo de Administración tiene establecidos unos cánones para las distintas zonas del puerto que son los mismos que los contemplados en la O.M. de 23/11/1988, actualizados para los años 2001 y 2002 con los IPC correspondientes.

Se han examinado todas las nuevas concesiones otorgadas en los ejercicios de 2001 y 2002, cuyo detalle figura como Anexo 4 del presente informe, con el objeto de comprobar si los procedimientos de gestión se adecúan a las normas internas y a la legalidad vigentes y si se aplican los cánones establecidos.

Entre las concesiones otorgadas en el año 2001 figura una a favor del Consorcio de Aguas de Bilbao a la que se ha fijado un canon simbólico de 10 euros al año, cuando, de acuerdo con los cánones establecidos por la A.P. de Bilbao para ese año, le correspondería un canon de 4,17 euros/m², lo que aplicado a la superficie ocupada supondría un importe total anual de 112.769 euros. El canon aplicado es consecuencia de un acuerdo entre la A.P. de Bilbao y el Consorcio de Aguas de fecha 28-2-1996, por el cual, en atención a razones de interés público, se aplica aquel canon a todas las concesiones otorgadas al Consorcio. Sin embargo, este acuerdo no parece acorde con la legislación vigente, ya que la Ley 27/1992, modificada por la Ley 62/1997, no contempla ese tipo de reducciones en los cánones y entre las Entidades y Administraciones públicas exentas no figura el Consorcio de Aguas de Bilbao. Lo mismo sucede con otra concesión otorgada al mismo Consorcio en el año 2002 fijándose un canon total de 10 euros anuales, cuando de acuerdo con la superficie y zona ocupadas le correspondería pagar un canon total anual de 22.550 euros.

También en el año 2001 se otorgó una concesión a la Entidad Servicios Logísticos Portuarios, S.A. que supone la ocupación de 10.893 m² en la zona de ampliación del puerto, fijándose un canon anual de 650 pts/m² cuando, según las cuantías de los cánones establecidos y vigentes para el año 2001, correspondería haber fijado un canon de 1.236 pts/m². Según los responsables de la A.P. de Bilbao, la razón de establecer un canon inferior al previsto según la O.M de 23/11/1988 es que la concesión ocupa terrenos ganados al mar que no están totalmente consolidados y asfaltados y que requieren de la realización de obras a cargo del concesionario, siendo el canon fijado consecuencia de negociaciones entre la A.Portuaria y el concesionario.

Entre las concesiones otorgadas en 2002 figura una a favor del Ayuntamiento de Santurce, que supone la ocupación de 1.437,35 m², para la que se ha fijado un canon simbólico de 10 euros anuales cuando, de acuerdo con las cuantías de los cánones vigentes y la zona ocupada, le correspondería un canon anual de 7,63 euros/ m², lo que supone un canon total anual de 10.967 euros. A esta actuación y a su carencia de base legal es aplicable lo señalado antes respecto al Consorcio de Aguas de Bilbao.

En las demás concesiones no se han observado anomalías o incumplimientos, habiéndose aplicado los cánones establecidos en la normativa vigente. En todos los expedientes la tramitación y gestión se ha producido conforme a la normativa establecida; y la liquidación o facturación, contabilización y cobro de los cánones devengados por las concesiones se ha producido de manera acorde con los términos del otorgamiento.

Los ingresos en concepto de cánones por concesiones han supuesto para la A.P. de Bilbao unos importes de 11.841 y 13.840 miles de euros, en los ejercicios de 2001 y 2002, respectivamente. Estos volúmenes de ingresos representan el 23,6% y el 25,7% de los ingresos totales por ventas de servicios de la A.P. de Bilbao. Su fuerte crecimiento y el aumento de su peso sobre el total de los ingresos, que viene compensando sobradamente la tendencia decreciente de los ingresos derivados de la prestación de servicios portuarios directos, hace previsible que aquella fuente de ingresos puede llegar a ser en el futuro un medio principal de generación de recursos y de autofinanciación de la A.P. de Bilbao.

Aunque, en términos generales, el aumento de los ingresos por cánones se debe al aumento de superficie disponible como consecuencia de la ampliación del puerto en su abra exterior y a la puesta en servicio de las obras efectuadas en esa zona, también esta contribuyendo a ese crecimiento de los cánones el desarrollo y aplicación de los cánones por prestación de servicios al público y el desarrollo de actividades comerciales e industriales. Estos cánones, previstos en el artículo 69 bis de la Ley 27/1992 (introducido por la Ley 62/1997), se establecen en función del volumen del tráfico portuario generado por el concesionario de la actividad comercial, industrial o de servicios o por el volumen de negocio generado (el canon puede ser de una cuantía hasta el 5% de la facturación). En las concesiones otorgadas en los últimos ejercicios por la A.P. de Bilbao se observa la creciente importancia de estos cánones, que se suman a los devengados por la ocupación de terrenos e instalaciones. En el anexo 5 de este informe se rela-

cionan las concesiones otorgadas en el período analizado que devengan canon por el desarrollo de actividades comerciales, industriales y de servicios.

III.3 Los procedimientos de gestión de las inversiones

Los procedimientos de gestión de las inversiones por la A.P. de Bilbao más importantes y significativos son los comprendidos en el proceso de realización y aprobación del plan de inversiones, la aprobación de los proyectos de obras, su contratación y la enajenación de inversiones. A los procedimientos de gestión relacionados con la planificación de las inversiones nos hemos ya referido anteriormente.

Las inversiones en obras y construcciones que ha venido efectuando la A.P. de Bilbao en los ejercicios de 2001 y 2002 suponen la casi totalidad de sus inversiones, ya que las restantes (maquinaría, mobiliario, equipo para la información, inmovilizado inmaterial o inmovilizado financiero) son una pequeña fracción de la inversión total, como se deduce de los datos que figuran en el Anexo 3 (en el año 2002 supusieron en torno al 5% del total de la inversión).

De acuerdo con lo establecido por la Ley 27/1992, la realización de nuevas obras de infraestructura y la ampliación de los puertos existentes exige la redacción y aprobación del correspondiente proyecto y estudios complementarios por la Autoridad Portuaria competente, o en su caso, por Puertos del Estado. Corresponde a este Ente Público la información técnica de los proyectos de obras que presenten características singulares desde el punto de vista técnico o económico, con carácter previo a su aprobación por las Autoridades Portuarias. A este respecto en la normativa interna de la A.P. de Bilbao (Normas generales de Contratación) se consideran singulares desde el punto de vista económico los proyectos cuya cuantía supera los 3.005 miles de euros, sin perjuicio de que puedan ser reclamados para informe técnico por Puertos del Estado los de cuantía inferior que presenten características singulares desde el punto de vista técnico.

Otro requisito legal para las obras de ampliación del puerto que viene efectuando la A.P. de Bilbao es que los proyectos de dichas obras sean sometidos al procedimiento de evaluación ambiental cuando ello sea exigible en aplicación de la legislación específica.

Los procedimientos de elaboración y aprobación de los proyectos de obras están recogidos en los manuales de procedimiento de que dispone la A.P. de Bilbao, que recogen los requisitos legales a cumplir por la A.P. a que antes hemos hecho referencia. De las comprobaciones efectuadas se deduce que, en líneas generales y en los aspectos significativos, se cumplen los procedimientos internos y los requisitos legales exigidos en la elaboración y aprobación de los proyectos de obras.

Los principales proyectos de obras en curso de realización o adjudicados en los períodos fiscalizados, que suponen obras de ampliación del puerto y que, en principio y de acuerdo con la legislación aplicable podrían estar sometidos al procedimiento de evaluación ambiental (terminación del Muelle n.º 2 de la Ampliación, Muelle n.º 3 de la Ampliación, Muelle AZ-1 adosado al dique de Ziérbana, etc), fueron enviados para dictamen del organismo competente (Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental) que ha acordado que a todos ellos se hace extensiva la declaración de impacto medioambiental aplicada al «Proyecto de Ampliación del Puerto de Bilbao en el Abra Exterior, Fase 1» por considerarlos fases posteriores del mismo.

El Proyecto de Ampliación del Puerto de Bilbao en el Abra Exterior, Fase 1, ya terminado a la fecha de inicio de los períodos fiscalizados, consistió básicamente en la creación de una zona portuaria entre Ziérbana y el dique de Santurce, mediante la construcción de un dique de abrigo en Ziérbana de 5 km de longitud. En la declaración de impacto ambiental formulada por el Ministerio de Medio Ambiente se somete la autorización del proyecto al cumplimiento de un conjunto de condiciones y medidas correctoras. Del examen de la documentación existente sobre las medidas correctoras adoptadas por la Autoridad Portuaria parece deducirse que las mismas se han cumplido.

La contratación de obras está sometida a las Normas Generales de Contratación del Ente Público Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias y a las Normas Generales de Contratación de la Autoridad Portuaria de Bilbao aprobados por su Consejo de Administración de 14 de diciembre de 2001. Estas últimas normas se ajustan en sus aspectos generales a las normas de Puertos y del Estado y contienen la exigencia de que se respeten los principios de publicidad, concurrencia y salvaguarda del interés del organismo y homogeneización del sistema de contratación en el sector público que establece la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aún cuando la contratación en términos generales esté sometida al ordenamiento jurídico privado al igual que todas las actividades de las Autoridades Portuarias salvo cuando ejercen funciones de carácter público.

Además, la A.P. de Bilbao en su contratación está sometida a la Ley 48/1998, sobre procedimiento de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, cuando celebra contratos comprendidos en el ámbito de esta norma. El sometimiento a la Ley 48/1998 está asimismo contemplado en la normativa de contratación de la A.P. de Bilbao.

Por otra parte, la contratación de obras debe cumplir el requisito de que los proyectos han de estar incluidos en los planes de inversión que forman parte de los planes de empresa aprobados por el Ente público Puertos del Estado. Este requisito se aplica con carácter general a los proyectos de obras e inversiones que superen el importe de 601.012 euros y es previo a la iniciación del expediente de contratación.

Los procedimientos de adjudicación son similares a los previstos en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas: abierto, restringido y negociado; y su utilización se prevé en función de determinadas cuantías de los contratos. Para los procedimientos restringido y abierto (establecidos con carácter general para contratos de cuantías comprendidas entre 150.323 y 601.012 euros y superiores a 601.012 euros, respectivamente) se prevé la utilización de las modalidades de concurso o subasta dependiendo el uso de uno y otro procedimiento de que la oferta se seleccione o no en base a consideraciones diferentes del precio en determinados casos especificados. Del examen de la documentación de los principales procesos de adjudicación de contratos de obras efectuados en los ejercicios de 2001 y 2002 se deduce que, en sus aspectos más significativos, dichos procesos han cumplido la legalidad aplicable y se han observado los procedimientos internos de contratación establecidos.

Las enajenaciones de inversiones pueden ser de dos tipos: enajenaciones de bienes del dominio público portuario que resulten innecesarias para los fines portuarios y enajenaciones de material inservible, instalaciones no fijas y bienes muebles de cualquier naturaleza. Cuando se trata de bienes pertenecientes al dominio público, la normativa legal aplicable en los ejercicios fiscalizados exige que los bienes sean desafectados por el Ministerio de Fomento, con informe de la Dirección General de Costas a efectos de la protección y defensa del dominio público marítimo terrestre, previa declaración de innecesariedad por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria. Tras la desafectación, estos bienes se incorporan al patrimonio de la Autoridad Portuaria y ésta puede proceder a su enajenación o permuta. Cuando el valor de los bienes es superior a 500.000 pts. y no excede de 3.000 millones de pts, su enajenación es autorizada por el Ente público Puertos del Estado; y debe ser autorizada por el Gobierno cuando exceda de esa última cantidad. En el caso de que los bienes desafectados conserven sus características naturales de bienes del dominio público marítimo terrestre, definidos en la Ley 22/1988, de Costas, tales como playas o zonas de depósito de materiales sueltos, se incorporan al uso propio del dominio público marítimo terrestre regulado por dicha Ley.

En el caso de bienes muebles, material inservible o instalaciones no fijas no se precisa una expresa declaración de desafectación del servicio pudiendo el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria acordar su enajenación o desguace.

Por otra parte, las enajenaciones de inversiones por las Autoridades Portuarias están sometidas al ordenamiento jurídico privado, no debiendo cumplir otros requisitos que el respeto a los principios de publicidad, concurrencia y salvaguarda del interés del organismo. En el caso de la Autoridad Portuaria de Bilbao, los contratos de enajenación de bienes del propio patrimonio están expresamente excluidos de sus Normas Generales de Contratación, realizándose estos contratos por un procedimiento específico que se ajusta a los principios más arriba reseñados.

Entre las operaciones de enajenación de inversiones efectuadas por la A.P. de Bilbao en los ejercicios fiscalizados destaca por su importancia la realizada en el año 2002 consistente en una venta mediante subasta de dos parcelas colindantes denominadas Bolintxes y ubicadas en el municipio de Santurce, por un importe de 22.850 miles de euros.

Estas parcelas, con una superficie total de 4.404 metros cuadrados, fueron desafectadas del dominio público portuario por sendas órdenes del Ministerio de Fomento de los años 1993 y 1999, acordada su innecesariedad y su enajenación por el Consejo de Administración de la A.P. de Bilbao en el año 1995 y autorizada su venta por el Ente Público Puertos del Estado, en marzo del año 2000. La valoración hecha en el momento de la autorización de su venta fue de 1.200 millones de pesetas por lo que bastaba la autorización de Puertos del Estado para la realización de la operación. El 15 de mayo de 2002 se publicó la resolución de la A.P. de Bilbao convocando la subasta de las parcelas y con igual fecha se aprobó el Pliego de Condiciones que rigió la subasta.

A la subasta se presentaron 14 proposiciones, seleccionándose inicialmente, de acuerdo con lo previsto en el Pliego de condiciones, las tres mejores de ellas, que ofrecían 22.847, 25.131 y 25.251 miles de euros. A los tres mejores oferentes se les concedió la opción de mejorar sus ofertas iniciales de acuerdo con lo previsto en el Pliego de condiciones. Sin embargo, las dos empresas que habían presentado las mejores ofertas no sólo rechazaron mejorar sus propuestas iniciales sino que retiraron e invalidaron esas propuestas. Únicamente el tercer ofertante, que había presentado la propuesta clasificada en último lugar por su cuantía mejoró levemente su propuesta inicial en la cantidad de tres mil euros elevándola hasta la cuantía total de 22.850 miles de euros, resultando adjudicatario de la subasta ante la retirada de las dos propuestas de mayor cuantía.

Aunque en el Pliego de condiciones de la subasta se preveían cláusulas penales como la incautación de la fianza establecida para los licitadores, por importe de 18.000 euros, estas cláusulas eran de aplicación al adjudicatario de la subasta, pero no se contempla en el Pliego que fuesen de aplicación a los licitadores seleccionados en la primera fase del proceso de adjudicación. Por ello, la A.P. de Bilbao devolvió las fianzas a los dos licitadores que renunciaron a la adjudicación. El resultado producido por esta actuación pone, en todo caso, de manifiesto que el Pliego de condiciones de la subasta presentaba importantes deficiencias para la defensa de los intereses de la A.P. de Bilbao. En posteriores actuaciones la A.P. de Bilbao ha aprobado Pliegos de condiciones más adecuados para garantizar la protección de los intereses de la Entidad.

Por otra parte, según manifestaciones de los responsables de la A.P. de Bilbao, ésta decidió no ejercer ningún tipo de acción legal para resarcirse de los perjuicios económicos que pudieran haberle originado la actuación de los licitadores mencionados, debido a que se consideró que tales acciones legales tendrían escasas posibilidades de éxito en el marco del ordenamiento jurídico privado al que está sometida la contratación.

Habría sido prudente, ante los indicios de la existencia de una alianza entre los licitadores en perjuicio de la A.P. de Bilbao, anular el concurso antes de proceder a la adjudicación e iniciar de nuevo los trámites.

Otro aspecto peculiar de esta operación de venta es que las plusvalías originadas, que ascendían a 22.836.369 de euros, han sido compartidas por la A.P. de Bilbao con el Ayuntamiento de Santurce, que ha recibido el 50% de las mismas en virtud de un convenio urbanístico establecido entre ambas entidades de fecha 17 de mayo de 1996. En ese convenio se prevé que el Ayuntamiento, ante la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad en tramitación, incorporará a él una mejora en la calificación y el aprovechamiento urbanístico de los terrenos propiedad de la Autoridad Portuaria de Bilbao recibiendo a cambio el 50% de las plusvalías generadas.

En todo caso, la cesión al Ayuntamiento del 50% de las plusvalías generadas por la venta de las parcelas parece excesiva y desde luego poco beneficiosa para los intereses de la A.P. de Bilbao, que se rige por el ordenamiento jurídico privado y que precisa de los ingresos procedentes de la venta de terrenos para autofinanciar sus operaciones y desarrollar su objeto social. La cesión del 50% de las plusvalías al Ayuntamiento de Santurce supera ampliamente los porcentajes establecidos por las normas y aplicados en la práctica en los convenios urbanísticos; sin que pueda justificarse por la existencia de una recalificación urbanística que ha de obedecer a intereses generales y que en gran medida parece derivada de la propia desafectación de los terrenos portuarios más que por decisiones particulares del propio Ayuntamiento.

III.4 Los procedimientos de gestión de la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao, filial de la A.P. de Bilbao

La actividad de estiba y desestiba de buques, el marco de las relaciones laborales de los trabajadores portuarios que se dedican a ella con las Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba y con las Empresas estibadoras y las funciones de esas Sociedades Estatales y de las Empresas estibadoras, están regulados por el Real Decreto-Ley 2/1986, de 23 de mayo, del Servicio público de estiba y desestiba de buques. Además, el III Acuerdo para la Regulación de las Relaciones Laborales en el Sector Portuario, de fecha 27 de septiembre de 1999, con vigencia de cinco años, regula de forma detallada las relaciones laborales entre las empresas estibadoras y los estibadores portuarios que intervengan en la realización de actividades constitutivas del servicio público de estiba y desestiba de buques. Este acuerdo fue suscrito, por una parte, por la Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarios y por el ente público Puertos del Estado en representación del conjunto de las Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba y, por otra, por las centrales sindicales Coordinadora Estatal de Trabajadores Portuarios, UGT y CC.OO. en representación de los trabajadores; y afecta a las relaciones laborales de los trabajadores y Empresas (Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba y Empresas estibadoras) que operan en los puertos comerciales de todo el territorio español.

Por otra parte, el Convenio Colectivo para el Sector de Estibadores del Puerto de Bilbao, para 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002, es de aplicación específica para las relaciones laborales de la totalidad de los estibadores portuarios contratados por la Sociedad de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao en régimen de relación laboral especial o por las Empresas estibadoras en régimen de relación laboral común, que operan en las zonas de servicio del puerto de Bilbao.

Según lo que establece el Real Decreto-Ley 2/1986, las actividades de estiba y desestiba de buques en los puertos de interés general constituyen un servicio público de titularidad estatal que será gestionado mediante contrato, en los términos previstos en la legislación.

Todas las personas físicas o jurídicas (denominadas Empresas Estibadoras) que deseen intervenir en la gestión del servicio público de estiba y desestiba tienen que participar en el capital de las Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba. Estas Sociedades tienen por objeto asegurar la profesionalidad de los trabajadores que desarrollen actividades portuarias y la regularidad en la prestación de servicios en tales actividades, a cuyo fin contratan, en el ámbito de la relación laboral especial de estibadores portuarios, a aquellos trabajadores que sean necesarios para el desarrollo de estas tareas. Por tanto, la función principal de las Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba es la de proporcionar a las Empresas estibadoras los trabajadores portuarios precisos para realizar sus funciones ya que la normativa legal, salvo las excepciones que más adelante se comentan, obliga a que el acceso a la profesión de estibador portuario se haga a través de su contratación inicial por parte de una Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba.

La cesión de personal por parte de las Sociedades estatales de estiba y desestiba a las Empresas estibadoras puede efectuarse de dos formas.

Una de ellas es la transferencia de personal de forma permanente a las Empresas estibadoras, contratando éstas estibadores portuarios pertenecientes a la plantilla de la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba mediante contratos con una duración mínima de tres años. Los trabajadores que pasan a las Empresas estibadoras lo hacen en régimen de relación laboral

común, quedando en suspensión la relación laboral especial que mantenían con la Sociedad Estatal, aunque conservando los derechos económicos de antigüedad que tenían en ésta antes de la suspensión y computándose en caso de retorno a la Sociedad Estatal también el tiempo de trabajo prestado en la Empresa estibadora a efectos de antigüedad. El procedimiento de incorporación de trabajadores con carácter fijo a las Empresas estibadoras en régimen de relación común se inicia mediante solicitud dirigida por éstas a la Sociedad Estatal indicando el número y grupo profesional requerido. La solicitud se pone en conocimiento de los trabajadores y de la representación sindical, para que los trabajadores que voluntariamente opten al puesto de trabajo lo comuniquen a la Sociedad Estatal, que da traslado a las empresas estibadoras.

La otra forma de cesión de trabajadores portuarios es la que se realiza con carácter temporal, cuando las Empresas estibadoras así lo solicitan a la Sociedad Estatal por no contar con suficiente personal propio para cubrir el desarrollo de sus actividades. La selección y asignación del personal para atender estas tareas se realiza diariamente por la Sociedad Estatal conservando ésta el carácter de empresario respecto de los trabajadores cedidos. En el supuesto de que la Sociedad Estatal no pueda proporcionar el número de trabajadores solicitados con carácter temporal por una Empresa estibadora, ésta puede contratar directamente a los restantes sin exceder de un turno de trabajo.

Las Empresas estibadoras para poder realizar el servicio público de estiba y desestiba deben estar autorizadas por la Autoridad Portuaria del puerto en que deseen operar y haber suscrito con ella un contrato de prestación del servicio.

El capital de las Sociedades estatales de estiba y desestiba, de acuerdo con la normativa aplicable, se distribuye de la forma siguiente: el 51% pertenece al Estado, a través de las respectivas Autoridades Portuarias; y el restante 49% pertenece a las Empresas estibadoras que operan en cada puerto, teniendo éstas que haber desembolsado su parte respectiva en función de su nivel de actividad y plantilla. La variación de las plantillas y el volumen de actividad de todas y cada una de las Empresas estibadoras determina que haya correcciones en su participación en el capital de la respectiva Sociedad Estatal, que se realizan generalmente de forma anual.

Además, cada Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba tiene que tener suscrito un contrato con su respectiva Autoridad Portuaria en el que se regulan las relaciones entre ambas Entidades, las características de prestación del servicio de estiba y desestiba y las tarifas a aplicar.

Las Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba no pueden tener beneficios ni pérdidas, según la normativa legal. Los déficits y superávits que resulten de sus actividades dan lugar al devengo de cuotas de cargo o abono en contra o a favor de las Empresas estibadoras participantes en su capital, en función de su nivel de actividad, de forma que en cada ejercicio se consiga un resultado equilibrado.

Los procedimientos de gestión y las actividades más significativas aplicadas y realizadas por la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao durante los ejercicios de 2001 y 2002 han sido, por orden de importancia los siguientes: cesión temporal de trabajadores a Empresas estibadoras, selección y contratación de nuevos trabajadores portuarios, cesión con carácter fijo de trabajadores a las empresas estibadoras y reajustes de tarifas aplicables a la cesión temporal de trabajadores para equilibrar las cuentas anuales de pérdidas y ganancias. En los Anexos 6 y 7 figuran, respectivamente, los balances de situación y cuentas de pérdidas y ganancias de los ejercicios de 2001 y 2002 de la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao.

El volumen total del activo de la Sociedad de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao, de 1.595 miles de euros en 31 de diciembre de 2002, es relativamente pequeño para una Sociedad que tuvo un empleo medio de 241 trabajadores en el ejercicio de 2002. Ello se debe a que la Sociedad Estatal es meramente una prestadora de servicios de personal, que no precisa para el desarrollo de sus actividades de un volumen significativo de inmovilizado, habiendo sido la mayor parte de sus inversiones en activo circulante, con un importe de 1.459 miles en el ejercicio (saldos deudores de empresas estibadoras asociadas de la Sociedad estatal y tesorería, fundamentalmente). De ahí que el importe de los fondos propios, en su totalidad constituidos por el capital suscrito, sea de pequeña entidad y no haya experimentado variaciones en los últimos ejercicios, alcanzando los 294 miles de euros a 31 de diciembre de 2002.

Las cifras de negocios de la Sociedad han sido de 12.371 y 12.668 miles de euros en los ejercicios de 2001 y 2002, respectivamente, y corresponden en su totalidad a prestaciones de servicios (cesión de personal de forma temporal) a las Empresas estibadoras participantes en el capital social de la Sociedad Estatal. La principal partida de gastos son los gastos de personal (superan el 94% del total de los gastos de explotación en 2002) que alcanzaron importes de 11.442 y 12.006 miles de euros en los ejercicios de 2001 y 2002, respectivamente.

Resulta, pues, que los principales procesos de gestión por su importancia económica son los relacionados con la gestión de personal, especialmente los vinculados a la cesión temporal de trabajadores a las Empresas estibadoras del Puerto de Bilbao.

Como se ha indicado antes, la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao sólo puede realizar prestaciones de personal a las Empresas estibadoras autorizadas que, además, sean accionistas de la Sociedad estatal, participando en su capital social. Las comprobaciones efectuadas referidas a los ejercicios 2001 y 2000 han puesto de manifiesto que ambos requisitos legales se cumplían respecto de las empresas

estibadoras usuarias de los servicios del personal portuario perteneciente a la Sociedad Estatal.

Para la cesión temporal de trabajadores, las Empresas estibadoras realizan diariamente por escrito la solicitud de los trabajadores que precisan en un impreso normalizado que debe recibir la Sociedad la víspera del día para el que se solicitan los trabajadores. Recibidas las solicitudes, se procede a asignar el personal de la plantilla de la Sociedad entre las Empresas estibadoras solicitantes, cumplimentando un impreso (denominado cajetín de trabajo) por cada una de las solicitudes recibidas en el que se hace constar la empresa estibadora, el tipo de operación, el buque o muelle, la jornada, la fecha, el tipo de mercancía, el grupo profesional y número de personas de la plantilla de la Sociedad Estatal destinadas a cada operación de estiba y desestiba, con indicación del número de registro de personal. Este cajetín de trabajo sirve de comunicación a la Empresa estibadora de la asignación de personal que se le ha realizado y de soporte documental para elaborar las liquidaciones correspondientes a las empresas estibadoras y para la facturación de los servicios de personal prestados.

Por esos servicios la Sociedad estatal percibe de las Empresas estibadoras unas tarifas que varían según la categoría profesional de los trabajadores y el turno de trabajo realizado ya que están calculadas en base al coste de personal que tiene la Sociedad estatal de forma que cubran la totalidad de sus gastos. Las variaciones de las tarifas deben ser aprobadas por el Consejo de Administración de la Sociedad y por la A.P. de Bilbao. En los ejercicios de 2001 y 2002 se han producido cuatro variaciones de tarifas, dos que corresponden a los inicios de ejercicio y otras dos producidas en la mitad de cada uno de ellos, para adaptar las tarifas a los desfases producidos entre ingresos y gastos.

El «certificado de personal no servido» expedido por la Sociedad faculta a la empresa estibadora para la contratación de trabajadores no pertenecientes a la plantilla de la Sociedad, operación que se supervisa y controla por la Sociedad Estatal percibiendo ésta de las empresas estibadoras una comisión sobre los servicios prestados (turnos) por ese personal ajeno. La cuantía de esta comisión viene fijada en las tarifas que aprueba el Consejo de Administración.

Por otra parte, los cajetines de trabajo sirven también de soporte documental para la confección de las nóminas, puesto que la retribución de los trabajadores tiene una parte variable que puede llegar incluso al 50% de la retribución total y que incluye una gama variada de pluses en función del número y tipo de turnos realizados por cada trabajador (plus de penosidad, plus de asistencia, turno nocturno, festivos, etc...).

En la verificación del cumplimiento de los procedimientos mencionados, de la aplicación correcta de las tarifas y de la adecuada facturación a las empresas estibadoras y de que la nómina se confecciona de acuerdo con lo establecido en el Convenio Colectivo y con las jornadas y turnos efectuados realmente por los trabajadores no se han observado incumplimientos o anomalías significativas. En la Sociedad existe un manual de procedimientos donde se describen los procedimientos más significativos relacionados con las actividades descritas; habiéndose verificado asimismo que estos procedimientos son adecuados, están de acuerdo con la normativa legal aplicable y se cumplen.

Otro de los procedimientos de gestión examinados ha sido el de selección y contratación de nuevos trabajadores que ingresan en la Sociedad Estatal en régimen de relación laboral especial, pudiendo pasar posteriormente a las empresas estibadoras en régimen de relación laboral común. En el ejercicio de 2000 se inicio por la Sociedad Estatal un proceso de selección de nuevo personal para contratar a 50 nuevos estibadores, cifra en la que se estimaban las necesidades futuras de la Sociedad para los ejercicios de 2001 y 2002. El proceso de selección y contratación fue aprobado por el Consejo de Administración de la Sociedad y por la Comisión Mixta de las Relaciones Laborales en el Sector Portuario, de acuerdo con lo que establece la normativa para la contratación de nuevos trabajadores portuarios.

La selección de los trabajadores se hizo en dos fases: en el ejercicio de 2001 se contrató una empresa externa que preseleccionó a 41 trabajadores de los que se contrataron 36; en el ejercicio de 2002 se contrató otra empresa externa de selección para la selección de personal y se hizo una convocatoria pública de la oferta de trabajo publicándose en dos diarios, elaborándose como resultado de la selección efectuada una lista de 49 trabajadores, de los que se contrataron 14 trabajadores.

El movimiento de trabajadores en la Sociedad estatal en 2001 y 2002 ha sido el siguiente: en el año 2001 hubo un total de altas de 43 trabajadores, de los cuales 36 eran nuevas contrataciones y se reincorporaron 7 trabajadores que estaban en Empresas estibadoras con relación laboral común, produciéndose en ese ejercicio un total de 33 bajas (18 por pasar a Empresas estibadoras) y resultando un incremento neto en su plantilla de 10 trabajadores; y en el ejercicio de 2002 hubo un total de 16 altas (14 fueron nuevas contrataciones y dos fueron reingresos procedentes de empresas estibadoras en las que los trabajadores estaban en relación común laboral), siendo las bajas 30 y registrándose una reducción neta de 14 trabajadores en la plantilla de la Sociedad.

Las nuevas contrataciones efectuadas en el conjunto de los ejercicios 2001 y 2002, que ascienden a 50, coincide con el número de contrataciones autorizadas por el Consejo de Administración de la Sociedad y por la Comisión Mixta para las Relaciones Laborales en el Sector Portuario.

De la documentación examinada sobre la selección de personal puede deducirse que se ha realizado una adecuada valoración de los candidatos y que ésta se ha ajustado a los principios de igualdad y capacidad que establece la normativa aplicable.

Finalmente procede observar que el procedimiento recogido en el Manual de Procedimientos de la Sociedad para la selección y contratación de personal difiere de lo previsto sobre el particular en el III Acuerdo Marco para la Regulación de las Relaciones Laborales en el Sector Portuario en cuanto no contempla explícitamente la necesidad de hacer una convocatoria pública y de que la selección de los candidatos haya de ser realizada por una Empresa externa especializada, entre otras cuestiones. Además, en el Manual de procedimiento están escasamente desarrolladas y no se definen suficientemente las actuaciones principales de la selección y contratación.

IV. CONCLUSIONES

Primera. Los procedimientos de gestión utilizados en los ejercicios de 2001 y 2002 por la A.P. de Bilbao son, en términos generales y en sus aspectos más significativos, adecuados y cumplen la normativa legal e interna establecida, con las salvedades que se exponen en el texto del informe.

Segunda. Entre las incidencias relacionadas con las actuaciones de la A.P. de Bilbao y analizadas en el informe pueden destacarse las siguientes:

En algunas concesiones otorgadas en los ejercicios de 2001 y 2002 a Entidades públicas (Consorcio de Aguas de Bilbao y Ayuntamiento de Santurce) se han fijado cánones de importe simbólico, lo que no es acorde con las normas establecidas sobre el particular y es perjudicial para los intereses económicos de la A.P. de Bilbao.

En una concesión otorgada a una empresa privada en el ejercicio de 2001 se fijó un canon de ocupación inferior al que correspondía con arreglo a lo establecido en la O.M. de 23/11/1988.

Las insuficiencias del Pliego de condiciones que rigió la enajenación mediante subasta pública de unos terrenos ubicados en Santurce pertenecientes a la A.P. de Bilbao propiciaron actuaciones de algunos licitadores que pueden haber ocasionado perjuicios económicos a la Entidad.

La cuantía de las plusvalías cedidas al Ayuntamiento de Santurce resulta excesiva ya que supera muy ampliamente los porcentajes establecidos y los aplicados en la práctica de los convenios urbanísticos al haberse fijado en un convenio concertado en 1996, la participación de la Corporación municipal en el 50% del importe de las plusvalías obtenidas.

Tercera. En cuanto a la Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de Bilbao, única filial de la Autoridad Portuaria, en términos generales los procedimientos de gestión aplicados en los ejercicios de 2001 y 2002 se ajustan a la normativa vigente y pueden entenderse adecuados para el cumplimiento de los objetivos de la Sociedad.

V. RECOMENDACIONES

Única. La Autoridad Portuaria debería establecer sus convenios de concesión de utilización del dominio público portuario a Entidades públicas y privadas en el modo preciso para que queden debidamente asegurados los intereses económicos de la Autoridad Portuaria y, en todo caso, garantizado el cumplimiento de la legalidad vigente.

Madrid, 25 de enero de 2005.—el Presidente, **Ubaldo Nieto de Alba.**

ANEXO 1
AUTORIDAD PORTUARIA BILBAO
CUMPLIMIENTO OBJETIVOS PRESUPUESTARIOS
EJERCICIOS 2001 Y 2002. PREVISIONES DE TRÁFICO Y PRESUPUESTO DE EXPLOTACIÓN

En miles de euros y miles de Tm.

	REAL			% VARIACIÓN S/AÑOS ANTERIORES		PRESUPUESTO ACTUALIZADO		% EJECUCIÓN PTO	
	2000	2001	2002	2001/2000	2002/2001	2001	2002	2001	2002
Tráfico Total (miles Tm)	**28.638**	**27.101**	**26.259**	**-5,4**	**-3,1**	**28.230**	**27.708**	**96,0**	**94,8**
- Graneles líquidos	14.764	14.326	13.125	-3,0	-8,4	14.420	14.600	99,3	89,9
- Graneles sólidos	4.453	4.414	4.625	-0,9	4,8	4.600	4.450	96,0	103,9
- Mercancia General	8.301	7.920	7.874	-4,6	-0,6	8.980	8.225	88,2	95,7
ING. EXPLOT. (miles de euros)	**50.625**	**51.432**	**52.635**	**1,6**	**2,3**	**52.126**	**52.351**	**98,7**	**100,5**
- Ing. Servicios Portuarios	40.094	38.427	38.862	-4,2	1,1	40.014	39.207	96,0	99,1
- Cánones y concesiones	9.143	11.841	13.480	29,5	13,8	11.270	12.820	105,1	105,1
GASTOS EXPLOTACIÓN	**37.969**	**39.794**	**40.562**	**4,8**	**1,9**	**39.420**	**40.356**	**101,0**	**100,5**
- Gasto Personal	10.736	11.530	11.565	7,4	0,3	11.419	11.694	101,0	98,9
- Dotac. Aumento	18.200	18.777	18.210	0,3	-0,3	18.355	18.355	102,3	99,2
- Otros gastos explot.	9.109	9.110	10.574	0,0	16,1	9.646	10.307	94,5	102,6
RESULTADOS EXPLOTACIÓN	**12.656**	**11.638**	**12.073**	**-8,0**	**3,7**	**12.699**	**11.995**	**91,6**	**100,7**
RESULTADOS FINANCIEROS	**-2.743**	**-3.469**	**-2.553**	**26,5**	**-26,4**	**-3.276**	**-2.850**	**102,6**	**89,6**
RESULTADOS ACT. ORDIN.	**9.913**	**8.169**	**9.520**	**-17,6**	**16,5**	**9.424**	**9.145**	**87,8**	**104,2**
RDOS. EXTRAORDINARIOS	**459**	**-522**	**10.802**	**-213,7**	**2.169,3**	**2.987**	**2.610**	**21,1**	**413,9**
RDOS. DE LAS OPERACIONES	**10.373**	**7.647**	**20.322**	**-26,3**	**265,7**	**12.411**	**11.755**	**61,6**	**172,9**
Fondo de Cont. Aportado	5.048	5.439	4.977	7,7	-8,5	5.439	4.977	100,0	100,0
Fondo de Contribución Recibido	2.590	2.482	1.858	-4,2	-25,1	2.482	1.858	100,0	100,0
RDOS. DEL EJERCICIO	**7.914**	**4.690**	**17.203**	**-40,7**	**366,8**	**9.454**	**8.636**	**49,6**	**199,2**

ANEXO 2
AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO
CUADRO DE FINANCIACIÓN 2001 Y 2002

En miles de euros

	REAL			PRESUPUESTO		% PORCENTAJE EJECUCIÓN PRESUPUESTO	
	2000	2001	2002	2001	2002	2001	2002
ORÍGENES							
RECURSOS PROC. DE LAS OPERACIONES	**29.005**	**25.680**	**15.730**	**26.631**	**27.507**	**96,4**	**57,2**
Resultados de las operaciones	10.373	7.647	20.321	12.411	11.755	61,6	172,9
Dotación amortizaciones	18.200	18.776	18.210	18.355	18.355	102,3	99,2
Prov. Inmov. Y dotación Prov riesgos y gastos (neto)	-385	-491	1.109	60	74	N/S	N/S
Subv. capital trasp. al rdo.	-599	-977	-977	-601	-976	162,5	100,1
Resultados procedentes Inmovilizado	823	1.235	-22.645	-3.173	-1.416	-39,0	1.599,2
Otros ajustes	595	-510	-288	-421	-285	121,1	100,7
FONDO CONTRIBUCIÓN RECIBIDO	**2.590**	**2.482**	**1.858**	**2.482**	**1.858**	**100,0**	**100,0**
OTROS ING. A DISTRIBUIR DEVENGADOS	**355**	**-**	**405**	**-**	**-**	**-**	**-**
DEUDAS A LARGO PLAZO	**9.105**	**6.048**	**123**	**6.010**	**-**	**100,6**	**-**
ENAJENACIÓN DE INMOVILIZADO	**9.748**	**1.675**	**25.282**	**3.877**	**2.116**	**43,2**	**1.194,8**
OTROS ORÍGENES	**150**	**157**	**2.567**	**180**	**2.578**	**87,2**	**99,3**
SUBVENCIONES CAPITAL DEVENGADAS	**-**	**-**	**3.556**	**-**	**1.427**	**-**	**249,2**
TOTAL ORÍGENES	**50.953**	**36.042**	**49.521**	**39.180**	**35.486**	**92,0**	**139,6**
EXCESO DE APLIC. S/ ORIGENES	1.533	5.427	2.141	-	3.192	-	-
APLICACIONES							
ADQUISICIONES DE INMOVILIZADO	**36.120**	**28.741**	**29.534**	**28.668**	**29.494**	**100,3**	**100,1**
ALTAS INM. POR CONCESIONES REVERTIDAS	**355**	**-**	**405**	**-**	**-**	**-**	**-**
REDUCCIONES DE PATRIMONIO	**9.640**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
FONDO DE CONTRIBUCIÓN APORTADO	**5.049**	**5.439**	**4.977**	**5.439**	**4.977**	**100,0**	**100,0**
CANCEL. O TRASPASO A C/D DE DEUDA A L/P	**1.238**	**7.285**	**16.320**	**1.202**	**4.207**	**606,0**	**387,9**
PROVISIONES P/RIESGOS Y GASTOS	**84**	**3**	**425**	**1.503**	**-**	**0,2**	**-**
TOTAL APLICACIONES	**52.486**	**41.469**	**51.661**	**36.812**	**38.678**	**112,8**	**133,6**
EXCESO DE ORÍGENES S/APLIC. (AUMENTO DE C. CIRCULANTE)				2.368			

ANEXO 3
AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO
REALIZACIÓN DEL PLAN Y PRESUPUESTOS DE INVERSIONES 2001-2002

En miles de euros

CONCEPTO	Presupuestos actualizados		Importes realizados (certificados)		Diferencia entre certificado y presupuesto	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Muelle para mercancia general en la Ampliación (Muelle nº 2)	13.523	2.687	17.201	6.557	3.678	3.690
Terminación cierre Muelle Príncipe Asturias Norte. Superestructura	409	409	-	513	-409	104
Terminación cierre Muelle Príncipe Asturias Norte, resto obra	793	1.655	42	323	-751	-1.332
Terminación de Muelle nº 2 de la Ampliación	601	6.010	-	6.632	-601	622
Terminación del Muelle de Punta Sollana	1.202	1.154	439	831	-763	-323
Reparación del Muelle de Portugalete	198	-	228	-	30	-
Rellenos explanadas Ampliación con material del Abra Industrial	2.043	-	1.653	-	-390	-
Reordenación acceso muelles Santurce y servicios al muelle nº 2	601	4.204	54	2.796	-547	-1.408
Urbanizac. Explanadas Pta. Lucero. Viales carretera y ferrocarril	3.282	4.562	3.282	3.940	-	-622
Pavimentación de la zona zaguera del Muelle nº 1 de la Ampliación	1.070	-	859	-	-211	-
Parque lineal Santurce-Ziérbana. Convenio con Ayto. de Santurce	613	-	613	-	-	-
Tinglados de la zona zaguera de la Ampliación	902	-	1.004	-	102	-
Almacén en testero espigón muelle Príncipe de Asturias	817	-	859	-	42	-
Puesto de inspección fronteriza del Puerto de Bilbao	319	-	331	-	12	-
Señalización marítima	80	30	30	17	-	-13
Equipos informáticos	120	120	66	326	-54	206
Obras varias	1.665	877	1.551	1.587	-14	710
Inmovilizado inmaterial	300	180	240	302	-60	122
Inmovilizado financiero	180	631	288	583	108	48
Muelle nº 3 de la Ampliación	-	2.855	-	4.126	-	1.271
Centro control emergencias	-	259	-	0	-	-259
Liquidaciones y revisiones precios	-	3.005	-	-	-	-3.005
Otras inversiones	-	180	-	678	-	498
IVA no deducible	-	315	-	315	-	0
Nueva sede de la A.P. Bilbao. Proyecto y construcción	-	180	-	0	-	-180
TOTALES	**28.668**	**29.494**	**28.740**	**29.528**	**72**	**34**

ANEXO 4
AUTORIDAD PORTUARIA DE BILBAO
CONCESIONES OTORGADAS EN LOS EJERCICIOS DE 2001 Y 2002
(CANON ANUAL DE OCUPACIÓN)

CONCESIONES 2001

Nº EXPTE.	CONCESIONARIO	DESCRIPCIÓN	En ptas. IMPORTE	FECHA OTORGAMIENTO
6012	IND. DEL CEMENTO VIGUETAS	PARCELA PUNTA SOLLANA	65.000.000	13/05/01
6015	SERV. LOGÍSTICOS PORTUARIOS	PARCELA Y ALMACÉN	7.080.450	31/05/01
6017	CONSORCIO AGUAS DE BILBAO	INTERCEPTOR UDONDO-ERANDIO	1.664	13/07/01
6022	ESERGUI	CARGADERO DE CISTERNAS	3.657.324	18/10/01
6024	SGS ESPAÑOLA DE CONTROL	EXPLOT. ACTIVIDAD PESAJE	401.800	17/10/01

CONCESIONES 2002

			En euros	
6011	RED ELÉCTRICA ESPAÑOLA	LÍNEA AÉREA EN LIERBANO	119.303,05	11/04/02
6018	AYUNTAMIENTO DE SANTURCI	APARCAMIENTO PARQUE SARD.	10,00	18/10/01
6019	TORO Y BETOLAZA, S.A.	PLANTA DE SECADO DE COK	2.328,05	18/10/01
6021	ABRA TERMINALES MARÍTIMAS	ACOMETIDA ELÉCTRICA	7.657,46	18/10/01
6023	CONSORCIO DE AGUAS DE BILBAO	ABASTECIMIENTO PUERTO EXTERIOR	10,00	14/12/01
6025	NUBIOLA PIGMENTOS	OCUPACIÓN PARCELA ZIERBANO	22.798,44	11/04/02
6028	RED ELÉCTRICA ESPAÑOLA	SUBESTACIÓN ELÉCTRICA	183.646,45	11/10/00
6029	TERMINALES PORTUARIAS	TERMINAL PRODUCTOS QUÍMICOS	655.943,47	16/10/02

ANEXO 5

CONCESIONES OTORGADAS EN 2001-2002 QUE DEVENGAN CANON POR EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES COMERCIALES, INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS

Expediente	Concesionario	Canon actividad/anual
6012	- Industrias del Cemento Viguetas Castilla, S.A.	50pts/Tm
6024	- SGS Española de Control	100.000 pts
6011	- RED ELECTRICA ESPAÑOLA	5.000.000 pts
6019	- TORO YBETOLAZA, S.A.	350.000 pts
6021	- ABRA TERMINALES MARITIMAS	500.000 pts
6025	- NUBIOLA PIGMENTOS, S.L.	1.800 euros
6028	- RED ELECTRICA ESPAÑOLA	15.000.000 pts
6029	- TERMINALES PORTUARIAS, S.A.	0,066 €/TM(Tonelaje mínimo en 2002= 325.000 Tm/año)

ANEXO 6

SOCIEDAD ESTATAL DE ESTIBA Y DESESTIBA DEL PUERTO DE BILBAO, S.A.

BALANCES DE SITUACIÓN AL 31 DE DICIEMBRE DE 2002 Y 2001

(En euros)

ACTIVO	2002	2001	PASIVO	2002	2001
A) INMOVILIZADO	**135.468,82**	**143.713,33**	**A) FONDOS PROPIOS**	**294.492,93**	**294.495,93**
INMOVILIZADO INMATERIA (Nota 5)	399,64	619,88	CAPITAL SUSCRITO (Nota 8)	294.490,00	294.490,00
Aplicaciones informáticas	33.849,00	33.849,00	RESERVAS	5,93	5,93
Amortizaciones	(33.449,36)	(33.229,12)			
			Otras reservas	5,93	5,93
INMOVILIZADO MATERIAL (Nota 6)	135.069,18	143.093,45			
			PÉRDIDAS Y GANANCIAS	0,00	0,00
Terrenos y construcciones	142.740,37	142.740,37			
Instalaciones técnicas y maquinaria	82.416,02	82.416,02			
Otras instalaciones, utillaje y mobiliario	76.805,87	76.805,87			
Otro inmovilizado	125.568,42	119.959,93			
Amortizaciones	(292.461,50)	(278.828,74)			
B) ACTIVO CIRCULANTE	**1.459.208,95**	**1.694.437,29**	**E) ACREEDORES A C/ PLAZO**	**1.300.181,84**	**1.543.654,69**
DEUDORES	944.869,00	1.317.998,19	DEUDAS CON EMPRESAS DEL GRUPO Y ASOCIADAS A C/P	13.779,94	7.706,69
Empresas del grupo, deudores (Nota 7)	899.131,26	1.146.181,63			
Otros deudores	2.201,40	24.497,25	Deudas con empresas del grupo	13.779,94	7.706,69
Personal	7.843,20	13.853,33			
Administraciones públicas (Nota 10)	35.693,14	133.465,98	ACREEDORES COMERCIALES	87.450,26	104.781,12
INVERSIONES FINANCIERAS TEMPORALES	4.735,06	4.735,06	Deudas por compras o prestaciones de servicios	87.450,26	104.781,12
Depósitos y fianzas constituidos C/P	4.735,06	4.735,06	OTRAS DEUDAS NO COMERCIALES	1.198.951,64	1.431.166,88
TESORERÍA	454.972,71	289.729,08	Administraciones Públicas (Nota 10)	854.668,67	844.636,65
			Otras deudas	1.864,57	1.751,80
AJUSTES POR PERIODIFICACIÓN	54.632,18	81.974,96	Remuneraciones pendientes de pago (Nota 9)	342.418,40	584.778,43
TOTAL ACTIVO	**1.594.677,77**	**1.838.150,62**	**TOTAL PASIVO**	**1.594.677,77**	**1.838.150,62**

ANEXO 7

SOCIEDAD ESTATAL DE ESTIBA Y DESESTIBA DEL PUERTO DE BILBAO, S.A.

CUENTAS DE PÉRDUDAS Y GANANCIAS CORRESPONDIENTES A LOS EJERCICIOS ANUALES TERMINADOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2002 Y 2001

(En euros)

DEBE	2002	2001	HABER	2002	2001
A) GASTOS			**B) INGRESOS**		
1. Aprovisionamientos	7.166,27	12.708,91	1. Importe neto de la cifra de negocios	12.668.378,59	12.370.776,16
a) Consumo de mercaderías	7.166,27	12.708,91	a) Prestación de servicios (Nota 7)	12.668.378,59	12.370.776,16
2. Gastos de personal	12.005.951,12	11.441.953,46	2. Otros ingresos de explotación	36.590,86	219.800,23
a) Sueldos, salarios y asimilados	9.532.968,09	9.037.472,98	a) Ingresos accesorios y otros de gestión corriente	10.656,59	10.376,40
b) Cargas sociales (Nota 12-b)	2.472.983,03	2.404480,48	b) Subvenciones	25.934,27	209.423,83
3. Dotaciones para amortizaciones de inmovilizado	13.853,01	30.030,29			
4. Otros gastos de explotación	687.378,35	1.081.110,75			
a) Servicios exteriores	684.101,47	1.077.909,04			
b) Tributos	3.276,88	3.201,71			
I. BENEFICIOS DE EXPLOTACIÓN		24.772,98	I. PÉRDIDAS DE EXPLOTACIÓN	9.379,30	
5 GASTOS FINANCIEROS Y ASIMILADOS	1.694,79	694,09	3. Otros intereses e ingresos asimilados	11.074,09	25.848,14
a) Por deudas con terceros y gastos asimilados	1.694,79	694,09	a) Otros intereses	11.074,09	25.848,14
II. RTOS FINANCIEROS POSITIVOS	9.379,30	25.154,05			
III. BENEFICIOS DE ACTIVIDADES ORDINARIAS	0,00	49.927,03			
6. Gastos extraordinarios	-	50.607,38	4. Bº en la enajenación de inmovilizado inmaterial, material y cartera de control		680,35
			IV. RESULTADOS EXTRAORDINARIOS NEGATIVOS		49.927,03
V. BENEFICIOS ANTES DE IMPUESTOS	0,00	0,00			
VI. RTDO. DEL EJERCICIO (BENEFICIO)	0,00	0,00			

251/000064 (CD)
771/000064 (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 los excedentes de la Seguridad Social y del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, así como el Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de junio de 2006.—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 LOS EXCEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000064 Y NÚM. EXPTE. SENADO: 771/000064) EN SU SESIÓN DEL DÍA 23 DE MAYO DE 2006

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 23 de mayo de 2006, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de los excedentes de la Seguridad Social y del Fondo de Reserva de la Seguridad Social:

ACUERDA

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas insta al Gobierno a que:

1. Introduzca las reformas normativas procedentes en la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social que permitan una mejor definición del cálculo de excedentes en el ámbito de las Entidades gestoras y Servicios comunes y de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
2. Introduzca las reformas normativas procedentes en la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social que definan adecuadamente los supuestos o situaciones de utilización del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
3. Planifique en el tiempo de forma adecuada las dotaciones a realizar al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
4. Anualmente presente al Congreso un informe en el que se analice y cuantifique de forma actualizada la evolución del sistema de Seguridad Social teniendo en cuenta la repercusión de las diferentes políticas adoptadas o que puedan adoptar para reducir los desequilibrios estructurales que se prevén en el futuro como consecuencia del progresivo envejecimiento de la población.
5. Presente al Congreso un informe analizando las distintas opciones para la mejora de la gestión y la organización del Fondo de Reserva con el objeto de mejorar la transparencia y reducir costes.
6. Presente un informe al Congreso analizando posibilidades de inversión del Fondo de Reserva sobre la base de los principios de rentabilidad, economía de gestión, seguridad y transparencia, evitando en todo caso la inversión en activos que no coticen en mercados organizados.

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas insta al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a que:

7. Elabore estudios y proyecciones sobre la viabilidad del Sistema, sobre la disposición de fondos para la cobertura financiera de las pensiones de carácter contributivo y sobre las previsiones de dotación y utilización del Fondo de Reserva.
8. Elabore, junto con la documentación a presentar para los Acuerdos de dotaciones, un Anexo a la memoria económica que presente de forma detallada la situación económico-financiera del sistema y la capacidad para poder realizar las dotaciones.

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas insta al Comité de Gestión del Fondo de Reserva a que:

9. En aplicación de la normativa vigente, determine los criterios de inversión, que se revisarán al menos anualmente, que han de regir la política de inversión del Fondo de Reserva.

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas insta a los órganos que intervienen en la gestión del Fondo de Reserva a que:

10. Elaboren periódicamente estudios sobre los activos en que debe invertir el Fondo de Reserva, diversificación de la cartera, los modelos alternativos de gestión de la cartera, el horizonte temporal de las inversiones, siempre bajo el principio de prudencia sin detrimento de la oportuna rentabilidad.

Palacio del Congreso de los Diputados, 23 de mayo de 2006.—El Presidente, **Francesc Antich Oliver.—**El Secretario de la Comisión, **José Ramón Mateos Martín.**

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS EXCEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL FONDO DE RESERVA 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 23 de febrero de 2005, el Informe de Fiscalización de los excedentes de la Seguridad Social y del Fondo de Reserva 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

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES 53

I.1 Iniciativa de la fiscalización 53
I.2 Antecedentes 53
I.3 Marco normativo 54
I.4 Objetivos y alcance de la fiscalización 55

SECCIÓN II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 55

II.1 Conclusiones 55

II.1.1 Respecto del Marco Legal del Fondo de Reserva 55
II.1.2 Respecto de la Evolución de los Excedentes de las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social y de las Dotaciones efectuadas al Fondo de Reserva 58
II.1.3 Respecto de la gestión de los recursos del Fondo de Reserva 60
II.1.4 Respecto de la Contabilización de los Recursos del Fondo de Reserva 64

II.2 Recomendaciones 65

SECCIÓN III. RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO 67

III.1 Análisis de los excedentes de la Seguridad Social y constitución, ampliación y aplicación del fondo de reserva de la seguridad social 67

III.1.1 Análisis del Marco Legal del Fondo de Reserva 67
III.1.2 Evolución de los Excedentes de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social y de las Dotaciones Efectuadas al Fondo de Reserva 74

III.2 Análisis de las proyecciones financieras del sistema de Seguridad Social y de su capacidad para la generación de excedentes y dotaciones al fondo de reserva 83
III.3 Análisis de la gestión de los recursos que integran el fondo de reserva 88

III.3.1 El Procedimiento de Gestión 88
III.3.2 La Rentabilidad del Fondo de Reserva 112

III.4 Contabilización de los recursos que integran el fondo de reserva 115

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

I.1. Iniciativa de la fiscalización

El Tribunal de Cuentas en el ejercicio de las funciones que le asigna la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y por Acuerdo del Pleno de fecha 17 de diciembre de 2003, por el que se aprobó el «Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2004», ha realizado, a iniciativa propia, una «Fiscalización de los Excedentes de la Seguridad Social y del Fondo de Reserva de la Seguridad Social».

I.2. Antecedentes

La constitución de fondos de reserva que permitieran garantizar la estabilidad financiera del Sistema de Seguridad Social fue prevista, prácticamente, desde el mismo momento de su creación. Así, la propia Ley de Bases de la Seguridad Social (Ley 193/1963, de 28 de diciembre) y su Texto Articulado, aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril, preveían la creación de estos fondos.

No obstante lo anterior, el origen del actual Fondo de Reserva de la Seguridad Social se sitúa en la aprobación de la ponencia de la Comisión de Presupuestos sobre los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social, conocida como el «Pacto de Toledo», por el Pleno del Congreso de los Diputados el 6 de abril de 1995. Las recomendaciones previstas en esta ponencia fueron recogidas posteriormente en el Acuerdo de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social de 9 de octubre de 1996, y finalmente incorporadas, si bien parcialmente, a nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, que, en su artículo 2, estableció que «Con cargo a los excedentes de cotizaciones sociales que puedan resultar de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social, de cada ejercicio económico, se dotará el correspondiente Fondo de Reserva,

con la finalidad de atender las necesidades futuras del sistema».

Asimismo, este artículo estableció que correspondería al Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de los actuales Ministros de Economía y Hacienda, la materialización financiera de estas reservas.

Con posterioridad a esta Ley, el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, firmado por el Gobierno y los representantes de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y del sindicato CCOO el 9 de abril de 2001, recogía, en sus tres primeros apartados, acuerdos relacionados con este fondo de reserva. Así, en el primero de éstos se regulaba la culminación del proceso de separación de las fuentes de financiación del Sistema de Seguridad Social; en el segundo se indicaba la aplicación prioritaria de los excedentes a la dotación del Fondo de Reserva; y, en el tercero, se cuantificaba el importe de este fondo, que debía alcanzar un importe equivalente a una mensualidad ordinaria del total de pagos que realizaba la Tesorería General de la Seguridad Social, incrementada con el prorrateo correspondiente a sus pagas extraordinarias, lo que, según las estimaciones de este acuerdo, situaría este fondo en 800.000 millones de pesetas (4.808,1 millones de euros) para el ejercicio 2004, si bien se consideraba deseable incrementar este importe a 1 billón de pesetas (6.010,1 millones de euros) para el cumplimiento de las orientaciones contenidas en el Plan de Estabilidad.

La aprobación del Acuerdo de 9 de octubre de 1996 originó una modificación del art. 91.1 de la Ley General de Seguridad Social, que se efectuó a través de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, en la que se concretaba la constitución de un Fondo de Reserva de la Seguridad Social en la Tesorería General de la Seguridad Social con la finalidad de atender las necesidades futuras del Sistema. Este Fondo se dotaría con cargo a los excedentes de los ingresos que financian los gastos de carácter contributivo resultantes de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema lo permitiesen.

En este mismo sentido, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, estableció en su artículo 17 que, en el supuesto de que la liquidación de los presupuestos del Sistema de la Seguridad Social arroje superávit, éste se aplique «...prioritariamente al Fondo de Reserva de la Seguridad Social con la finalidad de atender las necesidades futuras del Sistema».

Con posterioridad, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social volvió a modificar este artículo estableciendo que el Fondo de Reserva «se dotará con cargo a los excedentes de los ingresos que financian los gastos de carácter contributivo y que resulten de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social... siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema lo permitan».

En la actualidad, el Fondo de Reserva viene regulado de modo específico en la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, en la que se establecen no sólo los supuestos en que procede la dotación de este Fondo, sino también su sistema de cálculo, se contempla su inversión en activos financieros públicos, los supuestos en que éste debe ser aplicado y, por último, sus órganos de gestión y seguimiento. Esta Ley ha sido objeto de desarrollo reglamentario mediante el RD 337/2004, de 27 de febrero.

La constitución de este fondo de reserva comenzó en el ejercicio 2000, con la previsión de una aportación inicial de 360,61 millones de euros, habiéndose incrementado estas dotaciones hasta alcanzar un importe de 11.472,8 millones de euros a 31 de diciembre de 2003.

I.3 Marco normativo

El marco normativo regulador del Fondo de Reserva de la Seguridad Social está constituido, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones:

- Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
- Real Decreto Ley 337/2004, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 28/2003, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
- Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por RD Legislativo de 20 de junio de 1994, modificado, como anteriormente se ha indicado, por la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, y, posteriormente, por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
- Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.
- RD 2318/1978, de 15 de septiembre, por el que se crea la TGSS, cuya normativa se inspira en los principios de solidaridad financiera y unidad de caja.
- RD 255/1980, de 1 de febrero, por el que se atribuye la titularidad y administración del patrimonio único de la Seguridad Social a la TGSS. Esta disposición fue parcialmente derogada por el RD 1221/1992, de 4 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social.
- RD 1314/1984, de 20 de junio, que regula la estructura y competencias de la TGSS. Este RD ha sido modificado recientemente por el RD 291/2002, de 20 de junio, que establece una nueva estructura en los Servicios Centrales de la TGSS y por el RD 469/2003, de 25 de abril, respecto del nombramiento de sus Directores Provinciales.
- RD 1391/1995, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento General de la Gestión Financiera de la

Seguridad Social, modificado por RD 1891/1999, de 10 de diciembre.

• RD 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

I.4 Objetivos y alcance de la fiscalización

El objetivo de la Fiscalización es analizar el origen de los recursos financieros que deben integrar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social; los activos financieros en que se materializa la inversión de estos recursos y sus rendimientos; los procedimientos de gestión aplicados; y, por último, la adecuación de la regulación del Fondo a la satisfacción de sus finalidades y su interrelación con el Fondo de Estabilización a que hace referencia el artículo 87.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

El alcance temporal de esta fiscalización comprende desde la constitución del Fondo de Reserva a partir de los resultados presupuestarios obtenidos en el ejercicio 1999 hasta el 31 de diciembre de 2003, e incluye el análisis de la Ley 28/2003, Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, aprobada el 29 de septiembre de 2003, y del Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 28/2003, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, ya que, aún cuando la fecha de publicación de esta norma se encuentra fuera del alcance temporal de esta fiscalización, tiene una especial trascendencia en la regulación de este Fondo.

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

• El marco normativo regulador aplicable al Fondo de Reserva.

• El informe de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo del Congreso de los Diputados de 2 de octubre de 2003.

• Los estados contables agregados y consolidados de las Entidades Gestoras (INSS, ISM, IMSERSO, e INSALUD-INGESA) y de la Tesorería General de la Seguridad Social correspondientes al período fiscalizado.

• La cuenta corriente, la cuenta operativa y la cuenta de valores del Fondo de Reserva existente en el Banco de España.

• Los procedimientos y criterios aplicados por los diferentes órganos que intervienen en la constitución, ampliación y aplicación de los recursos que integran este Fondo.

• La organización y recursos humanos con que está dotada la Tesorería General de la Seguridad Social y la Dirección General del Tesoro y Política Financiera para la gestión de estos recursos.

• Las actas del Comité de Gestión del Fondo.

• Los estudios realizados por la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social respecto de la evolución financiera del Sistema de Seguridad Social.

• La información facilitada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

• Cualquiera otra información y documentación cuyo análisis ha resultado necesario para alcanzar estos objetivos.

Para su consecución, se han realizado trabajos de fiscalización en los siguientes centros directivos y organismos públicos: Tesorería General de la Seguridad Social, Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía, Banco de España, Intervención General de la Seguridad Social y Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

SECCIÓN II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

II.1 Conclusiones

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

II.1.1 Respecto del Marco Legal del Fondo de Reserva

1. La normativa actual contempla la existencia de dos fondos de reserva en el Sistema de Seguridad Social: el Fondo de Estabilización y el propio Fondo de Reserva. Sin embargo, esta normativa, incluido el RD 337/2004, que desarrolla la Ley reguladora del Fondo, no recoge norma alguna que coordine ambos fondos; esto es, cuándo deben dotarse, qué parte de los resultados positivos debe aplicarse a cada fondo, con qué criterio deben gestionarse, etc.

En consecuencia, el Tribunal considera que, pese a la promulgación del Real Decreto de desarrollo de la Ley reguladora del Fondo de Reserva, se mantiene la necesidad de que por el Gobierno se aprueben las normas necesarias para regular esta materia y evitar la descoordinación actualmente existente entre ambos fondos, derivada de la indefinición que a este respecto mantiene la Ley 28/2003 reguladora del Fondo de Reserva, que en esta materia se limita a indicar que los excedentes «se destinarán prioritaria y mayoritariamente» al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

A este respecto, debe señalarse, asimismo, que el artículo 88 del actual Texto Refundido de la LGSS, que regula las inversiones de las reservas de estabilización del Sistema de Seguridad Social, debe ser objeto de la oportuna revisión legal, ya que en su elaboración se ha incorporado el contenido de una disposición (el artícu-

lo 53 del Decreto 2065/1974, de 31 de mayo) que, a dicha fecha, había sido derogada por otra posterior, concretamente por el RD-Ley 36/1978, de 16 de noviembre (Apartado III.1.1.1).

2. El sistema de cálculo de los excedentes para la dotación del Fondo previsto en la Ley 28/2003, Reguladora del Fondo de Reserva, que coincide con el criterio seguido con anterioridad a la entrada en vigor de la referida norma, parte del resultado presupuestario de las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social. Este resultado presupuestario debe ser corregido para obtener otro resultado, que es el que finalmente se tiene en cuenta para el cálculo de los excedentes. Estas correcciones han sido realizadas, desde el inicio de las dotaciones al Fondo de Reserva, por la Intervención General de la Seguridad Social con arreglo a criterios de prudencia. Estos criterios que, con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 337/2004 eran aplicados sin habilitación legal expresa, por la referida Intervención General, han sido recogidos en la citada norma [1].

No obstante lo anterior, el Tribunal debe señalar que la aplicación de estos criterios (o ajustes al resultado presupuestario) resulta insuficiente con relación al requisito exigido por la Ley reguladora del Fondo, de que los criterios de ajuste aplicados en el cálculo del excedente presupuestario aplicable a las dotaciones como límite financiero máximo se realicen con arreglo a criterios de máxima prudencia, respetando los principios y normas de contabilidad establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública; ya que, entre los ajustes establecidos, no han sido tomados en consideración parámetros tales como: la devolución de los préstamos que anualmente viene efectuando la Tesorería General al Banco de España, las obligaciones satisfechas pendientes de imputar al Presupuesto de Gastos al cierre del ejercicio, etc.

Esta forma de calcular el excedente del ejercicio, que en la actualidad sirve de soporte de la dotación a efectuar al Fondo, resta claridad al proceso de su determinación ya que se entremezclan criterios presupuestarios y financieros, lo que puede producir (y de hecho ha producido en el ejercicio 2000) que se efectúen aportaciones al Fondo superiores a la capacidad de financiación del Sistema. Más transparente resulta al respecto la propia Ley 28/2003, al regular la dotación que deben efectuar al Fondo de Reserva las MATEPSS, pues únicamente utiliza un único criterio: el resultado financiero-contable obtenido por éstas en la gestión de esta prestación (Apartado III.1.1.2.1).

3. La ausencia de criterios predeterminados que permitan conocer con exactitud el procedimiento seguido por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para efectuar las propuestas de dotación al Fondo de Reserva, impide analizar la pertinencia de las dotaciones realizadas. Así, en los ejercicios 2000 y 2003, la dotación efectuada fue superior al resultado presupuestario ajustado a efectos del Fondo, obtenido en los ejercicios inmediatos anteriores, 1999 y 2002.

La aprobación del Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero, no ha acabado con la falta de definición de los parámetros a tomar en consideración para pasar del excedente presupuestario del ejercicio calculado a efectos del Fondo de Reserva (esto es, tras los ajustes al resultado presupuestario) a la dotación que finalmente debe realizarse al Fondo; ya que en esta norma nada se indica a este respecto; por lo que este aspecto de la Ley sigue pendiente de definición, considerando el Tribunal que esta laguna legal debiera ser objeto del correspondiente desarrollo normativo, de forma que se asegure que la dotación al Fondo de Reserva no supera el excedente financiero acumulado en cada ejercicio (Apartado III.1.1.2.1).

4. La regulación actual del Fondo limita la disposición de sus recursos mediante la aplicación de dos parámetros: que aquéllos sólo puedan emplearse para la cobertura de situaciones estructurales de déficit por operaciones no financieras, y que sólo pueda disponerse hasta un máximo del 3% del importe a que ascienden las pensiones contributivas y demás gastos necesarios para su gestión durante el ejercicio.

En lo que se refiere a la definición de situaciones estructurales de déficit por operaciones no financieras,

[1] La Intervención General de la Seguridad Social (en adelante IGSS), en sus alegaciones, muestra su oposición a esta conclusión. Para defender su posición, la IGSS detalla en sus alegaciones el conjunto de normas reguladoras de sus competencias como centro directivo de la contabilidad pública en el ámbito de la Seguridad Social y el alcance de éstas. A este respecto, el Tribunal debe señalar que en el Informe no se discute ninguna de las competencias contables de la IGSS. No obstante lo anterior, debe indicarse que, en lo que respecta a la dotación al Fondo de Reserva, la normativa reguladora de su dotación hasta la promulgación de la Ley 28/2003 ha venido estableciendo unos criterios específicos para la aportación de recursos al Fondo cuyo cálculo este Tribunal no discute que pueda efectuar la IGSS.

Así, según la Ley 24/1997, de 15 de julio, esta dotación debía efectuarse con cargo a los excedentes que resultasen de la liquidación de los presupuestos de la Seguridad Social. En este mismo sentido, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, preveía que la dotación se produjera con cargo a los excedentes de los ingresos que financian los gastos de carácter contributivo procedentes de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad, siempre que las posibilidades financieras del Sistema lo permitieran.

Ahora bien, una cosa es efectuar estos cálculos, y otra muy distinta es lo que esta Intervención General ha hecho: introducir unos parámetros no previstos en la Ley para calcular estos resultados, determinando, por tanto, un límite máximo de dotación al fondo inferior al que resultaría de aplicar estrictamente las previsiones contenidas en la Ley. Con independencia de que este Tribunal considere lógicos y prudentes estos ajustes, lo cierto es que éstos no estaban contemplados en la normativa reguladora del Fondo de Reserva y, por tanto, su aplicación supone que, de hecho, la IGSS está llevando a cabo una función que, en todo caso, le corresponde al Gobierno y que se traduce en la aprobación del necesario Real Decreto de desarrollo de la Ley, circunstancia que, por otra parte, es la que se ha producido tras la aprobación de la Ley 28/2003, reguladora del Fondo de Reserva, cuyos parámetros para el cálculo de la dotación al Fondo de Reserva han sido desarrollados mediante el RD 337/2004.

Por otra parte, el Tribunal debe señalar que las competencias que el art. 151.3 que el entonces vigente Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria atribuye a la IGSS únicamente hacen referencia a las competencias contables de la IGSS. Por ello, el Tribunal considera que por el simple hecho de que para la determinación del importe máximo al que debe ascender la inversión deban utilizarse datos presupuestarios o contables, la IGSS no puede atribuirse la competencia exclusiva y excluyente para calcular este dato.

Esto es, a juicio de este Tribunal la IGSS ostenta una competencia única y excluyente en la determinación de las reglas a aplicar para el registro contable de los fondos destinados al Fondo de Reserva, así como de los rendimientos, pérdidas y ganancias derivadas de su gestión; pero lo que en modo alguno le atribuía la normativa entonces en vigor era la capacidad para delimitar el importe máximo a dotar al Fondo de Reserva.

establecida en el RD 337/2004, que desarrolla la Ley reguladora del Fondo, el Tribunal considera que la definición de déficit contenida en esta norma no toma en consideración los hechos que dan origen a este déficit, por lo que basta que exista déficit durante dos ejercicios consecutivos para que éste se califique de estructural, lo que podría dar lugar a que se aplicasen los recursos del Fondo de Reserva para cubrir déficit no estructurales por operaciones no financieras en el Sistema de Seguridad Social, lo que resultaría contrario a lo establecido en el art. 4 de la Ley 28/2003.

A este respecto, el Tribunal debe señalar que la práctica totalidad de los informes oficiales, tanto comunitarios como nacionales sobre esta materia, como por ejemplo el «Informe de la Comisión no Permanente del Congreso de los Diputados para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo», de 2 de octubre de 2003, establecen que los problemas estructurales que se prevén en el futuro en los Sistemas de Seguridad Social, vienen originados, fundamentalmente, por el progresivo envejecimiento de la población, parámetro que no es objeto de consideración en este Real Decreto. [2]

Al margen de lo anteriormente indicado, el Tribunal considera que la normativa reguladora del Fondo tampoco contempla el sistema de financiación a aplicar en las situaciones en que, existiendo déficit, éste supere o no cumpla los requisitos anteriormente indicados [3], así como la definición de ciertos concep-

---

[2] Tanto el Ministerio de Economía, como la Tesorería General de la Seguridad Social manifiestan su oposición a lo indicado a este respecto en el Informe.

El Ministerio de Economía en sus alegaciones, rechaza la crítica efectuada por el Tribunal de la definición de déficit estructural contenida en el Real Decreto 337/2004, considerando que ésta parece razonable ya que, «dada la situación actual del sistema de Seguridad Social, parece probable que cuando se incurre en déficit, éstos sean estructurales». A continuación, el Ministerio de Economía indica en sus alegaciones que «parece complicado discernir:

- Qué factores son responsables de un posible déficit.
- El carácter estructural o temporal de las variables que causan el déficit».

Concluye el Ministerio que «…la única manera de hacerlo "determinar si un déficit es o no estructural" es basándose en su persistencia en el tiempo…», considerando que la referencia al factor más probable de su causa (el envejecimiento de la población) no añade nada desde el punto de vista práctico, sino que, por el contrario, «…generaría inseguridad jurídica, puesto que ante cualquier déficit del sistema forzaría a un juicio de valor apriorístico sobre su causa y su naturaleza que puede ser sustituido, sin demasiado margen de error, por su característica más definitoria, que no es otra que su permanencia en el tiempo».

Respecto de esta alegación, el Tribunal debe señalar que:

1. La dificultad para determinar el perfil de un déficit estructural, no debe servir de justificación para que el RD 337/2004 aplique criterios distintos de los establecidos en la Ley 28/2003, como se indica en el texto del Informe, para la disposición de los recursos que integran el Fondo de Reserva, actuar de otra forma supondría vulnerar el principio de jerarquía normativa, establecido en el art. 9.3 de la Constitución.

2. La disposición de los recursos del Fondo de Reserva por el simple hecho de existir un déficit en uno o dos ejercicios, sin tener en consideración las causas que los originan puede suponer que se utilicen sus recursos para cubrir un déficit de carácter coyuntural (el Tribunal entiende que el Ministerio hace referencia a este término al utilizar la expresión «temporal»). Así, por ejemplo, una reducción del nivel de actividad económica y, por consiguiente, de los ingresos por cotizaciones durante dos ejercicios consecutivos, aún cuando en el tercer ejercicio se esté superando esta coyuntura económica, supondría la disposición de los recursos del Fondo a pesar de que el sistema de Seguridad Social no habría incurrido en una situación de déficit estructural.

3. Asimismo, y por lo indicado en el ejemplo anterior, este Tribunal considera que la manifestación del Ministerio referente a que bajo las actuales condiciones del Sistema de la Seguridad Social, de producirse un déficit, este tendrá carácter estructural, es una mera opinión, dado que el Ministerio no ha aportado ninguna justificación que la fundamente.

4. La valoración del Ministerio de que lo indicado en el Informe «generaría inseguridad jurídica» porque «...cualquier déficit forzaría a un juicio apriorístico sobre su causa y naturaleza» no puede ser compartida por el Tribunal, ya que la inseguridad jurídica se evita, precisamente, no incorporando conceptos jurídicos indeterminados en los textos legales o, al menos, definiendo con precisión los supuestos de hecho a los que se refieren dichos textos. Ahora bien, lo que no puede aceptarse es que, escudándose en la dificultad de identificar el origen de este déficit: estructural o coyuntural, en el desarrollo reglamentario de la Ley, en lugar de cumplir el mandato legal, se opte por un criterio de aplicación de los recursos del Fondo difícil de conciliar con lo previsto en la Ley.

Por tanto, la crítica que efectúa el Tribunal a la regulación contenida en el RD 337/2004 no genera más inseguridad jurídica que la que se deriva del propio texto de la Ley 28/2003, no pudiendo aceptarse que la norma de desarrollo contemple otro criterio de aplicación de los recursos que el que se deriva de la Ley. Precisamente, admitir esta posibilidad –que el desarrollo de la Ley vaya en un sentido no previsto por ésta- es la que genera inseguridad jurídica, además de una quiebra del principio de jerarquía normativa.

En consecuencia, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

Por su parte, la Tesorería General de la Seguridad Social indica en sus alegaciones que:

- En la obtención de resultados están incluidos los distintos parámetros de ingresos y gastos, en los términos previstos en la diferente normativa, entre los que estarán los derivados para hacer frente a la tasa de envejecimiento de la población.
- El horizonte temporal de dos años es el que la Ley ha considerado más ajustado.

A este respecto, el Tribunal debe manifestar, primero, que la afirmación realizada por la TGSS carece de la debida fundamentación que acredite la veracidad de lo señalado en su alegación, por lo que procedería su rechazo. No obstante, el Tribunal debe señalar que, el actual sistema de financiación de la Seguridad Social (sistema de reparto), no contempla como uno de los componentes específicos de las cotizaciones sociales la tasa de envejecimiento de la población, ni el efecto que ésta puede generar en el gasto por prestaciones. Por otra parte, debe recordarse a la TGSS que el resultado económico puede ser consecuencia tanto de situaciones estructurales como coyunturales (crisis económica en el sector turístico como consecuencia de actos de terrorismo, conflicto bélico internacional, etc.), por lo que, en la medida en que el efecto de estos factores se extienda durante un período de, al menos, más de dos años, se producirá una aplicación de los recursos del Fondo que no responde a esta finalidad.

En segundo lugar, debe señalarse que el horizonte temporal no ha sido fijado por la Ley, como indica la Tesorería General en sus alegaciones, sino en el art. 3.2 del RD 337/2004, en desarrollo de lo establecido a este respecto en el art. 4 de la Ley 28/2003, que no determina límite temporal alguno para delimitar si un déficit es estructural o coyuntural, considerando el Tribunal que este horizonte temporal de, aproximadamente, dos años que establece este Real Decreto para poder aplicar los recursos del Fondo pueden venir originados por situaciones coyunturales, por lo que la utilización de sus recursos supondría el incumplimiento de la citada Ley.

[3] Respecto de esta consideración, el Ministerio alega que «la apreciación del Tribunal puede resultar pertinente desde el punto de vista teórico, pero no así desde la perspectiva práctica. De hecho, los ejemplos que a modo no exhaustivo menciona el Tribunal en su informe así lo confirman», explicando a continuación que «cuando se producen déficit distintos de aquéllos que cumplen las condiciones establecidas en el Real Decreto, las medidas a adoptar o bien no deben incluir el uso de los recursos del Fondo o bien no deben limitarse al uso de los mismos».

En relación con esta alegación, el Tribunal debe señalar que éste no es el hecho que se intenta poner de manifiesto en el Informe, sino lo que se pretende indicar es que el RD 337/2004 no ha desarrollado la totalidad de las situaciones de déficit que surgen de la regulación contenida en la Ley 28/2003, lo que no es conforme con lo indicado en el preámbulo del citado RD y, en concreto, con la necesidad de «...completar las prescripciones generales de ...» la Ley 28/2003 en lo referente al «...régimen de disposición de los activos que lo integran,...» «se hace referencia al Fondo de Reserva».

Por otra parte, el Tribunal debe señalar que, precisamente, la falta de aplicación de un marco estable de financiación de los déficit que se han producido en el sistema de Seguridad Social (bien acudiendo a transferencias de la Administración del Estado, o bien mediante el establecimiento de mecanismos automáticos de reequilibrio financiero, como puede ser el incremento de las cotizaciones sociales o el endurecimiento de los requisitos para el acceso a las prestaciones), han originado la situación económico-financiera actualmente existente en las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social: la existencia de fondos propios negativos y, por tanto, de un activo financiado fundamentalmente por la Administración General del Estado.

tos de carácter indeterminado que figuran en la Ley Reguladora del Fondo de Reserva, como es el caso, entre otros, de los conceptos de «posibilidades económicas» y de «situación financiera» (Apartado III.1.1.2.1).

5. La Ley 28/2003, establece que la dotación y materialización del Fondo de Reserva serán acordadas por el Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, de Hacienda y Economía, al menos una vez al año.

A este respecto, el Tribunal considera que debería estudiarse la posibilidad de introducir las modificaciones normativas necesarias que permitan una mayor frecuencia en la obtención de la información necesaria para que estos Ministerios efectúen las propuestas de dotación al Fondo (Apartado III.1.1.2.1).

II.1.2 Respecto de la Evolución de los Excedentes de las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social y de las Dotaciones efectuadas al Fondo de Reserva

1. Las aportaciones al Fondo de Reserva a lo largo del período 2000-2003, que han ascendido a 11.472,8 millones de euros, se han realizado de conformidad con las disposiciones legales reguladoras del Fondo. Estas disposiciones establecen que se dotará con cargo a los excedentes que financien los gastos de carácter contributivo que resulten de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema lo permitan. En este sentido debe indicarse que las aportaciones señaladas se han basado exclusivamente en los excedentes presupuestarios generados en los ejercicios de 1999 a 2002.

A 31.12.2002, las cuentas de las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social presentaban en conjunto, como puede observarse en el cuadro n.º 7 posterior, un patrimonio neto negativo de 1.695,5 millones de euros, diferencia entre unos activos reales de 34.494,1 millones de euros y unos pasivos exigibles de 36.189,6 millones de euros, si bien debe subrayarse que 26.250,1 millones de euros corresponden a deudas con el Estado, 17.168,6 de los cuales tienen su origen en préstamos cuyas condiciones establecidas por ley (sin plazo de amortización o con un plazo de 10 años) han hecho posible que, a pesar del déficit patrimonial señalado, no se hayan producido dificultades financieras. Por otra parte, la afectación legal de los recursos aportados hasta el momento constituye la garantía de que los indicados préstamos en ningún caso podrán condicionar el cumplimiento de los fines para los que se ha constituido el Fondo.

Ahora bien, tanto por el origen de parte del endeudamiento de la Seguridad Social con el Estado, al que seguidamente se hace referencia, como por la conveniencia de que el Fondo de Reserva se enmarque en un contexto de superávit patrimonial, considera este Tribunal que sería muy recomendable que se condonasen los préstamos antes mencionados, o que se concediesen transferencias a la Seguridad Social para proceder a la devolución de dichos préstamos, una u otra cosa en cantidad suficiente para que la Seguridad Social tenga un superávit patrimonial por un importe igual o superior al del Fondo de Reserva.

El déficit patrimonial a 31.12.2002 señalado anteriormente es consecuencia de los resultados negativos acumulados hasta el ejercicio 1999 (15.857,6 millones de euros), no compensados totalmente por los positivos del periodo 2000-2002 (10.960,2 millones de euros) y por los saldos de las cuentas de Patrimonio y Reservas a la misma fecha (3.182,3 y 19,6 millones de euros, respectivamente). Para la financiación de los resultados negativos y, por tanto, para mantener el necesario equilibrio financiero del Sistema de la Seguridad Social, a fin de atender las obligaciones de éste, la Administración General del Estado, durante los ejercicios de 1992 a 1999, concedió 11 préstamos a la Seguridad Social, por un importe total de 17.212,8 millones de euros, de los que, a 31.12.2002, quedaban pendientes de amortizar 17.168,6 millones. Tres de estos préstamos, por un importe conjunto de 3.372,4 millones de euros, fueron concedidos por el Real Decreto Ley 6/92 y por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de 1993 y 1994, con la finalidad de cancelar las obligaciones pendientes de pago a 31.12.1991 del extinguido INSALUD.

En opinión del Tribunal de Cuentas, al menos la carga patrimonial de estos tres préstamos (sin descartar en todo o en parte la de los 8 restantes para conseguir la cobertura patrimonial del Fondo antes señalada) debe ser asumida directamente por la propia Administración General del Estado, bien mediante su condonación, bien mediante la concesión de la oportuna transferencia del Estado a la Seguridad Social, para que ésta, a su vez, proceda a la cancelación de la deuda. Así lo ha recomendado este Tribunal en las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado correspondientes a los ejercicios 1996 a 2002, ambos inclusive, por cuanto, si bien estos fondos fueron concedidos formalmente como préstamos, y no como transferencias como correspondía a su función económica de cobertura de insuficiencias financieras del INSALUD, fue debido a razones de política económico-presupuestaria de carácter coyuntural, como consta en la exposición de motivos del Real Decreto Ley 6/1992.

Así, pues, con la normativa actualmente existente, tampoco se ha dado una solución integral al marco financiero del sistema de Seguridad Social.

Para concluir, debe indicarse que el resto de manifestaciones del Ministerio respecto a la existencia de otras vías para hacer frente al envejecimiento de la población, está confirmando tanto que este hecho es un parámetro básico del origen del déficit estructural, como que existen medidas alternativas para corregirlo, datos todos ellos puestos de manifiesto en el Informe.

Además de los 11 préstamos aludidos, la Tesorería General contrajo durante los ejercicios 1992 a 1999 una segunda deuda con la Administración General del Estado por importe de 9.081,5 millones de euros, derivada de la falta de devolución por la Seguridad Social a la Administración General del Estado de los fondos recibidos de ésta para la financiación de las competencias de asistencia sanitaria y servicios sociales asumidas por las Comunidades Autónomas de País Vasco y Navarra, que dichas Comunidades descontaban previamente en la liquidación del cupo.

Pese a las reiteradas recomendaciones del Tribunal de Cuentas, los Gobiernos de la nación no han adoptado hasta la fecha ninguna medida para que la Administración General del Estado pueda reconducir con realismo esta situación y sanear definitivamente la situación patrimonial del Sistema de la Seguridad Social. En lugar de este saneamiento, recomendado por el Tribunal, se ha optado por el aplazamiento de la amortización de los dos préstamos que vencían en el ejercicio 2004, que han visto ampliado su vencimiento en 10 años en virtud de la prórroga establecida en la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, e igualmente ha ocurrido con un tercero que vencía en 2005, de acuerdo con la Disposición Adicional Trigésimo Séptima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2005.

Como resumen de lo expuesto, este Tribunal, en línea con lo expresado en las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado de los ejercicios 2000, 2001 y 2002, considera que la dotación al Fondo de Reserva ha sido posible gracias, no a la existencia de fondos propios, sino a la financiación ajena que ha aportado a la Seguridad Social la Administración General del Estado, sin que ello suponga cuestionar la legalidad del Fondo.

Esta situación se subsanaría si la Administración General del Estado cumpliera las reiteradas recomendaciones de este Tribunal, de forma que, a través de los mecanismos indicados de la condonación de préstamos, o de concesión de transferencias, el Fondo de Reserva pudiese enmarcarse en el señalado contexto de superávit patrimonial y, como tal, pudiera figurar en las Cuentas de la Seguridad Social, lo que en los ejercicios analizados (1999 a 2002) no ha ocurrido (Apartado III.1.2.3) [4].

2. El artículo 91.1 de la Ley General de la Seguridad Social establece que «en la TGSS se constituirá un Fondo de Reserva de la Seguridad Social con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema de la Seguridad Social en materia de prestaciones contributivas...». Sin embargo, el Ministerio de Trabajo no ha determinado el volumen a que debe ascender este Fondo para el cumplimiento del objetivo recogido en la citada norma, de hecho, la única cuantificación realizada a este respecto, recogida en el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, suscrito por el Gobierno, CEOE, CEPYME y CCOO, estimaba que dicho importe debía ascender a únicamente el importe de «una mensualidad ordinaria del total de pago de prestaciones periódicas... más el correspondiente prorrateo de las pagas extraordinarias de julio y diciembre», cuantificándolo en un máximo de un billón de pesetas (6.010,1 millones de euros).

Sin embargo, a la fecha de emisión de este Informe, el importe acumulado en inversiones correspondientes al Fondo de Reserva (12.022,9 millones de euros) duplica el recogido en el citado Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, sin que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, o el Gobierno, hayan indicado que éste haya alcanzado el importe necesario para cumplir su finalidad o, en su defecto, el importe que aún falta para alcanzar dicho límite.

No obstante lo anterior, el Tribunal considera que el actual volumen del Fondo tampoco garantiza por sí mismo la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, habida cuenta los importes a pagar en concepto de pensiones, que el propio Ministerio previó en el informe de Estrategia Nacional de España en relación con el Futuro del Sistema de Pensiones (aproximadamente 130.000 millones de euros en el ejercicio 2020, y 210.500 millones de euros en el ejercicio 2030) [5].

En este sentido parece pronunciarse, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el informe de Estrategia Nacional de España en relación con el Futuro del Sistema de Pensiones, remitido por el Gobierno al Comité de Protección Social de la Unión Europea el 12 de septiembre de 2002, indicaba en el apartado «Estrategia de futuro» que «el fomento de mercado de trabajo

[4] La Intervención General de la Seguridad Social indica en sus alegaciones que la naturaleza de este Fondo es la de «una reserva exclusivamente financiera para asegurar el pago de las pensiones y demás prestaciones de la Seguridad Social», por lo que a estos efectos, según la IGSS, «carece de importancia que se deba o no al Estado determinadas cantidades, "o que" presente o no la Seguridad Social un patrimonio neto negativo». Por ello, para esta Intervención General, los únicos datos que deben ser tenidos en cuenta deben ser los datos que resultan de la liquidación del presupuesto de gastos e ingresos de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, por lo que el análisis del Tribunal respecto de la evolución económica de la Seguridad Social no resulta procedente, dado que se parte de un concepto del Fondo como reserva patrimonial o contable que no prevé la Ley.

Respecto a esta alegación, el Tribunal de Cuentas debe señalar que si bien las dotaciones al Fondo de Reserva se han realizado de acuerdo con la Ley, no carece de importancia sino que por el contrario es muy recomendable que, a través de los mecanismos que se indican en el Informe, el Fondo se enmarque en un contexto de superávit patrimonial, por un importe igual o superior al de éste, de tal forma que pueda figurar como tal en las Cuentas de la Seguridad Social, lo que en los ejercicios analizados (1999 a 2002) no ha ocurrido.

[5] En relación con lo indicado en este párrafo, alega la Dirección General de Ordenación Económica que se confunde la cuantía del Fondo con el importe de las pensiones, el Tribunal debe señalar que esta conclusión es errónea, ya que una lectura detallada del texto del Informe permite observar las razones por las que el Tribunal considera que el Fondo de Reserva presenta un carácter accesorio respecto del sostenimiento a largo plazo del Sistema, sin que se pueda producir la confusión indicada por esta Dirección General.

Por todo lo expuesto, no pueden aceptarse las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

y la incidencia de la inmigración, junto con una mayor incorporación de la mujer, y el fomento de la actividad de los mayores son factores clave para el equilibrio financiero» del Sistema de la Seguridad Social, lo que viene a poner de manifiesto un cierto carácter complementario del Fondo de Reserva respecto del objetivo de sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social (Apartado III.2) [6].

II.1.3 Respecto de la gestión de los recursos del Fondo de Reserva

II.1.3.1 Respecto a los procesos de dotación e inversión de los recursos

1. Las memorias económicas que acompañan a los Acuerdos del Consejo de Ministros de dotación y de materialización del Fondo, no reflejan la existencia de capacidad económica y financiera del Sistema de la Seguridad Social para poder financiarlas. El Tribunal considera que sería conveniente que, aun cuando la capacidad económico-financiera de la Tesorería General de la Seguridad Social es conocida por los Ministerios coproponentes de la dotación al Fondo, dicha información figurase expresamente en las indicadas memorias formando parte de los antecedentes en que se fundamentan los Acuerdos [7] (Apartado III.3.1.1.1).

2. Aunque la ley no establece plazos para la dotación y materialización del Fondo de Reserva, se considera que sería deseable que fueran los más breves que permitan las exigencias de la política financiera del Gobierno y las disponibilidades líquidas del Sistema de la Seguridad Social. Esto es conveniente señalarlo porque, a juicio del Tribunal de Cuentas, el tiempo transcurrido entre la toma de decisiones y su ejecución por parte de los diferentes órganos que han intervenido en la gestión del Fondo (Consejo de Ministros, Comité de Gestión, TGSS, etc.) ha sido, al menos aparentemente, excesivo, sin que consten las razones de política financiera o de otra índole que pudieran justificarlo, lo que ha podido ocasionar unos menores rendimientos para el Fondo. Así:

• El Consejo de Ministros, pese a conocer los excedentes contributivos generados, y ajustados con criterios de caja, ha efectuado la dotación de importes menores a los excedentes calculados durante los ejercicios 2001 y 2002, aplicando más tarde, en diciembre de 2003, la parte no dispuesta de estos excedentes [8] (Apartado III.3.1.1.1).

---

[6] A este respecto, alega la Dirección General de Ordenación Económica que el Tribunal ha interpretado incorrectamente el contenido del Informe de Estrategia sobre el Futuro de Pensiones en España, y que, por tanto, no es correcta la conclusión alcanzada sobre el «cierto carácter accesorio» del Fondo.

En relación con esta alegación, debe señalarse que el Tribunal se ha limitado en esta cuestión a trasladar la relevancia que da a este Fondo el propio Informe de Estrategia, ya que en ninguno de sus apartados se hace referencia al carácter fundamental del Fondo para el sostenimiento a largo plazo del sistema de Seguridad Social, circunstancia que sí se indica expresamente respecto de las medidas señaladas en el Informe, lo que, en sentido contrario, lleva a la conclusión extraída por el Tribunal.

En este mismo sentido, debe señalarse que en ninguna de las citas del Informe de Estrategia de Futuro recogidas en la página 4 del texto de alegaciones de esta Dirección General se hace referencia al carácter fundamental del Fondo de Reserva para garantizar la supervivencia del sistema de pensiones, circunstancia que sí se produce con los factores señalados en el presente Informe en el Informe de Estrategia, lo que vendría a corroborar la validez de lo señalado por el Tribunal a este respecto.

Por último, el Tribunal debe señalar que las alegaciones efectuadas por la TGSS (págs. 2 y 3) y el Ministerio de Economía (página 5) al Informe, vienen a poner de manifiesto su conformidad con esta conclusión, lo que confirma la procedencia de lo concluido por el Tribunal respecto del carácter accesorio del Fondo en el sostenimiento a largo plazo del sistema de Seguridad Social.

Por todo lo expuesto, no pueden aceptarse las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

[7] Respecto de esta afirmación, la Tesorería General, si bien reconoce esta circunstancia, alega que:

• Ello no implica que el Consejo de Ministros carezca de información para tomar sus decisiones con un suficiente y adecuado soporte, «...dado que los datos económico-financieros -presupuesto monetario- entre otros, determinantes de la capacidad económico-financiera del Sistema son conocidos tanto por los máximos responsables de los Departamentos implicados en la gestión trámite y firma de los Acuerdos, como por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos...».

• En la última memoria del ejercicio 2003 y en la primera del 2004 se subsana esta deficiencia, dado que incluyen una referencia expresa a que «...se cumplen las premisas de la Ley y, por tanto, la existencia de capacidad económico-financiera... los propios Acuerdos de Consejo de Ministros se hace referencia expresa a la reiteradamente citada existencia de capacidad económico-financiera».

Respecto de estas alegaciones, el Tribunal debe indicar que:

• Con independencia de la información que conocen los Departamentos Ministeriales coproponentes del Acuerdo de dotación al Fondo, lo cierto es que en la documentación remitida al Consejo de Ministros para adoptar esta decisión no figura documento alguno en el que se acredite expresamente la capacidad de financiación de la TGSS de la dotación propuesta.

• En lo que se refiere a la subsanación de esta deficiencia en la dotación aprobada en diciembre de 2003, debe señalarse que, si bien en la memoria económica aportada al Consejo de Ministros se efectúa una reseña detallada de la evolución y de los recursos con los que cuenta el Fondo, sigue sin aportarse al Consejo de Ministros un documento en el que la TGSS acredite la existencia de recursos financieros suficientes para efectuar esta dotación sin que se resienta el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social, no considerando el Tribunal que una referencia genérica a la Ley 28/2003, constituya justificación suficiente de una capacidad de financiación de los 2.000 millones de euros en que se incrementó la dotación al Fondo.

[8] El Ministerio de Economía considera, en sus alegaciones, que en ninguna de las dos redacciones del artículo 91.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social vigentes a lo largo de los ejercicios analizados (dadas por las Leyes 24/1997 y 24/2001), se concretaba la cantidad a dotar, ni en el porcentaje de los excedentes contributivos generados que debían destinarse al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, existiendo únicamente dos factores que limitaban esta dotación: las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema, por lo que el Gobierno podía perfectamente efectuar una dotación por «... importes menores a los excedentes calculados». A continuación, añade el Ministerio que:

1. La decisión adoptada debía, en todo caso, contribuir a garantizar el equilibrio financiero del Sistema y el cumplimiento de los criterios y compromisos del Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.

2. En el caso de existir superávit, el único requisito exigible al Consejo de Ministros es que éste debía ser aplicado, mayoritariamente, al Fondo de Reserva.

A este respecto, el Tribunal debe señalar que en el Informe únicamente ha criticado aquellos supuestos en que el Consejo de Ministros ha acordado una dotación al Fondo superior a los resultados presupuestarios obtenidos en el ejercicio anterior, circunstancia que se produjo en el ejercicio 2000 y 2003; no efectuando crítica alguna en relación con los ejercicios en que dicha dotación se produjo por un importe inferior a los excedentes presupuestarios calculados, ya que estos excedentes no aplicados al Fondo podían ser empleados, de existir recursos financieros suficientes que los sustentaran, para financiar otro tipo de medidas (vgr.: incremento de prestaciones, rebaja de cotizaciones, etc.). Por tanto, el Tribunal no comparte el sentido de la alegación realizada.

No obstante lo anterior, en la ampliación acordada en diciembre de 2003, que se efectuó con cargo a los excedentes presupuestarios no aplicados en ejercicios anteriores, si la ha criticado, pues en dichos ejercicios la situación económica y las posibilidades financieras de la Tesorería General hubieran permitido la dotación total del excedente al Fondo en cada uno de esos ejercicios (2000, 2001 y 2002), sin tener que esperar hasta diciembre de 2003 para efectuar dicha ampliación del Fondo. Esta circunstancia ha permitido que esos excedentes hayan

• El Consejo de Ministros pese a conocer los excedentes contributivos generados, y ajustados con criterios de caja, ha determinado que se proceda a la inversión de los recursos del Fondo en una fecha posterior a la de su dotación. El retraso medio existente en los ejercicios 2000 y 2001 ha sido superior a los 4 meses (Apartado III.3.1.1.1).

• La TGSS, pese a contar con recursos líquidos suficientes, ha realizado la transferencia de los importes dotados al Fondo con un retraso medio de 54 días, deducidos a estos efectos los tiempos de tramitación, respecto a la fecha de aprobación de la dotación por el Consejo de Ministros, lo que, en opinión de este Tribunal, no resulta razonable y, además, perjudica la rentabilidad del Fondo (Apartado III.3.1.1.2).

3. En el proceso de elaboración de la propuesta de inversión de los recursos dotados por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera al Comité de Gestión del Fondo, no se ha observado la existencia de estudios que valoren la inclusión de nuevas referencias (títulos en los que puede materializarse la inversión), pese a que este hecho se ha producido, ni sobre el grado de concentración de la deuda en poder del Fondo, pese a la incidencia que este hecho tiene sobre el mercado secundario de deuda pública; por lo que el Tribunal considera que esta información debiera facilitarse a los distintos órganos de gestión del Fondo: Comité de Gestión y la Comisión Asesora de Inversiones del Fondo, para que éstos puedan tener en cuenta esta información en su toma de decisiones [9] (Apartado III.3.1.1.3).

4. Durante el período fiscalizado, la gestión de los recursos del Fondo ha sido decidida por un Comité de Gestión cuya creación y funcionamiento ha presentado una insuficiente cobertura normativa. En este sentido, debe indicarse que el Tribunal no ha obtenido justificación alguna que explique esta situación, que se ha mantenido durante más de tres años.

Por otra parte, debe señalarse que la existencia y funcionamiento de este Comité ha incidido en que la Dirección General del Tesoro no haya cumplido fielmente el mandato recibido del Consejo de Ministros de que debía ser este Centro Directivo el que determinara los activos financieros en los que materializar los recursos del Fondo, ya que ha sido realmente este Comité quien ha determinado las inversiones (Apartado III.3.1.1.3) [10].

---

permanecido ociosos durante este período y, en consecuencia, que se haya generado un menor rendimiento para el Fondo de Reserva derivado del retraso en su aplicación hasta diciembre de 2003.

Por lo que respecta tanto a la aplicación mayoritaria del superávit existente al Fondo de Reserva, como al hecho de que esta actuación contribuya a garantizar el equilibrio financiero del Sistema, este Tribunal considera que es una mera explicación que en nada afecta al contenido del Informe.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

[9] A este respecto, el Ministerio de Economía alega «que la selección de referencias que lleva a cabo la Dirección General del Tesoro y Política Financiera y, en concreto, la Subdirección General de Análisis Financiero y Estratégico, siempre se apoya en estudios que tienen en cuenta los criterios de inversión del FRSS, toda la información relevante del mercado, las condiciones de compra de cada una de las referencias, tanto las que forman parte de la cartera del FRSS como el resto de referencias emitidas por el Tesoro español que por sus características pudieran ser de interés para el FRSS, etc.… La documentación que se aporta a las reuniones del Comité de Gestión y de la Comisión Asesora de Inversiones es el resultado de estos exhaustivos estudios, analizándose en dichas reuniones por los miembros de los diferentes órganos».

Añadiendo posteriormente que:

• En todo caso, la determinación de la inversión por parte de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera se ha efectuado siguiendo los criterios establecidos en las sucesivas reuniones del Comité de Gestión del Fondo (entre ellos, el de invertir en Deuda Pública del Estado Español), atendiendo al mismo tiempo a un enfoque comprensivo de las características de los activos como son su rentabilidad, riesgo, liquidez, etc., y siempre conforme al principio de máxima prudencia.

• Buena parte de esta información se recoge ampliamente en el Boletín de Deuda Pública que publica el Banco de España, que es la fuente principal para la elaboración de los estudios que fundamentan las inversiones.

• A medida que el Fondo ha ido adquiriendo mayor volumen, el número de referencias emitidas por el Tesoro Español que forman parte de su cartera ha ido aumentando, siguiendo el principio de diversificación. En consecuencia, hoy en día la práctica totalidad de Bonos y Obligaciones del Tesoro en circulación están representados en la cartera del FRSS, por lo que los estudios sobre la incorporación de nuevas referencias de Deuda del Estado Español carecen de relevancia.

• La Dirección General del Tesoro y Política Financiera ha elaborado estudios sobre algunas inversiones alternativas que se han presentado a la Comisión Asesora de Inversiones y al Comité de Gestión.

• La variable concentración se ha tenido en cuenta, tal y como demuestra el hecho de que en las dos últimas reuniones de los órganos rectores del FRSS, celebradas en diciembre de 2003 y marzo de 2004, se ha facilitado a los componentes un cuadro resumen que refleja la concentración de cada referencia de la cartera del FRSS sobre su saldo vivo.

• «...la inclusión de nuevas referencias no ha sido arbitraria, sino que se ha llevado a cabo deliberadamente atendiendo a los criterios generales de gestión del FRSS y, en particular, a la rentabilidad, riesgo, liquidez, diversificación y concentración,...».

A este respecto, el Tribunal debe señalar que en la información obtenida de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera durante el proceso de fiscalización, referente a los estudios que sirvieron de base para realizar las propuestas de inversión de 1.055 millones de euros y 700 millones de euros (Propuestas presentadas al Comité de Gestión de fecha 11 de septiembre y 1 de diciembre de 2003, respectivamente) no figura, en ninguno de los casos, una valoración por la que deban incluirse, o rechazarse, nuevas referencias, así como tampoco el grado de concentración que presentan las referencias propuestas como inversión al Comité de Gestión, operativo en dichas fechas, respecto al total de deuda pública emitida, no habiéndose justificado esta afirmación en la fase de alegaciones, por lo que este hecho bastaría, por sí solo, para rechazar la alegación realizada por el Ministerio.

Pero es que, además, debe indicarse que:

• Tampoco puede aceptarse como totalmente cierta la afirmación realizada por el Ministerio referente a que la práctica totalidad de Bonos y Obligaciones del Tesoro en circulación han estado representados en la cartera del FRSS. A 31 de diciembre de 2003, las referencias representadas en el Fondo eran casi el 77% de las emitidas, mientras que a octubre del mismo año (dos meses antes), esta representación era tan sólo del 67%.

• Respecto a que la concentración de la cartera sí ha sido una de las variables facilitadas al Comité de Gestión, debe señalarse que tal y como indica el Ministerio en sus alegaciones, esta información se ha facilitado al Comité a partir del mes de diciembre de 2003, por tanto, este órgano ha carecido de esta información desde la creación del Fondo hasta dicha fecha, lo que viene a corroborar la realidad de lo afirmado por el Tribunal en el Informe.

Adicionalmente, el Ministerio afirma que sí se han elaborado estudios sobre algunas inversiones alternativas, que han sido presentadas a la Comisión Asesora de Inversiones y al Comité de Gestión, en fecha 1 de diciembre de 2003 y 8 de marzo de 2004. El Tribunal debe señalar, nuevamente, que las alegaciones efectuadas por el Ministerio vienen a corroborar la adecuación de lo indicado en el Informe, ya que ponen de manifiesto que durante los ejercicios 2000 a 2003 (excluido el mes de diciembre), el Comité de Gestión careció de estudio alguno respecto de inversiones alternativas

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

[10] A este respecto, el Ministerio de Economía alega lo siguiente:

• La transferencia del ejercicio de la competencia exige que ésta sea delegable tanto desde el punto de vista subjetivo como objetivo. En este sentido, el Gobierno tenía competencia para realizar esta delegación, así como que era posible realizar esta delegación dado que el supuesto delegable no estaba incluido en ninguno de los indicados en el artículo 13.2 de la Ley 30/1992.

II.1.3.2 Criterios aplicados en la gestión de la cartera del fondo de reserva

1. Durante el periodo fiscalizado, los gestores del Fondo de Reserva han mantenido elevados importes no invertidos, que se han mantenido como saldos en tesorería (una media del 15,1% para el conjunto del período), como consecuencia del criterio de mantenimiento de una parte de las dotaciones en saldos líquidos (hasta un 3%), que este Tribunal considera excesiva, y a la existencia de amortizaciones de títulos y liquidaciones de cupones e intereses sin que el Comité de Gestión agilizara los trámites para su reinversión.

En consecuencia, el Tribunal considera que los órganos de gestión del Fondo debieran realizar una gestión más dinámica de sus recursos, de forma que se evitara la pérdida de rentabilidades que generan estos retrasos y criterios de gestión (Apartado III.3.1.1.4).

2. «El Comité de Gestión ha optado por una gestión pasiva [11] de la cartera del Fondo de Reserva tal y

• Existía voluntad, por parte del Consejo de Ministros, de delegar.

• No puede considerarse la falta de publicación en el Boletín Oficial del Estado como indefensión, dado que la finalidad de la publicación es la de dar a conocer a los posibles interesados esta delegación, hecho que sí era conocido, en este caso, por los interesados.

• Ni la omisión de la resolución del acto de delegación, ni la falta de publicación, causarían su invalidez.

• Las propuestas de inversión fueron siempre realizadas por la Dirección General del Tesoro, y siempre fueron aceptadas por el Comité de Gestión, excepto en una ocasión, debido a la incertidumbre generada en el mercado por el conflicto bélico de Irak.

En relación con esta alegación, el Tribunal debe señalar que la competencia para determinar la materialización financiera del Fondo de Reserva fue atribuida directamente por la Ley al Gobierno. Asimismo, el artículo 13 de la Ley 30/1992 establece los requisitos sustantivos y procedimentales que deben cumplirse para que pueda ejercitarse válidamente la delegación de competencias. Por tanto, para delegar su competencia en otro órgano, el Gobierno debió sujetarse a las exigencias formales del referido artículo 13 que, al estar establecidas por Ley y afectar al ejercicio de competencias y al procedimiento deben considerarse de orden público, y por tanto vinculan a los poderes públicos. Sin embargo no sucedió así, ya que, ni existió un acto de delegación expreso por parte del Consejo de Ministros previo al ejercicio de la competencia, ni éste fue publicado en el Boletín Oficial del Estado, como exige el precepto citado.

Pero aún en el caso de considerar que pudiera admitirse una delegación implícita en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (lo que no es posible de acuerdo con el señalado artículo 13 de la Ley 30/1992) deducida de los Acuerdos del Consejo de Ministros, el órgano que ha efectuado la materialización financiera del Fondo ha sido el denominado Comité de Gestión y no esta Dirección General, siendo éste un órgano que, ni por atribución legal, ni por delegación del Consejo de Ministros, debió ejercer tal competencia.

Por otra parte, el hecho de que el citado Comité siguiera mayoritariamente (se han producido al menos dos excepciones) las recomendaciones de inversión de la Dirección General del Tesoro, no invalida lo indicado anteriormente (debiendo recordarse a este respecto que en determinadas reuniones la Dirección General del Tesoro planteó no una, sino varias alternativas de inversión, al Comité, siendo éste quien finalmente decidió cual de ellas se aplicaba), sino que lo corrobora.

Por otra parte, respecto de esta misma cuestión, la Tesorería General alega que «sí se ha cumplido el Acuerdo del Consejo de Ministros pues, finalmente, siempre se han comprado los activos financieros propuestos por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera». Asimismo, indica la Tesorería General que, desde la entrada en vigor de la Ley 28/2003, los Acuerdos del Consejo de Ministros se han adaptado a la nueva normativa indicando que «los activos financieros en que se inviertan las dotaciones al Fondo tendrán la composición, vencimiento y características que determine el Comité de Gestión del Fondo de Reserva con el asesoramiento de la Comisión Asesora de Inversiones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social».

Respecto de esta alegación, el Tribunal debe indicar que en ésta se pone de manifiesto la existencia de un procedimiento de propuesta de inversiones de la Dirección General del Tesoro al Comité de Gestión operativo durante el periodo fiscalizado, propuesta que podía ser aceptada o rechazada, habiéndose producida esta última situación en, al menos, dos ocasiones. Por tanto, resulta evidente que, con independencia del resultado final de la votación en el Comité, el esquema de competencias fijado por el Consejo de Ministros en cada acuerdo de materialización de los recursos de este Fondo, fue alterado con la aparición de este Comité.

Por último, debe señalarse que lo indicado por la Tesorería General en relación con la entrada en vigor de la Ley 28/2003, y los órganos de gestión previstos en ella: el Comité de Gestión y su Comisión Asesora, que se constituyeron en diciembre de 2003, no invalida lo puesto de manifiesto en el Informe, en relación con lo ocurrido durante todo el periodo fiscalizado, exceptuado el mes de diciembre de 2003.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

[11] Respecto de esta afirmación, el Ministerio de Economía alega «...que dicho equilibrio es independiente del modelo de gestión de la cartera adoptado y sería igualmente válido en cualquier otro modelo de gestión alternativo» y que, por lo tanto, «...carece de sentido...» el indicar que es «consecuencia de tratarse de una cartera a vencimiento».

Este Tribunal coincide que la búsqueda del equilibrio entre rentabilidad y riesgo es igualmente válida en cualquier otro modelo de gestión alternativo. Sin embargo, esto no es lo indicado en el Informe. Lo que se indica en el texto de este documento es que el modelo adoptado ha condicionado este equilibrio, ya que aplicar la característica de cartera a vencimiento supone que los efectos de una decisión de inversión equivocada permanecen durante toda la vida del activo adquirido, lo que, evidentemente, determina un tipo de gestión, y por consiguiente de equilibrio, marcadamente conservadora.

Por su parte, la Tesorería General de la Seguridad Social considera que «...Optar por una cartera a vencimiento», no ha dado lugar a las siguientes situaciones que se indican en el Informe: «...impide oportunidades de inversión...», o que exista «riesgo de que este hecho limite la rentabilidad del Fondo», o que haya generado la «imposibilidad de reaccionar ante pérdidas de rentabilidad».

A este respecto, el Tribunal debe indicar que el riesgo de que se produzcan las situaciones indicadas en el Informe, existe. Así, a título de ejemplo, puede producirse un descenso en las cotizaciones de los activos sin que los gestores del Fondo reaccionen ante esta pérdida. Así, en el caso de la referencia 12080-5, bono emitido al 4,5%, los importes adquiridos (ex-cupón) han supuesto una inversión superior a los 505,7 millones de euros. Durante el primer cuatrimestre del ejercicio 2004, la cotización de este activo financiero ha descendido, lo que ha supuesto una perdida de 3,1 millones de euros; sin embargo, el Comité de Gestión no ha realizado ninguna operación de liquidación de los activos que hubiera permitido evitar esta pérdida, en consecuencia no se han aprovechado las oportunidades que ofrece el mercado.

Respecto de la posibilidad legal de efectuar operaciones de desinversión, el Tribunal debe manifestar que en ningún apartado del Informe se hace mención a que la normativa reguladora del Fondo impida la venta anticipada de los activos financieros que componen su cartera. Por el contrario, en él se indica expresamente esta posibilidad al analizar el Modelo de la cartera de Valores e indicar que ésta es a vencimiento: «Este criterio "de cartera a vencimiento" ha determinado que no se haya hecho uso de la autorización concedida a la Tesorería General por el Consejo de Ministros en sus Acuerdos de los ejercicios 2001 y 2002 para realizar desinversiones no ha sido ejercida durante el período fiscalizado».

Así pues, en el Informe se pone de manifiesto que esta característica, y, por tanto, la inexistencia de operaciones de enajenación de activos, es consecuencia de una decisión adoptada por el Comité de Gestión, y lógicamente, las consecuencias y riesgos que de ella se derivan se mantendrán en la medida en que el Comité de Gestión no cambie de criterio.

Con independencia de lo indicado anteriormente, debe señalarse que el actual modelo de cartera y los recursos humanos con los que se le ha dotado al Fondo impiden reaccionar ante situaciones como las que se han producido en el primer cuatrimestre del 2004, en las que la cotización de cinco referencias (12080-5, 12437-5, 11546-5,12841-512866-5), todas ellas adquiridas a un precio por encima de su valor nominal (Valor de amortización), se han situado por debajo del precio de adquisición lo que conlleva que, si estos activos financieros debieran liquidarse en este momento, la pérdida se habría incrementado respecto al precio de compra.

En relación con los criterios de cartera a vencimiento y de que un horizonte temporal de inversión móvil de 5 años han permitido obtener importantes rendimientos y ha evitado las pérdidas que se podrían producir por la aplicación de una gestión activa de la cartera, el Tribunal debe señalar, primero, que los elevados rendimientos obtenidos no acreditan una gestión eficiente, pues lo que debe analizarse no es volumen de recursos obtenidos, sino la rentabilidad de los fondos dotados. Lo que sí es cierto, es que las características del modelo aplicado limitan la posibilidad de reaccionar ante pérdidas de rentabilidad o aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado.

En segundo lugar, debe señalarse que la valoración de la TGSS respecto a que existe un mayor riesgo de que se produzcan más pérdidas con una gestión activa (que no especulativa) que con una gestión pasiva de la cartera, no tiene otro valor que el de una mera opinión, puesto que no se ha aportado prueba alguna a este respecto, sin embargo debe indicarse que esta gestión activa es la que aplican las sociedades privadas que intervienen en el mercado secundario de deuda.

como se deduce de alguna de las características aplicadas en la gestión de los recursos, la organización de las reuniones del Comité de Gestión y los recursos humanos y técnicos asignados al Fondo.

Una de las principales características definitorias del Fondo es que la cartera sea «a vencimiento», esto es, se espera a la amortización de los activos adquiridos para recuperar los recursos invertidos, pese a que el Acuerdo del Consejo de Ministros faculte a la TGSS a realizar desinversiones o enajenaciones de activos (desinversión que nunca se ha producido durante el periodo fiscalizado). La aplicación de esta característica ha obligado a estructurar la cartera del Fondo en inversiones cuyo plazo medio de vencimiento ha sido inferior a tres años (el Comité de Gestión ha optado por concentrar un elevado importe de recursos en activos financieros con vidas residuales cortas, así el 45,4% de los activos financieros de la cartera del Fondo a 31 de diciembre de 2003 estaban invertidos en deuda pública con una vida residual inferior a tres años), todo ello con objeto de reducir el efecto derivado de las variaciones en el tipo de interés. Esta situación, que podría haber sido evitada en el caso de poder acudir al mercado secundario cuando las circunstancias así lo aconsejaran, ha originado la obtención de menores rendimientos en los recursos invertidos, así como la imposibilidad de reaccionar ante pérdidas de rentabilidad en cualquiera de las inversiones realizadas (descensos en la cotización con efecto sobre la rentabilidad de los activos) (Apartado III.3.1.1.4).

Asimismo, esta característica impide que las oportunidades de inversión que eventualmente presente el mercado puedan ser aprovechadas por el Fondo de Reserva, ya que, por la aplicación de esta característica, no pueden realizarse operaciones de desinversión-reinversión.

También colabora a esta gestión pasiva la organización que ha existido para realizar las reuniones del Comité de Gestión, las reuniones se han producido en momentos próximos a la aportación de recursos, sin que exista un equipo de gestores que, de forma permanente, hagan un seguimiento de los recursos líquidos existentes, de la evolución de la situación del mercado secundario, etc., al objeto de aplicar la más adecuada acción financiera. Asimismo, el Fondo de Reserva ha carecido de recursos humanos [12] con los que realizar el trabajo de análisis y gestión del Fondo durante el periodo fiscalizado (dos personas de la TGSS con dedicación completa y otras dos de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera con dedicación discontinua).

La aplicación de esta característica ha originado, además de una menor rentabilidad, la imposibilidad de reaccionar ante pérdidas de rentabilidad en cualquiera de las inversiones realizadas -descensos en la cotización con efecto sobre la rentabilidad de los activos- (Apartado III.3.1.1.4).

3. La Ley del Fondo de Reserva prevé que la inversión de los recursos del Fondo se realice en «títulos emitidos por personas jurídicas públicas», lo que permite la adquisición no sólo de títulos de deuda pública del Estado, sino también de las Comunidades Autónomas, la Administración Local, e incluso emitidos por personas jurídicas extranjeras (tanto de Estados integrantes de la Unión Europea, como no pertenecientes a ésta).

En la práctica, la inversión de los recursos del Fondo tan sólo se ha realizado en deuda emitida por el Estado. Esta situación ha supuesto que a 31 de diciembre de 2003, la concentración de la deuda en su poder sea de un 3,2%, si bien se estima que, dado el volumen de recursos con los que contará el Fondo en el ejercicio 2004 y la tendencia del crecimiento de la deuda pública, este grado de concentración en el ejercicio 2004 será superior al 5,1%.

Aunque en el momento actual, la citada concentración no tiene efectos sobre el mercado secundario de deuda pública (pese a existir referencias concretas de emisiones en las que el Fondo posee en su cartera más de un 10% del valor en circulación), dada la actual tendencia de crecimiento de sus recursos y la obligatoriedad de su inversión en deuda pública, a futuro, esta concentración de deuda pública emitida por el Estado en poder del Fondo puede llegar a influir en el mercado secundario de deuda, y, por consiguiente, afectar al principio de neutralidad respecto al normal funcionamiento de este mercado aplicado en la gestión del Fondo (Apartado III.3.1.1.4).

4. El Comité de Gestión estableció inicialmente un horizonte temporal de cinco años para el vencimien-

---

En tercer lugar, debe señalarse que la toma de posiciones a corto plazo, a que hace referencia la Tesorería General, en una «cartera a vencimiento» inmoviliza estos recursos durante un período de tres años, aproximadamente, período en el que pueden perderse las oportunidades de inversión que surjan.

Por último, el Tribunal debe indicar que las consideraciones efectuadas por la Tesorería General respecto de que debe compatibilizarse la obtención de una elevada rentabilidad con los principios de legalidad y buena gestión, sometiendo cada acto administrativo (autorización del gasto, movilización de los fondos...) a los preceptivos trámites de función interventora y aprobación, no pueden justificar la adopción de criterios de gestión que perjudiquen la rentabilidad de los recursos del Fondo.

Así, la correcta cumplimentación de todos los trámites administrativos necesarios para efectuar el correspondiente gasto administrativo que suponen estas operaciones de inversión, y su fiscalización por la Intervención, no suponen, por si mismos, la realización de una buena gestión, habida cuenta de las especiales circunstancias que concurren en el mercado de deuda pública, y la importancia de la toma de decisiones en el momento oportuno.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

[12] A este respecto, la Tesorería General en sus alegaciones indica que «...no parece apropiado el considerar que por ello no se hayan realizando las tareas de gestión y análisis dentro de los límites de exigencia y calidad que el trabajo pormenorizado de gestión del Fondo requiere». Este Tribunal debe señalar que en ningún apartado del Informe se pone en duda la adecuación del trabajo realizado por los recursos humanos con los que ha contado el Fondo de Reserva; sino que, por el contrario, la adopción del criterio de gestión «a vencimiento» como una de las característica de la cartera de valores, es consecuencia, en cierta medida, de la insuficiencia de recursos humanos existentes durante el periodo fiscalizado; es decir, es esta falta de dotación de recursos, y no su inactividad, lo que impide realizar una gestión activa.

Por todo lo anteriormente expuesto, el Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

to de las inversiones del Fondo, dado que ésta era la previsión inicial de necesidad de aplicar los recursos del Fondo, horizonte temporal que se ha ido prorrogando en cada ejercicio. Esta característica, que en el primer y segundo año de vida del Fondo pudo haber sido adecuado, ha dejado de tener sentido en los ejercicios 2002 y 2003, en los que el horizonte temporal de necesidad de emplear los recursos del Fondo era superior a 10 años, hecho que, por otra parte, era conocido por los miembros del Comité.

La aplicación de esta característica, junto con la de «cartera a vencimiento», ha supuesto que las inversiones realizadas presenten unos vencimientos alejados del horizonte temporal en que se estima que el Sistema de la Seguridad Social necesitará los recursos del Fondo. Así, a 31 de diciembre de 2003, aproximadamente, el 77% de los recursos invertidos vencerán, de media, 3,2 años antes del indicado horizonte, lo que ha dado lugar a que las inversiones realizadas hayan generado un menor rendimiento que de haberse realizado a plazos más largos.

A este respecto debe destacarse, que el Comité de Gestión ha carecido del estudio elaborado por la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social respecto de la proyección económico-actuarial del gasto en pensiones y de los ingresos por cotizaciones sociales elaborado en el ejercicio 2001, en el que se pone de manifiesto que el horizonte temporal de aplicación de los recursos del Fondo se sitúa en el ejercicio 2015. Este Tribunal considera que este tipo de estudios, con las debidas actualizaciones y ajustes, resulta necesario para planificar las inversiones a realizar con los recursos del Fondo (Apartado III.3.1.1.4).

II.1.4 Respecto de la Contabilización de los Recursos del Fondo de Reserva

1. En el Pasivo del Balance de Situación Consolidado de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social de los ejercicios 1999 a 2002, ambos inclusive, no existe cuenta alguna representativa del Fondo de Reserva, que únicamente tiene reflejo contable en el activo del Balance de Situación. De ahí que, el Tribunal de Cuentas, en su Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2000 y 2001, indicase en los apartados 2.2.3 y 2.3.2. que «Esta inversión no puede conceptuarse como una dotación al Fondo de Reserva, sino como una simple alternativa de materialización de los fondos líquidos del Sistema...», ya que para que realmente exista un fondo de reserva, éste debe figurar «... reflejado y contabilizado en el pasivo del Balance con sus dotaciones acumuladas, en cuentas de Fondos Propios», lo que no ha ocurrido en el período fiscalizado, en el que esta magnitud ha presentado un importe negativo.

2. De acuerdo con la información facilitada por la TGSS, en el registro contable de aquellas adquisiciones de activos en las que el precio de compra se ha realizado por un importe superior a su valor de reembolso, se ha seguido el criterio de reconocer esta diferencia como una pérdida del ejercicio en que se produzca la amortización del activo financiero.

La aplicación de este criterio ha supuesto que en el ejercicio 2003 tan sólo se registren pérdidas por un importe de 2,1 millones de euros, cuando la correcta aplicación del principio contable de prudencia hubiera supuesto que la pérdida a contabilizar por esta causa ascendiera, en el período fiscalizado, a 367 millones de euros.

El Tribunal considera que debe modificarse la actual forma de contabilización de estas pérdidas en el momento de la amortización del activo, por otro criterio basado en su periodificación al mismo ritmo que los ingresos que genera, en cumplimiento de los principios de prudencia y correlación de ingresos y gastos. Ello daría lugar a la modificación del actual plan de cuentas de aplicación al Sistema de la Seguridad Social dado que en su estructura actual no contempla esta posibilidad (Apartado III.4) [13].

3. El Tribunal estima que la consideración como activo fijo del saldo que el último día del ejercicio figura en la cuenta del Banco de España abierta para la gestión del Fondo, establecido por el RD 337/2004, supone introducir una excepción, innecesaria, al Plan General de Contabilidad Pública, que considera estos saldos de tesorería como activo circulante, lo que no parece razonable (Apartado III.4) [14].

---

[13] En relación con esta conclusión, la Intervención General de la Seguridad Social alega que «en el momento actual, ...esta Intervención General está realizando los estudios necesarios para dictar una resolución en la que se abordarían todos los aspectos necesarios para un mejor registro de las operaciones relacionadas con dicho Fondo». Asimismo, la Tesorería General alega que se ha efectuado su contabilización según establece el Plan General de Contabilidad Pública para las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social. Las alegaciones efectuadas constituyen meras explicaciones que no contradicen el texto del Informe, por lo que no se modifica este.

[14] En relación con esta conclusión, la Intervención General de la Seguridad Social alega que «si bien es cierto que ello supone una excepción al Plan General de Contabilidad Pública y privada, también es cierto que los fondos situados en dicha cuenta están en alguna forma inmovilizados lo que podría justificar la consideración de activo fijo que otorga a los mismos el Real Decreto 337/2004».

Este Tribunal no puede compartir la explicación dada por la IGSS en sus alegaciones para considerar estos saldos como activo fijo, entre otras razones, por los mismos motivos y argumentos que la propia IGSS expuso en su informe al entonces Proyecto del Real Decreto de desarrollo de la Ley reguladora del Fondo de Reserva, emitido el 15 de diciembre de 2003, en el que, precisamente, se oponía a la consideración de estos saldos como activo financiero y activo fijo a efectos contables y presupuestarios, con el siguiente tenor literal:

- «La propia Ley "28/2003" no considera un activo financiero la cuenta del Fondo de Reserva».
- «No puede pretenderse la cualidad de activo fijo para lo que claramente es un activo circulante de la Seguridad Social, ya que los fondos situados en una cuenta corriente bancaria tienen la consideración a todos los efectos de primera línea de liquidez, en tanto que los activos fijos, por su naturaleza de fijos, forman parte de las últimas líneas de liquidez, dada su dificultad de rápida realización».
- «Como quiera que las cuentas del Fondo de Reserva abiertas en el Banco de España tienen el carácter y naturaleza de cuentas corrientes, de cuyos fondos se puede disponer de forma inmediata, necesariamente han de formar parte del subgrupo 57 Tesorería del plan contable...».
- «Esta Intervención General no puede informar favorablemente que simples operaciones de traspasos de fondos de unas cuentas corrientes a otras puedan considerarse operaciones presupuestarias derivadas de la compra o suscripción y venta o amortización de activos financieros, cuando la verdadera naturaleza de dichas operaciones es muy diferente».

II.2 Recomendaciones

1. El mantenimiento de los préstamos y demás obligaciones contraídas por el Sistema de Seguridad Social con la Administración General del Estado hasta el ejercicio 2000 para la financiación de sus prestaciones, condiciona permanentemente la situación económico-financiera de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social, manteniéndolas en una situación de desequilibrio financiero, pese a los resultados positivos, ascendentes, obtenidos en los tres últimos ejercicios (2000-2002).

Por ello, el Tribunal considera que, el Gobierno debiera introducir las medidas necesarias para poner fin a esta situación, bien mediante la condonación gradual de los préstamos y deudas que la Seguridad Social mantiene con el Estado, lo que permitiría que el balance de situación consolidado de las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social presentara unos fundamentos coherentes desde una lógica financiera, o bien mediante la realización de transferencias a la Tesorería General de la Seguridad Social que permitan la posterior amortización de los prestamos, tal y como se indica, entre otras, en el apartado D.II.3) Entidades del Sistema de la Seguridad Social de la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2001.

En este sentido, el Tribunal debe señalar que la prórroga de los vencimientos de los préstamos adeudados al Estado, que ha comenzado a aplicarse en el ejercicio 2004 con la incorporación de una prórroga de 10 años en la Disposición Adicional Novena de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, perjudica el saneamiento financiero de la Seguridad Social y, teniendo en cuenta las previsiones de ingresos y gastos contributivos del propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, traslada este problema al período en el que, precisamente, se prevé la existencia de déficit estructurales en el Sistema de Seguridad Social, y, por consiguiente, la necesidad de aplicar los recursos del Fondo para su cobertura.

Por ello, parece más razonable que, con independencia de la dotación de nuevos recursos al Fondo de Reserva, se inicie el saneamiento de la situación económico-financiera del Sistema de Seguridad Social, a fin de que éste vuelva a contar con una estructura financiera en la que los recursos propios sean positivos, y, por tanto, las dotaciones al Fondo resulten financiadas con los recursos propios de la Seguridad Social (Apartado III.2.2.3).

2. El Tribunal considera conveniente que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales realice permanentemente estudios donde, teniéndose en cuenta los principales parámetros con repercusión en el equilibrio del Sistema de la Seguridad Social, analice y cuantifique, la evolución del Sistema de Seguridad Social, así como la repercusión de las diferentes políticas adoptadas, (vgr.: incremento de las prestaciones por muerte y supervivencia recientemente aprobadas, prolongación voluntaria de la edad de jubilación, etc.) o que pueden adoptarse para reducir los desequilibrios estructurales que se prevén a futuro como consecuencia del progresivo envejecimiento de la población (vgr.: anticipación de la obligación de financiación por el Estado de los complementos a mínimos, alargamiento de los períodos de carencia para el reconocimiento de prestaciones, etc.) (Apartado III.2) [15].

A dichos argumentos, este Tribunal debe aportar que la alegación parte de una premisa errónea: confundir lo que son fondos líquidos afectos a un fin concreto (en este caso el Fondo de Reserva, en otros financiar las prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social, etc.), con lo que es un activo fijo.

[15] Respecto de esta recomendación formulan alegaciones la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social y el Ministerio de Economía.

La Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social alega que «los estudios de proyección se realizan en función de las previsiones contenidas en la recomendación 15 del Pacto de Toledo de 1995 que indica que el Congreso de los Diputados cada cinco años cree una ponencia que estudie el presente y el futuro del Sistema de Seguridad Social como garantía de continuidad del mismo»

En opinión del Tribunal, la importancia social y económica del sistema de Seguridad Social debe obligar a que se elaboren o revisen como mínimo anualmente las proyecciones a medio y largo plazo de los parámetros básicos para su financiación y mantenimiento. Asimismo, debiera analizarse de forma permanente el efecto de las medidas que el Gobierno ha ido adoptando para garantizar su mantenimiento, no resultando lógico esperar a que transcurran 5 años para analizar la evolución de estas magnitudes y elaborar nuevas proyecciones.

No obstante lo anterior, el Tribunal debe señalar que, en sus alegaciones, esta Dirección General efectúa una lectura parcial de la última de las recomendaciones del Pacto de Toledo, ya que lo primero que se indica en la recomendación número 15 es que el Gobierno y el Parlamento utilicen instrumentos que permitan un seguimiento periódico de la evolución de las magnitudes que intervienen en el equilibrio financiero del sistema, y es en este contexto en el que se incardina la recomendación formulada por el Tribunal: que, el Gobierno, al menos, efectúe un seguimiento permanente de la evolución del sistema de Seguridad Social, del efecto que han tenido en éste de las medidas que se han ido adoptando, así como de las posibles medidas que se pudieran adoptar a este respecto.

Sin embargo, los estudios a que hace referencia esta Dirección General en sus alegaciones, se corresponden con otro tema distinto: la creación cada 5 años de una Ponencia en el Congreso de los Diputados que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social, a fin de conseguir el oportuno consenso político en las reformas que deban acometerse en el sistema de Seguridad Social. Por tanto, resulta evidente, en especial en lo que se refiere a la acción del Gobierno, que ambas actuaciones son complementarias, y que aportar la documentación de trabajo requerida por la Ponencia del Congreso creada al efecto no supone, necesariamente, que se hayan creado los instrumentos de seguimiento que prevé el primero de los párrafos de esta recomendación, sino simplemente la aportación de una información en función de los parámetros requeridos por dicha Ponencia.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no acepta la alegación formulada y no se modifica el texto del Informe.

Por su parte, el Ministerio de Economía alega a este respecto que la recomendación del Tribunal ya ha sido incorporada en la normativa vigente, en concreto el artículo 5.2 del Real Decreto 337/2004 por el que se desarrolla la Ley 28/2003, reguladora del Fondo de Reserva.

Respecto de esta alegación, el Tribunal debe señalar que lo que indica el citado artículo es que «...el Comité de Gestión requerirá, al menos anualmente, de la Tesorería General de la Seguridad Social información exhaustiva sobre la gestión financiera del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y, en particular, sobre la planificación de los flujos futuros de la cartera, así como de las necesidades previstas de disposición de fondos para la cobertura de las pensiones de carácter contributivo...».

Esta información, que el Comité de Gestión precisa para el «superior asesoramiento, control y gestión económica del Fondo de Reserva», está relacionada, por tanto, con la actividad financiera del Fondo de Reserva, y con las necesidades de liquidez de la Tesorería General para la cobertura de las pensiones de carácter contributivo, que se materializa en el presupuesto monetario que ésta elabora para cada ejercicio, y cuyos datos son actualizados diariamente.

Sin embargo, lo que se recoge a este respecto en el Informe es una recomendación totalmente diferente, ya que la realización de los estudios sobre evolución de los principales parámetros «...con repercusión en el equilibrio del Sistema de la Seguridad Social...» no los realiza la TGSS, sino que su elaboración compete a la

3. El Tribunal considera que los procesos de gestión de los recursos del Fondo aplicados hasta la fecha por los gestores, y principalmente la adopción de las decisiones de inversión por un órgano colegiado con actuaciones no permanentes en el mercado, unido a la falta de recursos existentes, impide que el Fondo aproveche las oportunidades de inversión que puede ofrecer el mercado secundario [16].

Por ello, el Tribunal considera que los actuales gestores del Fondo deben analizar la posibilidad de aplicar sistemas alternativos orientados hacia una gestión más activa del Fondo, para lo cual puede optarse por diversos modelos que van desde la creación de una unidad especializada, tal y como se ha realizado en otros países pertenecientes a la Unión Europea, que, aplicando los parámetros de inversión definidos por el Comité de Gestión, esté permanente en el mercado, adoptando las decisiones que, en cada momento, resulten más beneficiosas para los intereses del Fondo de Reserva, incluso la de invertir los recursos del Fondo en otro tipo de activos [17], o la aplicación de fórmulas operativas para rentabilizar estos recursos al margen del mercado [18].

Asimismo, también cabría la posibilidad de incorporar asesores externos, especializados en la dinámica de los mercados en los que se decida invertir, pertenecientes al sector público o privado, que de forma coordinada con los expertos que actualmente informan a la Comisión Asesora del Fondo de Reserva, aporten una visión complementaria tanto de estos mercados como de las posibles alternativas de inversión existentes (Apartado III.3.1.1.4).

4. En opinión del Tribunal, el Gobierno debiera analizar la conveniencia de proponer la integración en un único órgano de dirección del Fondo de los actuales órganos de gestión contemplados en la Ley Reguladora del Fondo de Reserva (el Comité de Gestión y la Comisión Asesora de Inversiones), dado que, con la única excepción del Director General de Política Económica, los restantes miembros de la Comisión Asesora forman parte del Comité de Gestión [19] (Apartado III.1.1.2.1).

Por otra parte, el Tribunal debe señalar que ni la Ley Reguladora del Fondo de Reserva, ni el RD 337/2004, que la desarrolla, identifican con exactitud el órgano administrativo que ostenta la competencia para deter-

---

Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, tal y como establece el RD 1888/1996, de estructura básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En consecuencia, este Tribunal considera que la alegación realizada, no puede ser aceptada, no modificándose, por consiguiente, el texto del Informe.

[16] A este respecto, el Ministerio de Economía alega, nuevamente, que las decisiones de los órganos rectores del Fondo han estado guiadas por la aplicación del criterio de máxima prudencia, y que cualquier inversión en los mercados financieros entraña riesgos, riesgos que han sido valorados asimétricamente por el Tribunal.

En relación con esta alegación, el Tribunal debe manifestar, en primer lugar, que una cosa es una gestión prudente y otra muy distinta una gestión pasiva, y, en segundo lugar, que los parámetros que se han aplicado en la gestión de los recursos del Fondo (neutralidad respecto del funcionamiento del mercado, o cartera a vencimiento), han producido las siguientes consecuencias:

- Que no se tenga una adecuada capacidad de reacción frente a oportunidades puntuales de inversión que puedan presentarse en este mercado, porque, entre otras razones, los gestores del Fondo no están presentes de modo permanente en él.
- Que a pesar de que se produzcan cambios de tendencia en la cotización de los activos, los gestores del Fondo no tengan capacidad para reaccionar adecuadamente ante estos cambios al haber establecido como criterio de gestión el mantenimiento de los activos hasta la fecha de su vencimiento.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

[17] A este respecto, la Tesorería General alega que hasta el momento no se han efectuado estas inversiones por no adecuarse «a las necesidades y criterios que actualmente se consideran en la toma de decisiones», si bien no se descarta su adquisición en el futuro.

Respecto de esta alegación, el Tribunal debe indicar que la justificación señalada por la Tesorería respecto de esta cuestión no es correcta, ya que no ha sido la falta de adecuación de los activos alternativos a las necesidades y criterios aplicados, sino la falta de estudios que valoren las diversas opciones existentes, tal y como se deduce de la alegación realizada por la Dirección General del Tesoro y Política Económica al Informe: «..., la Dirección General del Tesoro y Política Financiera ha elaborado estudios sobre algunas inversiones alternativas que se han presentado a la Comisión Asesora de Inversiones y al Comité de Gestión. De hecho, en la reunión del Comité de Gestión celebrada el 1 de diciembre de 2003 se presentó un informe sobre la Deuda de las Comunidades Autónomas y en la reunión del 8 de marzo de 2004 se presentó un informe sobre las emisiones de Bonos y Obligaciones del Instituto de Crédito Oficial (ICO)».

Por otra parte, debe señalarse que las alegaciones efectuadas por la Tesorería General de la Seguridad Social y el Ministerio de Economía constituyen meras explicaciones que no contradicen el contenido del Informe, y, por tanto, éste, no se modifica.

[18] A este respecto, el Ministerio de Economía en sus alegaciones manifiesta su oposición por considerarla de escasa utilidad en un entorno en el que la negociación de activos se lleva a cabo en mercados.

En relación con esta alegación, el Tribunal debe señalar que no todas las fórmulas para rentabilizar unos recursos económicos pasan necesariamente por una compra de activos financieros en un mercado organizado, cabiendo también, entre otras, la posibilidad de negociar directamente con el Banco de España el mantenimiento de determinados saldos medios anuales en cuenta corriente a tipos de interés superiores a los que actualmente se vienen aplicando a estos saldos, o la negociación directa de operaciones para la inversión de los recursos del Fondo con el ICO o con otros organismos o sociedades públicas españolas o comunitarias, etc.

[19] A este respecto, el Ministerio de Economía alega que «la composición orgánica del Comité de Gestión, que incluye miembros de más elevado nivel (tres Secretarios de Estado), responde a su naturaleza de órgano superior del FRSS, por lo que la fusión de los dos órganos que recomienda el Tribunal sería muy inoperativa, ya que las funciones de la Comisión Asesora de asesoramiento y elaboración de propuestas de inversión requieren mayor agilidad y flexibilidad»

Este Tribunal no puede sino ser totalmente contrario a la alegación realizada por los siguientes motivos:

- De acuerdo con el modelo de gestión diseñado, una vez efectuado el análisis de las inversiones más adecuadas a realizar en cada momento por las unidades de carácter técnico creadas o por los expertos contratados al efecto, éstos realizarán una propuesta de adquisición de activos que pasará a ser analizada por la Comisión Asesora, que, a su vez, presentará una recomendación de inversión al Comité de Gestión, en el que, debe señalarse, están presentes cinco de los seis miembros de la Comisión Asesora.

Así pues, para adoptar una decisión de inversión se requiere que cinco de los siete miembros del Comité de Gestión se reúnan dos veces, la primera acompañados por el Director General de Política Económica, y la segunda, junto con los Secretarios de Estado de Seguridad Social y de Presupuestos y Gastos.

En opinión del Tribunal, esta duplicidad de las reuniones conlleva, en el mejor de los casos, una pérdida innecesaria de tiempo que podría evitarse aplicando la medida propuesta en el Informe

- Por otra parte, no se comprenden las razones por las que el Ministerio de Economía considera que incorporar a la Comisión Asesora los Secretarios de Estado anteriormente citados elimina su agilidad y flexibilidad, y, sin embargo, su presencia en el Comité de Gestión junto con los restantes miembros de la Comisión Asesora, excepto el Director General de Política Económica, no produce el mismo efecto, especialmente cuando ambas reuniones se producen de forma consecutiva, como ha ocurrido en las reuniones celebradas en diciembre de 2003 para determinar la inversión de los 2.000 millones de euros en que se amplió el Fondo de Reserva en este mes.
- En este mismo sentido, el Tribunal debe señalar que el propio Consejo Económico y Social, en el Dictamen realizado respecto al Anteproyecto de Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, indica que «A juicio del CES, tanto el Comité de Gestión como las Comisiones previstas son redundantes y hacen compleja la estructura organizativa del Fondo,...»

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

minar los activos financieros que deben adquirirse con cargo a los recursos del Fondo. En consecuencia, el Tribunal considera necesario que se introduzcan las modificaciones normativas necesarias para determinar a qué órgano corresponde esta competencia [20] (Apartado III.1.1.2.1).

SECCIÓN III. RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO

III.1 Análisis de los excedentes de la Seguridad Social y constitución, ampliación y aplicación del fondo de reserva de la seguridad social

III.1.1 Análisis del Marco Legal del Fondo de Reserva

III.1.1.1 Consideraciones generales

Como se ha indicado anteriormente, la constitución de fondos de reserva que permitieran garantizar la estabilidad financiera del Sistema de Seguridad Social fue una circunstancia prevista desde el mismo momento de su creación.

Así, ya en la propia Ley de Bases de la Seguridad Social (Ley 193/1963, de 28 de diciembre) y su Texto articulado, aprobado por Decreto 907/1966, de 21 de abril, se contemplaba la creación de fondos de nivelación «...mediante la acumulación financiera de las diferencias anuales entre la cuota media y la natural prevista», así como la constitución de «...fondos de garantía para suplir posibles déficit de cotización o excesos anormales de siniestralidad», previéndose la aplicación de aquellos fondos que no fueran a destinarse de modo inmediato al cumplimiento de obligaciones reglamentarias en inversiones que coordinaran «las finalidades de carácter social con la obtención de la mayor rentabilidad compatible con la seguridad de la inversión y la liquidez en grado adecuado a las finalidades que aquéllos hayan de atender» (arts. 52 y 53). Estas disposiciones fueron incorporadas posteriormente en el art. 53 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, promulgado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo.

Posteriormente, el RD-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, modificó esta disposición estableciendo que «en la Tesorería General se constituirá un fondo de estabilización único para todo el sistema de la Seguridad Social, que tendrá por finalidad atender las necesidades originadas por desviaciones entre ingresos y gastos». Asimismo, esta disposición preveía que «esta reserva de estabilización será invertida de forma que tenga el grado de liquidez, rentabilidad, y seguridad técnicamente precisas».

Esta norma fue complementada por la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, que en su artículo 24.2 establecía la competencia del Gobierno para determinar la materialización financiera del superávit que eventualmente resultara de la liquidación del presupuesto de la Seguridad Social.

El contenido de estas disposiciones se incorporó al RD-Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, de la siguiente forma:

- Dentro de la Sección 2.ª del Capítulo VIII del Título Primero, se incluyó la normativa reguladora del Fondo de Estabilización de la Seguridad Social. En esta refundición de disposiciones, se incorporó parte del artículo 53 del D 2065/1974, de 30 de mayo, que, a dicha fecha, había sido derogado por el citado RD-Ley 36/1978, por lo que el Tribunal considera que el contenido que presenta el actual artículo 88 del vigente Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social debe ser objeto de la oportuna revisión legal.
- Dentro de la Sección 3.ª del Capítulo VIII del Título Primero, se incorporó, en el artículo 91.1, la normativa reguladora de la competencia del Gobierno para

---

[20] A este respecto, el Ministerio de Economía alega que:

- La normativa vigente imputa al Comité de Gestión la superior ordenación de la gestión económica del Fondo de Reserva, por lo que implícitamente se le considera el máximo órgano de decisión y, por tanto, al que corresponde la determinación de los activos financieros a adquirir.
- Los Acuerdos de Consejo de Ministros aprobados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 28/2003 reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social establecen, en su apartado segundo, que los activos financieros públicos en que se inviertan las dotaciones al Fondo tendrán la composición, vencimiento y características que determine el Comité de Gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, con el asesoramiento de la Comisión Asesora de Inversiones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
- El RD 337/2004, atribuye al Comité de Gestión la aprobación de las propuestas de enajenación de los activos financieros del Fondo formuladas por la Comisión Asesora.

En relación con estas alegaciones, el Tribunal debe manifestar, primero, que las propias alegaciones del Ministerio vienen a corroborar la validez de la circunstancia señalada en el Informe, ya que, en ellas, el Ministerio de Economía reconoce que ni la Ley 28/2003, ni su reglamento de desarrollo, atribuyen expresamente esta competencia al Comité de Gestión.

Asimismo, debe señalarse que el argumento de la atribución implícita de esta competencia al Comité de Gestión, empleado por el Ministerio de Economía en su alegación, carece de fundamento jurídico, ya que, en el derecho administrativo español impera, precisamente, el principio contrario, puesto que las competencias que ostenta cada uno de los órganos administrativos de la Administración Pública son las que expresamente le atribuyen la disposición legislativa que los crea (arts. 11 y 12 de la Ley 26/1992, de RJAP y PAC), si bien el ejercicio de esta competencia podrá ser delegadas, desconcentradas, etc. en otros órganos administrativos previo cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley.

Por otra parte, el Tribunal debe señalar que el texto literal que presentan los Acuerdos del Consejo de Ministros aprobados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 28/2003, que cita el Ministerio de Economía en sus alegaciones, vendría a indicar que esta competencia reside, precisamente, en el Consejo de Ministros, puesto que son estos Acuerdos los que delegan en el Comité de Gestión esta competencia de determinación de los activos en que debe invertirse los recursos del Fondo; si bien al efectuar esta delegación el Consejo de Ministros seguiría sin aplicar correctamente el procedimiento legalmente establecido a este respecto.

Por último, el Tribunal debe señalar que el hecho de que el art. 4.3 del RD 337/2004, prevea que el Comité de Gestión deba autorizar las propuestas de enajenación de activos presentadas por la Comisión Asesora, supone, en todo caso, que esta disposición ha atribuido al Comité de Gestión esta competencia, pero no la contraria (la de determinar los activos financieros que en cada momento deben ser adquiridos con los recursos del Fondo), ya que, de haberlo querido así esta disposición legal, lo hubiera contemplado con igual claridad con que ha atribuido la competencia de enajenación de activos al Comité de Gestión.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

la materialización financiera de los posibles superávit presupuestarios del Sistema de Seguridad Social.

Con posterioridad a esta norma, la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, modificó este art. 91.1, estableciendo que «con cargo a los excedentes de cotizaciones sociales que pudieran resultar de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social, de cada ejercicio económico, se dotará el correspondiente Fondo de Reserva...».

Con este artículo se otorgaba rango legal a las recomendaciones recogidas tanto en el denominado Pacto de Toledo, como en el «Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social», que preveían la constitución de reservas con cargo a los excedentes que pudieran resultar de la liquidación de los Presupuestos para, tal y como indica la exposición de motivos de esta ley «atenuar los efectos de los ciclos económicos, tanto respecto a la recaudación de cotizaciones, como a la preservación del empleo».

Posteriormente la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social volvió a modificar este artículo estableciendo que este fondo «se dotará con cargo a los excedentes de los ingresos que financian los gastos de carácter contributivo y que resulten de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social... siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema lo permitan».

Ambas disposiciones legales contemplaban la competencia del Gobierno para la materialización financiera de dichas reservas, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de Economía y Hacienda.

Por último, el 29 de septiembre de 2003, fue promulgada la Ley 28/2003, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, en la que se da una nueva redacción, más genérica, al artículo 91.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y se efectúa una regulación más detallada del procedimiento a aplicar en la determinación del Fondo de Reserva, su gestión y disposición.

Por tanto, la normativa actual mantiene la existencia de dos fondos de reserva en el Sistema de Seguridad Social, por lo que el Tribunal considera que existe la necesidad de que se dicten las normas necesarias que armonicen la dotación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y el Fondo de Estabilización. Así, en opinión del Tribunal, caben dos alternativas: unificar ambos fondos o determinar el grado de relación que debe existir entre ellos. En este segundo caso, esta normativa debiera tener en consideración los siguientes extremos:

1. La delimitación de las funciones que debe cumplir cada uno de estos fondos de reserva.

2. La definición de los criterios de dotación de ambos fondos de reserva, dada la indefinición de la Ley 28/2003, a este respecto (los excedentes presupuestarios «se destinarán prioritaria y mayoritariamente» a la dotación del Fondo de Reserva). Esto es, si ambos fondos deben dotarse de forma sucesiva o simultáneamente, si bien en este último caso, deberá dotarse con carácter preeminente el Fondo de Reserva, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria.

3. La determinación del tipo de activos financieros y de los criterios de selección que deben aplicarse en la inversión de los recursos con los que se dota estos fondos de reserva. La regulación de esta materia es especialmente necesaria, ya que si se considera que ambos tipos de fondos cumplen finalidades distintas, los tipos de activos en que se deben materializar estos excedentes financieros debieran ser de naturaleza distinta o, cuando menos, determinarse el tipo de activos que por sus características especiales pudieran formar parte de la «cartera de valores» de ambos fondos de reserva.

Esta exigencia es aún más evidente si se considera que, en relación con el Fondo de Estabilización, el artículo 88 prevé que en la inversión de «las reservas de estabilización que no hayan de destinarse de modo inmediato al cumplimiento de las obligaciones reglamentarias» se contemple, además de «la obtención del grado de liquidez, rentabilidad y seguridad técnicamente preciso», las finalidades de carácter social, por lo que deberá determinarse cuáles son este tipo de necesidades y qué tipo de activos cumplen este requisito añadido que, por otra parte, no se contempla en la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

4. La unificación del sistema de gestión de ambos fondos de reserva, ya que mientras la normativa actualmente en vigor determina que la gestión del Fondo de Estabilización sea realizada por la Tesorería General de la Seguridad Social (vgr.: el art. 1.2 del RD 1314/1984, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social, establece que «Corresponde a la Tesorería General la constitución, gestión y aplicación del fondo de estabilización del sistema de la Seguridad Social...»), en la Ley 28/2003, y anteriormente el artículo 91.1 de la LGSS, determina que, en lo que se refiere al Fondo de Reserva esta competencia corresponda al Consejo de Ministros.

III.1.1.2 Análisis de la regulación legal del fondo de reserva

En la regulación de estos excedentes es preciso distinguir dos etapas, cuyo hito diferenciador es la Ley 28/2003, del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. La normativa reguladora del Fondo de Reserva establece que los recursos de éste tendrán dos orígenes:

• Los excedentes presupuestarios generados por el Sistema de Seguridad Social (entendiendo por tal las Entidades Gestoras y la TGSS), que ha aportado la práctica totalidad (más del 99,9%) de los recursos que

integran actualmente el Fondo, epígrafe en el que también se analizan los principales aspectos de la normativa reguladora del Fondo de Reserva.

• Los excedentes obtenidos por las MATEPSS en la gestión de la contingencia de incapacidad temporal (IT) por contingencias comunes.

III.1.1.2.1 Los Excedentes Presupuestarios del Sistema de la Seguridad Social

La primera etapa se caracteriza por contener una regulación legal muy reducida de este Fondo, limitándose a la recogida en el apartado 1 del artículo 91 de la LGSS, que fue objeto de sucesivas modificaciones mediante la Ley 24/1997, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, y la Ley 24/2001, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Así, la Ley 24/1997 estableció que la dotación al Fondo de Reserva se produjera con cargo a los excedentes de cotizaciones sociales que pudieran resultar de las liquidaciones de los presupuestos. Por su parte, la Ley 24/2001 especificó aún más este extremo, estableciendo que este Fondo «se dotará con cargo a los excedentes que financien los gastos de carácter contributivo que resulten de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema lo permitan».

A este respecto, debe destacarse que este artículo de la LGSS ha carecido del necesario desarrollo reglamentario que delimitara de modo específico el sistema de cálculo de estos excedentes y de la dotación de este fondo, lo que ha supuesto que, según la información facilitada al Tribunal, la determinación de este sistema de cálculo y, por tanto, de los excedentes los haya realizado directamente la Intervención General de la Seguridad Social, y que, en consecuencia, pueda existir cierta inseguridad jurídica respecto de la validez legal de la fórmula aplicada.

La segunda etapa comienza, como se ha indicado anteriormente, con la aprobación de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Esta Ley introduce una regulación de los puntos principales de esta materia, especialmente en lo que concierne al sistema de cálculo a aplicar en la obtención del excedente presupuestario que ha de servir de base para la determinación de la dotación a efectuar al Fondo de Reserva. Dada la cercanía de su fecha de aprobación respecto a la fiscalización que el Tribunal ha realizado del Fondo, únicamente cabe efectuar una indicación de las principales características de la normativa contenida en la Ley.

Los principales rasgos de esta normativa son:

1. La dotación al Fondo se podrá efectuar con cargo a la liquidación presupuestaria del ejercicio anterior, o con cargo a la cifra que aparece reflejada como dotación al Fondo en los Presupuestos de Ingresos y Gastos de la TGSS, circunstancia esta última que no se contemplaba en la normativa anterior.

2. Mantiene un doble criterio para el cálculo del excedente que sirve de fundamento a la dotación al Fondo de Reserva:

a) Un criterio presupuestario en lo que se refiere a la determinación del excedente que sirve de fundamento a la dotación al Fondo, ya que para su determinación debe partirse de la liquidación presupuestaria de los «...ingresos que financian las prestaciones de naturaleza contributiva de la Seguridad Social y demás gastos necesarios para su gestión».

b) Un criterio económico-financiero, ya que el criterio presupuestario anterior resulta condicionado por las «posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema de Seguridad Social» y por «criterios de máxima prudencia, en la forma en que reglamentariamente se establezca, respetando los principios y normas de contabilidad establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública».

No obstante lo anterior, el Tribunal debe indicar que en lo que se refiere a la dotación que deben efectuar las Mutuas como consecuencia de la gestión que éstas efectúan de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes, únicamente se aplica un criterio contable en la determinación del excedente y de la dotación a efectuar al Fondo, criterio que es objeto de análisis en el siguiente Apartado.

La regulación actual, por tanto, implica la necesidad de emplear criterios y normas contables de distinta naturaleza y finalidad: presupuestarias y económico-patrimoniales, para determinar tanto el excedente presupuestario como la dotación al Fondo de Reserva.

El sistema de cálculo de los excedentes para la dotación del Fondo previsto en el art. 1 del Real Decreto 337/2004 de 27 de febrero, que desarrolla la Ley reguladora del Fondo, que coincide con el criterio seguido con anterioridad a la entrada en vigor de la referida norma por la Intervención General de la Seguridad Social, parte del resultado presupuestario de las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social, siendo corregido posteriormente mediante la aplicación de los siguientes criterios: anulación de derechos y obligaciones no contributivas de la Seguridad Social o que se financien con ingresos específicos, minoración de los derechos reconocidos pendientes de cobro, adición de los cobros efectuados en el ejercicio que corresponden a derechos reconocidos en ejercicios anteriores y, por último, deducción de las obligaciones anuladas procedentes de ejercicios anteriores.

No obstante lo anterior, el Tribunal debe señalar que la aplicación de estos ajustes no ha significado que esta norma reglamentaria resulta suficiente con relación al requisito exigido por la Ley reguladora del Fondo de que los criterios de ajuste aplicados para el cálculo del excedente presupuestario aplicable a las dotaciones como límite financiero máximo se realice con arreglo a

criterios de máxima prudencia, respetando los principios y normas de contabilidad establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública; ya que los ajustes establecidos en este reglamento tienen un carácter eminentemente presupuestario.

Esta circunstancia ha motivado que en este cálculo no se han tomado en consideración parámetros contables tales como: las obligaciones satisfechas pendientes de imputar al Presupuesto de Gastos al cierre del ejercicio, la devolución de los préstamos que anualmente viene efectuando la Tesorería General al Banco de España, etc. que, aplicando un criterio de máxima prudencia, debieran computarse.

Esta forma de calcular el excedente del ejercicio, que en la actualidad sirve de soporte de la dotación a efectuar al Fondo, resta claridad al proceso de determinación de este excedente ya que se entremezclan criterios presupuestarios y financieros, lo que puede producir (y de hecho ha producido en el ejercicio 2000) que se efectúen aportaciones al Fondo superiores a la capacidad de financiación del Sistema. Más transparente resulta al respecto la propia Ley 28/2003, al regular la dotación que deben efectuar al Fondo de Reserva las MATEPSS, pues únicamente utiliza un único criterio: el resultado financiero-contable obtenido por éstas en la gestión de esta prestación.

3. Ni la Ley reguladora del Fondo de Reserva, ni el reglamento que la desarrolla (RD 337/2004, de 27 de febrero) determinan el procedimiento a aplicar para cuantificar, una vez calculado el resultado presupuestario a efectos del Fondo, la dotación a efectuar al Fondo de Reserva, por lo que existe la posibilidad de que esta dotación pueda ser de muy distinta cuantía sin que exista justificación o explicación alguna de las causas que dan origen a esta distinta dotación o bien de la falta de aportación del importe total de este excedente presupuestario para la ampliación de este Fondo.

Asimismo, debe señalarse la existencia de una falta de homogeneidad en la regulación que efectúa la Ley de la dotación al Fondo, ya que, si bien, por una parte el cálculo de estos excedentes presupuestarios que constituyen el límite de la dotación al Fondo se efectúa tomando en consideración los resultados de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social (en la actualidad únicamente la Tesorería General de la Seguridad Social), por otra, en la determinación del límite económico-financiero de esta dotación, la Ley indica que se tendrán en cuenta «las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema de Seguridad Social», lo que, en un sentido estricto o técnico jurídico, incorpora la capacidad financiera de las MATEPSS, hecho que, a estos efectos, no resulta técnicamente correcto, ya que los recursos económicos de éstas no pueden utilizarse para otra finalidad que la asignada legalmente a las MATEPSS.

Este extremo no ha sido contemplado en el RD 337/2004, que desarrolla la Ley reguladora del Fondo, por lo que persiste la deficiencia anteriormente indicada, así como también la falta de definición de los conceptos «posibilidades económicas» o «situación financiera», por lo que, el Tribunal considera que debiera reformarse el artículo 3 de esta disposición con la finalidad de precisar estos conceptos.

4. Existen diversas limitaciones en la disposición del Fondo. Así, según establece el art. 4 de la Ley reguladora del Fondo, éste sólo puede utilizarse para la cobertura de situaciones estructurales de déficit por operaciones no financieras, y por un importe máximo de disposición no superior al 3% de las pensiones contributivas y demás gastos necesarios para su gestión.

A este respecto, el RD 337/2004, que desarrolla la Ley reguladora del Fondo, ha determinado que este déficit estructural se producirá, alternativamente, cuando:

a) Las previsiones de liquidación del excedente presupuestario de las entidades gestoras y Tesorería General a efectos del Fondo, más el exceso de excedentes de las MATEPSS a estos efectos, arroje un resultado negativo durante tres semestres consecutivos, constituyendo éstos un ejercicio también negativo.

b) La liquidación presupuestaria de un ejercicio a efectos del Fondo arrojara un resultado negativo y la previsión de liquidación realizada una vez transcurrido el primer semestre del ejercicio siguiente pusiera de manifiesto un resultado negativo, acumulado para ambos ejercicios, de más del tres por ciento del crédito presupuestario de pensiones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión.

El Tribunal considera que esta definición de déficit estructural no toma en consideración los hechos que dan origen a este déficit, por lo que basta que exista déficit durante dos ejercicios consecutivos para que éste se califique de estructural sin tomar en consideración los hechos que dan origen a este déficit (vgr.: una crisis transitoria, el incremento del precio de determinadas materias primas, situaciones excepcionales que afecten a la evolución de la economía, etc.). Esta falta de consideración de los parámetros que dan origen al resultado podría dar lugar a que se aplicaran los recursos del Fondo de Reserva para cubrir déficit transitorios en el Sistema de Seguridad Social, lo que resultaría opuesto a lo establecido en el art. 4 de la Ley 28/2003.

A este respecto, el Tribunal debe señalar que la práctica totalidad de los informes oficiales, tanto comunitarios (Cumbre de Niza, de diciembre 2000; Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000; Consejo Europeo de Gotemburgo, de junio de 2001; etc.), como los elaborados por España sobre esta materia, a título de ejemplo el «Informe de la Comisión no Permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo del Congreso de los Diputados», de 2 de octubre de 2003, establecen que los problemas estructurales que se prevén a futuro en los Sistemas de Seguridad Social vienen originados por el progresivo envejecimiento de

la población europea, circunstancia que no es objeto de consideración en este Real Decreto.

En este sentido, cabe señalar que en el Informe de la Comisión no Permanente, anteriormente citada, se indica como una de las recomendaciones (la número 20) efectuadas por las instituciones comunitarias en materia de pensiones «la creación e incremento de un fondo de reserva es una medida oportuna que puede servir para atenuar los desfavorables efectos financieros del proceso de envejecimiento demográfico». En el mismo sentido se expresa el Consejo Europeo de Gotemburgo, que recoge la conveniencia de que los estados miembros desarrollen estrategias globales para hacer frente a los problemas económicos y presupuestarios que plantean el envejecimiento de la población, mencionando entre dichas medidas la creación e incremento de fondos de reserva de carácter público.

Por ello, el Tribunal considera que se debiera reconsiderar el contenido del art. 3.2 del Real Decreto 337/2004, a fin de que la disposición de los recursos del Fondo se produzca cuando efectivamente se produzcan las causas estructurales que los originan.

No obstante lo anterior, el Tribunal considera que este reglamento también debió contemplar el sistema de financiación a aplicar en las situaciones en que, existiendo déficit estructural, éste supere o no cumpla los requisitos anteriormente indicados, de las que se cita, a título de ejemplo, las siguientes:

- Que se produzca un déficit estructural superior al 3% entre los ingresos y gastos de carácter contributivos existiendo recursos disponibles en el Fondo para sufragar este déficit.
- Que exista un déficit estructural contributivo pero no existan recursos suficientes para su cobertura en el Fondo de Reserva.
- Que el déficit sea generado por operaciones financieras (vgr.: devolución de los préstamos o de las deudas contraídas con la Administración del Estado o con otras entidades) y existan recursos en el Fondo.

En este mismo sentido, debe señalarse que la normativa reguladora de esta materia no contempla la financiación de aquéllas situaciones en que se produzca un déficit coyuntural, existiendo o no existiendo recursos suficientes en el Fondo de Reserva para financiar este déficit.

5. En lo que se refiere a las decisiones de dotación y materialización del Fondo de Reserva, la Ley establece que serán acordadas por el Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, de Hacienda y Economía, al menos una vez al año. Asimismo, el RD 337/2004, que desarrolla esta Ley, establece que el Comité de Gestión del Fondo «se reunirá al menos una vez al semestre y además, siempre que la situación de gestión del Fondo de reserva <lo> haga conveniente...» y que «definirá, al menos anualmente y siempre que lo estime oportuno, los valores en que se pueda materializar el Fondo de Reserva y los criterios generales que deberá seguir la Comisión Asesora en sus propuestas de Inversión».

Por su parte, el art. 6 de este Real Decreto establece que las Comisión Asesora de Inversiones «se reunirá cuantas veces sean precisas para formular las propuestas de actuación financiera... y, en todo caso, con carácter previo a la formulación de propuestas de adquisición y enajenación de activos del fondo».

El Tribunal considera que debiera establecerse una mayor frecuencia en la obtención de la información necesaria para determinar las dotaciones al Fondo.

A este respecto, debe señalarse que la existencia de dotaciones y materializaciones al Fondo de Reserva lo más próximas posibles al momento de inicio de cada ejercicio presupuestario o de conocimiento de los excedentes, ofrece, en opinión del Tribunal, las siguientes ventajas:

- El Fondo se beneficiaría de unos mayores rendimientos financieros al disponer de estos recursos durante más tiempo.
- Se reducen los riesgos de interferencia en el mercado.
- Una mayor posibilidad de aprovechar las oportunidades que, eventualmente, pudiera presentar el mercado de deuda pública, al estar presente en él con una mayor frecuencia.

En lo que se refiere a la gestión financiera del Fondo de Reserva, la Ley prevé que la inversión de estos recursos se realice en «títulos emitidos por personas jurídicas públicas», lo que permite su inversión no sólo en títulos de deuda pública emitidos por el Estado, sino también por las Comunidades Autónomas, la Administración Local, e incluso por personas jurídicas extranjeras (tanto de estados integrantes de la Unión Europea, como no pertenecientes a ésta).

La regulación normativa recogida en el RD 337/2004, a este respecto, establece la posibilidad de «invertir en títulos emitidos por personas jurídicas públicas nacionales y extranjeras, de calidad crediticia elevada y con un elevado grado de liquidez..., así como en otros valores de calidad crediticia elevada emitidos por personas jurídicas públicas en que así se acuerde por el Consejo de Ministros». Esta misma disposición establece que será el Comité de Gestión quien determinará la calidad crediticia de los valores, así como su grado de liquidez.

La regulación de esta materia se caracteriza, por tanto, por la existencia de conceptos económicos indeterminados que generan inseguridad, dado que la valoración de la calidad crediticia de los activos financieros en que pueden ser invertidos los recursos del Fondo queda en la esfera de meras decisiones administrativas internas que, en cada momento, pueden resultar modificadas en función de unos parámetros que, incluso, pue-

den variar respecto de los que tomen las agencias de calificación financiera.

Por ello, el Tribunal considera que el Comité de Gestión debiera adoptar los criterios de valoración de calidad establecidos por las agencias de calificación financiera, y limitar la inversión de los recursos del Fondo a aquellos valores que, en el momento de realización de la inversión, presenten la mejor calidad crediticia del mercado.

6. Por otra parte, el Tribunal debe señalar que el RD 337/2004, anteriormente citado, establece que las inversiones del Fondo se realizarán en títulos emitidos «con un significativo grado de liquidez, es decir, negociados en mercados regulados o sistemas organizados de negociación». Posteriormente, en la determinación de las funciones del Comité de Gestión, este Real Decreto establece que este órgano colegiado debe definir «el grado de liquidez, determinado, entre otros factores, por el spread de cotización entre los precios bid y ask, y profundidad del mercado».

A este respecto, el Tribunal debe señalar, primero, la falta de rigor técnico existente en la primera de las formulaciones efectuadas en esta disposición, ya que la cotización de un título en un mercado es condición necesaria, pero no suficiente, para que éste pueda ser considerado como un título con liquidez, ya que esta característica depende esencialmente de la frecuencia y volumen con que estos títulos se negocian en el mercado.

En segundo lugar, el Tribunal debe señalar que los factores técnicos de determinación del grado de liquidez que posteriormente indica esta disposición (spread de cotización y profundidad del mercado) no deben ocultar que, finalmente, quien decide sobre la adecuada liquidez que deben reunir estos valores es el Comité de Gestión, cuando existen indicadores más sencillos (vgr: volumen de contratación diaria o semanal de cada título, etc.) que perfectamente podían emplearse en esta norma reglamentaria para determinar el grado de liquidez en los que deben invertirse los recursos del Fondo de Reserva.

Por último, el Tribunal considera que, dado el carácter eminentemente técnico con que se emplean los términos anglosajones «spread [21]», «ask» y «bid», así como su posible variación en el tiempo, o la aparición de nuevos conceptos técnicos que se ajusten de modo más específico a la gestión del Fondo, debiera haberse definido estos conceptos en el propio reglamento, todo ello, con independencia de que para los términos citados existen las correspondientes expresiones técnicas en castellano.

7. En lo que se refiere a los órganos de gestión contemplados en la Ley: el Comité de Gestión y la Comisión Asesora, el Tribunal debe indicar que cabría plantear la integración de ambos órganos de gestión en un único órgano de dirección del Fondo de Reserva dado que la práctica totalidad de los miembros de la Comisión Asesora forman parte del Comité de Gestión (la única excepción la constituye el Director General de Política Económica).

Por otra parte, debe señalarse que la eliminación de esta dualidad de órganos de gestión permitiría un encaje más lógico de la contratación de órganos de asesoramiento externo por el Comité de Gestión «para el propio Comité y a la Comisión Asesora», posibilidad prevista en el art. 5 del RD 337/2004, que desarrolla la Ley reguladora del Fondo, ya que de esta forma dicho asesoramiento se concentraría en un único órgano, respondería a unos mismos parámetros y agilizaría la gestión del Fondo.

En este sentido, el Tribunal debe señalar la falta de recursos humanos y técnicos con capacidad para realizar una gestión de compra-venta continua de los activos financieros que componen la cartera del Fondo (apartado III.3.1.1.4).

Por otra parte, el Tribunal debe señalar que la literalidad de la norma no identifica con exactitud el órgano administrativo que finalmente tiene la competencia para determinar los activos financieros que deben adquirirse con cargo a los recursos del Fondo [22]. Así, según establece el art. 7 de la Ley, la función de la Comisión Asesora a este respecto, es la de formular «propuestas de adquisición de activos y de enajenación de los mismos» al Comité de Gestión. Asimismo, el art. 6 de la Ley, establece como funciones de este Comité «el superior asesoramiento, control y ordenación de la gestión económica del Fondo de Reserva» y, en su apartado final detalla como funciones de dicho Comité «las funciones de formular propuestas de ordenación, asesoramiento, selección de valores que han de constituir la cartera del fondo, enajenación de activos financieros que lo integren...», no recogiendo, por tanto, como una de sus funciones la determinación de las inversiones en las que deben materializarse los recursos del Fondo.

---

[21] «Spread» (horquilla de precios) se define como la diferencia entre el precio al que el «creador de mercado» está dispuesto a vender un activo y el precio al que lo desea comprar.

«Ask»: precio de oferta de un activo por el «creador del mercado».

«Bid»: precio de demanda de un activo en el mercado secundario.

[22] A este respecto la Tesorería alega que lo indicado por el Tribunal no se ajusta al literal del citado Real Decreto, ya que esta disposición no se refiere a que el Comité cree unos parámetros que permitan asignar calidad crediticia a un valor, sino a que éste especificará qué requisitos deben cumplir los valores que constituyan la cartera del Fondo. En este sentido, la Tesorería señala que debiera suprimirse la recomendación efectuada a este respecto por el Tribunal, dada su identidad con lo señalado por el RD 337/2004.

Respecto de esta alegación, el Tribunal debe señalar que lo que está reflejando el Informe es, precisamente, lo que dice la norma, que el órgano que ostenta la competencia para delimitar los requisitos que deben reunir los valores en que se pueden invertir los recursos del Fondo es el Comité de Gestión, y, por tanto, es este órgano el facultado para delimitar los criterios propios de calidad crediticia que deben reunir estos valores. Por tanto, la restricción que impone la Tesorería a la capacidad de definición de estos requisitos al Comité de Gestión no se ajusta con lo que indica, a este respecto, el artículo 5 del RD 337/2004, de ahí que deba mantenerse lo indicado por el Tribunal en el Informe.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

En este mismo sentido, el Tribunal considera que, de la redacción dada por el art. 3 de la Ley a la actuación del Consejo de Ministros no cabe suponer que las decisiones de inversión deban ser adoptadas por éste. En todo caso, si éste fuera el criterio que se deduce de la Ley, debe señalarse que las dos últimas decisiones de inversión acordadas en el ejercicio 2003 resultarían adoptadas por un órgano administrativo carente de competencia, por lo que debieran ser convalidadas por el Consejo de Ministros.

A este respecto, debe señalarse, además, que el reglamento de desarrollo de esta Ley (el RD 337/2004), tampoco aclara esta cuestión, ya que las funciones que en él se asignan al Comité de Gestión son funciones claramente de determinación de parámetros de inversión («decidirá los criterios de inversión...», «definirá, al menos anualmente y siempre que lo estime oportuno, los valores en que se pueda materializar el Fondo de Reserva y los criterios generales que deberá seguir la Comisión Asesora en sus propuestas de inversión»), pero no le asigna la función de aprobar las propuestas concretas de adquisición de títulos que debe efectuar la Comisión Asesora.

En este mismo sentido, debe señalarse que este Real Decreto al regular en su artículo 3 las dotaciones al Fondo, no determina el órgano competente para aprobar los títulos e importes en que deben invertirse los recursos del Fondo, estableciéndose en este artículo que «el Fondo de Reserva podrá invertir en títulos emitidos por personas jurídicas públicas nacionales y extranjeras...», circunstancia que no resulta factible, ya que el Fondo como tal carece de capacidad jurídica alguna.

Por todo ello, el Tribunal considera que este extremo debiera ser objeto de la pertinente identificación en una norma, como mínimo, de rango reglamentario, por lo que debiera analizarse la posibilidad de introducir una modificación en este sentido en el actual reglamento de desarrollo de la Ley reguladora del Fondo de Reserva.

III.1.1.2.2 Los Excedentes Obtenidos por las MATEPSS en la Gestión de la Contingencia de Incapacidad Temporal por Contingencias Comunes

El art. 73.3 del Reglamento General sobre colaboración en la gestión por las MATEPSS, en la redacción introducida por el RD 576/1997, establece que el 90% de los excedentes que resulten después de haber dotado en su cuantía máxima la reserva de estabilización de incapacidad temporal por contingencias comunes (25% de las cuotas percibidas por la Mutua en el ejercicio por las expresadas contingencias) y las restantes provisiones (para contingencias en tramitación) y reservas (de obligaciones inmediatas y de estabilización) se destinarán a los fines previstos en el art. 91.1 de la LGSS (constitución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social).

Para la determinación de los resultados positivos en la gestión de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes, el art. 73.2 del Reglamento de Colaboración de las MATEPSS establece que, para su cálculo, se empleará el resultado económico obtenido en la gestión de esta contingencia, computando a tal efecto los siguientes conceptos:

- Como ingresos, las cuotas obtenidas por este concepto más los rendimientos financieros que se deriven de la materialización de la reserva de estabilización de incapacidad temporal por contingencias comunes.
- Como gastos, las prestaciones satisfechas, incrementados con los costes asumidos como consecuencia de los controles médicos realizados a los trabajadores, los gastos derivados de esta gestión (cuya cuantía máxima se obtendrá de la aplicación del porcentaje fijado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a las cotizaciones percibidas en el ejercicio) y aquellos otros que sean atribuibles directa e inequívocamente a esta gestión.

Como puede observarse, el sistema de cálculo de estas reservas y de las aportaciones al Fondo de Reserva que deben realizar las Mutuas (que ascendieron a 19,6 millones de euros a 31 de diciembre de 2002) presenta una clara diferencia respecto al sistema legalmente previsto para las Entidades Gestoras y TGSS, ya que mientras que en la normativa aplicable a las MATEPSS esta dotación se efectúa con un criterio claramente económico-patrimonial, la dotación que deben efectuar las entidades Gestoras y la TGSS tiene un criterio inicialmente presupuestario, si bien éste debe ser corregido en función de parámetros económico-financieros.

Esta asimetría también alcanza a los procedimientos previstos para la cobertura de resultados negativos en el ejercicio, ya que en estos casos, establece el art. 73.3 del Reglamento de Colaboración de la MATEPSS que, para la cobertura de este déficit deberá emplearse en primer lugar la reserva de estabilización de incapacidad temporal por contingencias comunes y, en caso de insuficiencia de esta reserva, los restantes resultados positivos obtenidos en el ejercicio y, en caso de persistir este déficit, las reservas de estabilización y de obligaciones inmediatas constituidas por las MATEPSS. En última instancia, se prevé el recurso a la aportación de la correspondiente derrama por los empresarios asociados para la cobertura de este déficit.

Sin embargo, hasta la promulgación de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, la regulación contenida en el art. 91.1 de la LGSS no contemplaba norma alguna que estableciera el modo de aplicación de las reservas del Sistema de Seguridad Social para la cobertura de este déficit. Es más, cuando estos resultados negati-

vos se produjeron (vgr.: ejercicios 1995, 1996, etc.) la Secretaría de Estado de Seguridad Social dictó sendas Resoluciones que evitaban la imputación contable de estos resultados negativos a las reservas de estabilización que figuraban contabilizadas para impedir que contablemente el saldo de esta cuenta presentara un importe negativo.

Por último, debe señalarse que la normativa contenida en la Ley 28/2003, anteriormente citada, establece una regulación en esta materia que no resulta coincidente con la aplicada a las Mutuas, dado que en lo que se refiere a las Entidades Gestoras y la TGSS existe una serie de limitaciones en la aplicación de este Fondo para la financiación de los déficit del Sistema de Seguridad Social que no se aplican a las MATEPSS.

Esta situación supone la aplicación de una dualidad de criterios en la regulación del Fondo de Reserva que, en opinión del Tribunal, no resulta coherente, por lo que debiera analizarse la conveniencia de su armonización dado que esta circunstancia sigue produciéndose en la regulación actual.

III.1.2 Evolución de los Excedentes de las Entidades Gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social y de las Dotaciones Efectuadas al Fondo de Reserva

III.1.2.1 Introducción

Como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, el criterio empleado en la Ley para la determinación de los excedentes que sirven de base para la dotación al Fondo de Reserva tiene carácter presupuestario, si bien en la nueva redacción introducida por Ley 28/2003, reguladora del Fondo de Reserva, este excedente resulta corregido «con arreglo a criterios de máxima prudencia... respetando los principios y normas de contabilidad establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública».

Durante el período fiscalizado, la evolución que presentaron los resultados presupuestarios y económico-patrimoniales de las Entidades Gestoras y la TGSS fueron los siguientes:

CUADRO NÚMERO 1

Evolución de resultados (millones de euros)

	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Resultado Presupuestario	1.122,3	2.360,3	4.669,1	2.821,8	10.973,5
Resultado Económico-Patrimonial	-1.304,5	1.840,1	4.331,7	4.788,3	9.655,6
Diferencia	**2.426.8**	**520,2**	**337,4**	**-1.966,5**	**1.317,9**

Estas diferencias entre ambos tipos de resultados proceden de su distinto concepto y finalidad. A este respecto, debe recordarse que el resultado presupuestario presenta un carácter eminentemente monetario y anual, ya que la finalidad básica de los presupuestos es informar de los cobros y pagos producidos correspondientes a dicho ejercicio, mientras que el resultado económico-patrimonial pretende cuantificar el resultado realmente obtenido en el ejercicio mediante la comparación de los ingresos devengados en éste con los gastos realizados para su obtención.

El carácter primordialmente monetario y anual de los presupuestos explica la existencia de fuertes variaciones de un ejercicio a otro, baste señalar, a modo de ejemplo, que para el resultado presupuestario, las inversiones realizadas por la TGSS para la materialización del Fondo de Reserva o las adquisiciones de inmovilizado material constituyen un gasto presupuestario (salida material de tesorería), consideración que no se produce al calcular el resultado económico-patrimonial.

Como consecuencia de lo indicado, el Tribunal ha analizado si las dotaciones efectuadas al Fondo han sido realizadas respetando los principios legalmente establecidos y si éstas han sido financiadas por los resultados obtenidos por las Entidades Gestoras y la TGSS a lo largo del período fiscalizado. Asimismo, se ha analizado la dotación al Fondo de Reserva en relación con la situación económica-financiera del Sistema de la Seguridad Social.

Durante el período 2000 a 2003, las dotaciones efectuadas a este Fondo de Reserva han sido las siguientes:

CUADRO NÚMERO 2

Dotaciones anuales al fondo de reserva (millones de euros)

Dotaciones al Fondo	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Dotación inicial fondo de reserva	360,6	540,9	1.051,8	1.202,0	3.155,3
Ampliación posterior (1)	240,4	1.262,1	2.523,2	4.291,8	8.317,5
Total	**601,0**	**1.803,0**	**3.575,0**	**5.493,8**	**11.472,8**

(1) En los Acuerdos del Consejo de Ministros en que se determina la ampliación del Fondo de Reserva se hace referencia a que la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior permite incrementar la dotación de este Fondo, por lo que tanto la dotación inicial como la ampliación posterior deben ponerse en conexión con el excedente presupuestario finalmente registrado en el ejercicio anterior.

Por su parte, los Acuerdos de Consejo de Ministros aprobaron la siguiente materialización de los recursos dotados (autorización de la inversión en activos financieros públicos de los recursos aportados al Fondo):

CUADRO NÚMERO 3

Materializaciones anuales al fondo de reserva (millones de euros)

Materialización de las dotaciones al Fondo	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Importe total del Acuerdos de Materialización	601,0	1.863,0	3.575,0	5.493,8	**11.532,8**

La diferencia entre ambos importes (60,1 millones de euros) se produjo en el ejercicio 2001, debido a que parte de la materialización acordada por el Consejo de Ministros en diciembre de 2000 no pudo ser realizada por la TGSS, lo que obligó a su incorporación como crédito presupuestario en el ejercicio siguiente y, por tanto, a su inclusión en el siguiente Acuerdo de materialización financiera del Consejo de Ministros.

III.1.2.2 Análisis de los excedentes presupuestarios de las entidades gestoras y Tesorería General de la seguridad social y de las dotaciones al fondo de reserva de la Seguridad Social

En este Apartado se analizan los criterios aplicados por el Ministerio para la determinación del excedente presupuestario, su cálculo y de las dotaciones efectuadas al Fondo de Reserva.

III.1.2.2.1 Análisis de los Criterios Aplicados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para la Determinación del Excedente Presupuestario

Según el informe de 28 de abril de 2003 de la IGSS, remitido por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales al Tribunal, el método aplicado para el cálculo del excedente presupuestario que debe servir de fundamento a la dotación a realizar en cada ejercicio al Fondo, es el constituido por la diferencia entre los derechos y las obligaciones reconocidas por operaciones no financieras, incluyendo estas últimas los gastos por prestaciones y costes de gestión, correspondientes a las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social, incorporando a dicho resultado los siguientes ajustes:

1. Los correspondientes a los derechos y obligaciones que de conformidad con lo establecido en la legislación vigente, deban imputarse al nivel no contributivo de la Seguridad Social o se financien con ingresos específicos.
2. Los derechos presupuestarios pendientes de cobro relativos a conceptos de cotizaciones sociales
3. Las obligaciones anuladas en el ejercicio, que correspondan a ejercicios cerrados.
4. Adición de los cobros realizados en el ejercicio que correspondan a conceptos de cotizaciones sociales de ejecución de presupuestos cerrados.

La aplicación de estos ajustes tiene por objeto, tal y como indican los informes emitidos por la IGSS respecto de los proyectos de Acuerdo de Consejo de Ministros de dotación al Fondo de Reserva tramitados en el período 2001-2003, aplicar un criterio de caja en la determinación de este excedente presupuestario que evite que se proponga la dotación al Fondo de Reserva de unos recursos que carezcan de la debida cobertura financiera. No obstante lo anterior, este sistema de cálculo de los excedentes aplicable como límite financiero máximo para la dotación del Fondo de Reserva aplicado por el Ministerio, no tiene en consideración los siguientes parámetros [23]:

[23] A este respecto, la Intervención General de la Seguridad Social formula dos tipos de alegaciones:

1. Que los criterios para el cálculo del excedente presupuestario que sirve de límite máximo de la dotación a efectuar al Fondo de Reserva, han sido posteriormente asumidos por la Ley reguladora del Fondo de Reserva y su reglamento de desarrollo (RD 337/2004, de 27 de febrero), por lo que las deficiencias que señala el Tribunal al calcular este excedente debieran ser atribuidas a dichas normas y no a la IGSS.
2. Que los criterios de ajuste indicados por el Tribunal al resultado presupuestario ajustado calculado por la IGSS no resultan procedentes en función de los criterios legales existentes para el cálculo de esta magnitud.

En lo que se refiere al primer tipo de alegación, el Tribunal debe señalar que en el Informe se efectúa un análisis tanto de la normativa reguladora del Fondo (apartado III.2.1.2 Análisis de la Regulación Legal del Fondo de Reserva), como de la actuación seguida por los distintos órganos administrativos en la dotación de este Fondo (en lo que se refiere a los criterios aplicados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para el cálculo del excedente, este análisis se efectúa en este apartado).

En ambos apartados se explican y se efectúa un análisis crítico de los criterios recogidos en la normativa o, a falta de ellos –circunstancia que se produce en los primeros años de vida del Fondo de Reserva- los adoptados por la IGSS y avalados por el propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por lo que no resulta procedente la crítica formulada por la IGSS al Informe a este respecto.

En lo que se refiere a las objeciones señaladas por la IGSS respecto de las insuficiencias que existen en los criterios aplicados para el cálculo del excedente presupuestario a efectos de dotación del Fondo, este Tribunal debe señalar lo siguiente:

- Respecto de los compromisos de gastos asumidos con cargo a ejercicios futuros, éstos supondrán una detracción financiera de recursos por lo que parece razonable que en la medición de las posibilidades de financiación del Fondo de Reserva sean tenidos en cuenta estos compromisos.
- Esta misma consideración resultaría aplicable a las obligaciones satisfechas y no imputadas al presupuesto de gasto por haber sido agotado el crédito presupuestario aprobado para ese gasto (debe recordarse a este respecto que no es la primera vez que este tipo de ajustes han sido realizados por el Tribunal en la revisión de la Cuenta General del Estado), por lo que si no se tomaran en cuenta, el resultado calculado por la IGSS resultaría irreal.
- En lo que se refiere a la devolución de los préstamos, debe señalarse que, aun cuando el resultado presupuestario que la Ley toma en consideración no incluya inicialmente este tipo de operaciones, no es menos cierto que este pago ha sido realizado, y, por tanto, los recursos líquidos con los que cuenta la TGSS son inferiores a los que computa el resultado presupuestario; por ello, una actuación prudente en la medición de este resultado, que, por otra parte, resulta coherente con el requisito exigido por el art. 1 de la propia Ley: «siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema de Seguridad Social lo permitan», conduciría a computar este tipo de operaciones.

1. Los compromisos de gastos en firme, que resultan incorporados al Presupuesto de Gastos del ejercicio siguiente por no haberse contraído la correspondiente obligación al cierre de ese ejercicio. Estos compromisos si bien no constituyen un gasto presupuestario desde el punto de vista técnico (la obligación se contrae en el ejercicio siguiente), generarán una detracción de recursos financieros en el ejercicio siguiente, por lo que estos compromisos de gastos debieran considerarse como una minoración del excedente presupuestario destinado a la financiación del Fondo.

2. Las obligaciones satisfechas pendientes de aplicar a presupuesto al cierre del ejercicio por insuficiencia de crédito presupuestario. Estos fondos ya han salido de la tesorería del Sistema de la Seguridad Social aún cuando no hayan sido registrados presupuestariamente, por lo que éstos debieran ser considerados para el cálculo del excedente presupuestario real del ejercicio.

A este respecto, debe señalarse que al cierre de los ejercicios 2000, 2001 y 2002, según los estados contables rendidos por la Intervención General de la Seguridad Social, estos importes ascendían a 208,7; 304,7 y 107,8 millones de euros, respectivamente [24].

3. La devolución de los préstamos obtenidos (especialmente aquéllos que han sido empleados para la financiación de prestaciones contributivas), que, registrada en el Capítulo IX del Presupuesto de Gastos, suponen una salida material de fondos que debe ser considerada para la determinación del importe que las Entidades Gestoras y la TGSS pueden destinar a la constitución del Fondo de Reserva.

4. Las dotaciones al Fondo de excedentes de contingencias comunes que deben efectuar las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (en adelante MATEPSS), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 73.3 de su Reglamento de colaboración, según el cual, el 90% del exceso de excedente de la gestión de contingencias comunes que éstas obtengan debe depositarse en la TGSS para los fines previstos en el artículo 91.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Esta falta de aplicación al Fondo de los importes ingresados por las MATEPSS por este concepto ya ha sido criticada por el Tribunal en la Declaración sobre la Cuenta General del Estado de los ejercicios 2000 y 2001 (ver Apartado «A.II.1) Entidades del sistema de la Seguridad Social de dichos informes»).

Por el contrario, el sistema de cálculo aplicado computa los ingresos generados por las inversiones financieras y los saldos en cuenta corriente del Fondo de Reserva, que resultan imputados al Capítulo III y V del Presupuesto de Ingresos, cuando dichos ingresos, por estar afectos al Fondo de Reserva, deben quedar al margen de este cálculo.

Por otra parte, debe señalarse que el sistema de cálculo aplicado por la IGSS, que ha servido de fundamento a los informes favorables previos emitidos por esta Dirección General a los Proyectos de Acuerdo de Consejo de Ministros de dotación al Fondo de Reserva (en especial el referido a la dotación aprobada el 19 de diciembre de 2003), no contempla los siguientes hechos que influyen en la capacidad de financiación de este excedente, no teniendo constancia el Tribunal de que esta información sea aportada por otros organismos [25]:

1. Las proyecciones de evolución financiera de las Entidades Gestoras y TGSS (de sus ingresos y pagos), que puede poner de manifiesto la conveniencia de reducir o no efectuar aportación alguna al Fondo por las siguientes razones:

- La existencia de un cambio de tendencia en la evolución de la situación económica como consecuencia de un cambio en el ciclo económico.
- La evolución ordinaria de los gastos por prestaciones o de los ingresos por cotizaciones (vgr.: incremento de prestaciones derivadas de las revalorizaciones de pensiones; del efecto de sustitución de pensiones antiguas, más baratas, por pensiones nuevas, más caras;

• En lo que se refiere al cómputo de los intereses generados por el propio Fondo para el cálculo de este resultado, el Tribunal debe señalar que estos intereses están al margen del propio circuito financiero ordinario de la TGSS por estar afectos legalmente a su dotación al Fondo, por tanto, al igual que las dotaciones efectuadas a éste (que son un gasto presupuestario que no se toma en consideración a estos efectos), estos intereses y rendimientos no deben ser computados para el cálculo del excedente del ejercicio, ya que se estarían computando dos veces, primero como mayor importe del Fondo de Reserva y segundo, para incrementar el importe que debe salir del circuito financiero operativo de la TGSS para financiar el Fondo de Reserva, circunstancia que se ha producido por cuanto en el cálculo del excedente presupuestario aplicado no se efectúa este tipo de ajuste, a pesar de que en el capítulo V del Presupuesto de Ingresos figuran contabilizados estos ingresos.

Así, según los datos facilitados por la IGSS para el cálculo del excedente presupuestario a efectos de dotación al Fondo de Reserva, ésta parte del resultado presupuestario del ejercicio, dentro del cual aparece como uno de sus componentes positivos el Capítulo V de ingresos (ingresos patrimoniales), uno de cuyos componentes es, precisamente, los rendimientos generados por los activos financieros y los saldos en cuenta corriente del Fondo de Reserva; por tanto, en la medida en que estos rendimientos están afectos al Fondo y, sin embargo, se computan para determinar el excedente que, en su importe máximo, debe salir del circuito financiero de la TGSS para nutrir el Fondo de Reserva, se está produciendo el error señalado en el Informe.

Por todo lo indicado anteriormente, y con la excepción relacionada con los ingresos en formalización, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

[24] En este cómputo se excluyen los acreedores por partidas pendientes de aplicación al presupuesto de gastos por adquisiciones de activos financieros afectos al Fondo de Reserva, que a 31 de diciembre de 2002 ascendían a 1.031,12 millones de euros.

[25] Respecto de este tema, la IGSS indica en sus alegaciones que este centro directivo no puede valorar otros datos que sean los estrictamente contables en sus informes favorables a los Proyectos de Acuerdo de Consejo de Ministros de dotación del Fondo de Reserva. En relación con esta alegación, el Tribunal debe señalar que lo indicado a este respecto no se refiere únicamente a la IGSS, sino también a otros organismos, como claramente se indica en el Informe, por lo que ésta no es una deficiencia imputable a la IGSS, sino al conjunto de entidades y órganos que intervienen en el proceso de dotación del Fondo de Reserva. Deficiencia que no se produciría si en la determinación del excedente presupuestario a efectos de dotación al Fondo, también participaran la TGSS y la DG de Ordenación Económica de la Seguridad Social.

Por todo lo indicado anteriormente, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

del incremento de la esperanza media de vida de los pensionistas del Sistema; etc.).

• El vencimiento de los préstamos concedidos por el Estado a la Seguridad Social.

• La aparición o consolidación de situaciones excepcionales (vgr.: la existencia de desviaciones entre el IPC previsto y el IPC real).

• La adopción de medidas legales que supongan un mayor gasto o reducción de ingresos en el ejercicio siguiente (vgr.: modificaciones introducidas en la normativa reguladora de las pensiones de viudedad y orfandad; en la regulación de la incapacidad temporal; la introducción de mejoras en otro tipo de prestaciones por motivos de carácter social, como las producidas prestaciones de maternidad, o en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia, la reducción de los tipos de cotización, etc.).

2. Los resultados negativos obtenidos en ejercicios anteriores debieran ser saneados, en opinión del Tribunal, con los excedentes que se han obtenido en los ejercicios siguientes. Así, respecto de la dotación a los fondos de reserva, el Tribunal debe señalar que en el caso de las MATEPSS no cabe efectuar dotación alguna a estos fondos si previamente no han sido enjugadas las pérdidas producidas en ejercicios anteriores.

Esta situación es especialmente significativa en las Entidades Gestoras y TGSS, ya que en los ejercicios 1995 a 1998, ambos incluidos, se produjeron unos resultados presupuestarios negativos por operaciones corrientes de 7.642,1 millones de euros. Estos resultados negativos se elevarían a 20.504,8 millones de euros, de ajustar los derechos reconocidos netos del presupuesto corriente pendientes de cobro al cierre del ejercicio, tal y como propone la IGSS para el cálculo del resultado presupuestario a efectos de dotación del Fondo, por lo que su financiación no resultaría posible con los excedentes presupuestarios obtenidos en los ejercicios 1999 a 2002, que únicamente ascendieron 11.954,5 millones de euros, según los cálculos de la IGSS.

Por último, el Tribunal debe señalar la circunstancia de que el órgano competente para la gestión financiera de la totalidad de los fondos y patrimonio que integran el Sistema de Seguridad Social: la Tesorería General de la Seguridad Social, no tenga, aparentemente, intervención alguna en la determinación de los criterios de cuantificación de los excedentes presupuestarios que, a su vez, constituyen el soporte de la correspondiente aportación financiera que ésta debe efectuar al Fondo de Reserva.

En este contexto, tampoco parece razonable la falta de intervención de la DG de Ordenación Económica de la Seguridad Social en este proceso de determinación del excedente presupuestario y dotación al Fondo de Reserva, dado que, según establece el Real Decreto 1888/1996 de 2 de agosto de estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, modificado por Real Decreto 692/2000, resulta preceptivo que esta Dirección conozca e informe de cuantas medidas incidan en la financiación y en el gasto de la Seguridad Social, y la dotación al Fondo de Reserva tiene una clara incidencia en ambos ámbitos [26].

A este respecto, debe indicarse que el RD 337/2004, que desarrolla la Ley Reguladora del Fondo de Reserva, asigna «la determinación del excedente presupuestario de las entidades gestoras y servicios comunes (TGSS) a efectos de la constitución del Fondo de Reserva « a la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS), que lo «dará a conocer a los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, de Hacienda y de Economía».

El Tribunal considera que, no obstante lo indicado en esta disposición reglamentaria, la Tesorería General de la Seguridad Social y la DG de Ordenación Económica debieran conocer e informar respecto del excedente presupuestario calculado por la IGSS, por las razones anteriormente indicadas.

---

[26] La IGSS manifiesta en sus alegaciones su oposición a que la TGSS y la DG de Ordenación Económica de la Seguridad Social deban conocer e informar respecto del excedente presupuestario calculado por aquélla como límite máximo de dotación al Fondo de Reserva, basándose en se produciría una atribución de competencia contables a estos órganos, en contra de lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria y de la normativa específica del Fondo de Reserva.

A este respecto, este Tribunal debe señalar que considera que resulta conveniente y necesario que estos centros directivos conozcan e informen respecto de este resultado presupuestario, para que exista una actuación coordinada de todos los órganos integrados en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en esta materia, sin que, por ello, pueda inferirse atribución de competencia contable alguna a estos centros directivos.

Así, por ejemplo, la TGSS debe determinar si tiene capacidad financiera para poder hacer frente a esta inversión, e incluso, si teniéndola en un momento determinado, puede o no hacer frente a la misma en función de las proyecciones de gasto e ingreso que haya estimado; circunstancia que, por otra parte, la propia IGSS reconoce en su escrito de alegaciones (página 10, párrafo final) al indicar que «puede haber por ejemplo, una paga extraordinaria por desviación de IPC de notable importancia que pueda aconsejar que todo o parte del excedente presupuestario de un año cualquiera no se lleve a dicho Fondo sino que se utilice para atender dicha paga».

Por tanto, parece razonable que la TGSS conozca y pueda opinar sobre el resultado del cálculo de la IGSS ya que pudiera resultar que el importe obtenido no mida adecuadamente su capacidad para financiar la dotación resultante, pudiendo ocurrir que el importe que la Tesorería General pudiera destinar a este fin fuera inferior o superior al calculado por esta Intervención General.

En este mismo sentido, debe señalarse que, dentro de las funciones asignadas a la Dirección General de Ordenación Económica por el RD 1888/1996, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se encuentran las siguientes:

• «Desarrollar las funciones económico-financieras de la Seguridad Social que correspondan al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, llevando a cabo su planificación..»

• «Conocer e informar preceptivamente de cuantas medidas incidan en la financiación y en el gasto de la Seguridad Social.»

• «Elaborar el anteproyecto de presupuesto de la Seguridad Social,...»

Por tanto, en opinión de este Tribunal, parece lógico que esta Dirección General conozca los parámetros que influyen en la financiación futura del Sistema de Seguridad Social y en el propio presupuesto de gastos de la TGSS, al objeto de cumplir adecuadamente las funciones que la normativa le asignan.

En este sentido, el Tribunal debe señalar que la propia Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social en su informe de alegaciones (págs. 9 y 10) manifiesta su conformidad con esta consideración; por lo que, en opinión del Tribunal resultaría conveniente que, con independencia de lo indicado en el Informe, el propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales unifique el criterio de actuación que debe aplicarse en la gestión y seguimiento del Fondo de Reserva por los distintos órganos administrativos integrados en él.

III.1.2.2.2 Análisis de las Dotaciones Efectuadas al Fondo de Reserva

Sin perjuicio de lo señalado en el Apartado anterior, el Tribunal ha efectuado un análisis de los excedentes calculados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de las dotaciones al Fondo de Reserva.

El excedente presupuestario calculado por la IGSS para cada uno de los ejercicios ha sido el siguiente:

CUADRO NÚMERO 4

Análisis del resultado presupuestario (millones de euros)

CONCEPTO	SIGNO	EJERCICIO			
		1999	2000	2001	2002
Resultado Presupuestario del Ejercicio		**1.122,3**	**2.360,3**	**4.669,1**	**2.821,8**
Resultado Operaciones Financieras	-	2,3	-542,3	-941,8	-3.344,4
Resultado Operaciones No Financieras	=	1.120,0	2.902,6	5.610,9	6.166,2
Ajustes de IGSS	+	55,0	-119,0	103	0,1
Resultado Presupuestario Bruto a efectos del Fondo	=	1.175,0	2.783,6	5.713,9	6.166,3
Ajustes de IGSS a efectos de caja	+	-699,7	-794,9	-1.110,2	-1.279,8
Resultado Presupuestario. Ajustado a efectos del Fondo	=	475,3	1.988,7	4.603,7	4.886,5
Diferencia con Rtdo. Pptario. Del Ejercicio		**647,0**	**371,6**	**65,4**	**-2.064,7**

Como puede observarse en el cuadro anterior, el resultado presupuestario ajustado a efectos del Fondo, calculado por el Ministerio para determinar la dotación al Fondo de Reserva es, en general, inferior al resultado presupuestario del ejercicio y al resultado presupuestario bruto a efectos del Fondo, debido a los ajustes aplicados, indicados en el apartado anterior, para convertir el resultado bruto en un resultado de caja, lo que supondría que, de esta forma, el Ministerio ajustaría el resultado presupuestario teórico a las posibilidades económicas y la situación financiera de la Seguridad Social generada en cada ejercicio.

La diferencia negativa que se produce entre el resultado presupuestario ajustado y el resultado presupuestario del ejercicio en el ejercicio 2002, se debe, principalmente, al elevado volumen de dotaciones realizado en este ejercicio al Fondo (3.575 millones de euros) que, por corresponder a una operación financiera (Capítulo VIII del presupuesto de gastos) no forma parte del resultado presupuestario ajustado.

La aplicación de los ajustes realizados por la IGSS debería haber supuesto que la dotación efectuada al Fondo de Reserva tuviera como límite este resultado presupuestario ajustado. Sin embargo, esto no ha sido así, tal y como pone de manifiesto la comparación de este resultado presupuestario ajustado con las dotaciones efectuadas al Fondo durante el período 2000-2003.

CUADRO NÚMERO 5

Comparación dotación fondo de reserva con excedente presupuestario [27] (millones de euros)

	1999	2000	2001	2002
Excedente Presupuestario Ajustado a efectos del Fondo	475,3	1.988,8	4.603,8	4.886,5
Dotación al Fondo de Reserva en Ejercicio Siguiente (1)	601,0	1.803,0	3.575,0	5.493,9
Diferencia	**-125,7**	**185,8**	**1.028,8**	**-607,4**

(1) En los Acuerdos del Consejo de Ministros en que se determina la ampliación de este fondo de reserva se hace referencia a que la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior permite incrementar la dotación de este fondo del ejercicio, por lo que tanto la dotación inicial como la ampliación posterior deben ponerse en conexión con el excedente presupuestario finalmente registrado en el ejercicio anterior.

[27] En relación con esta cuestión, la Intervención General de la Seguridad Social señala en sus alegaciones que la Ley 28/2003, permite que las dotaciones al Fondo puedan realizarse con anterioridad al cierre del ejercicio económico que va a generar excedentes, por lo que la comparación realizada por el Tribunal entre excedentes presupuestarios y dotaciones efectuadas en el ejercicio siguiente no es correcta.

En relación con lo indicado por la IGSS, este Tribunal debe manifestar su conformidad con el criterio manifestado por la IGSS. No obstante lo anterior, el Tribunal debe recordar a la IGSS que durante el período analizado: 1999-2003, esta Ley sólo estuvo en vigor a partir de 1 de octubre de 2003, siendo otra la normativa en vigor hasta dicha fecha, la establecida mediante las Leyes 24/1997 y Ley 24/2001, que sucesivamente modificaron el art. 91.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que no preveían tal posibilidad.

A mayor abundamiento, el Tribunal debe señalar que en el Informe de la IGSS de 9 de diciembre de 2003, estando ya en vigor la citada Ley 28/2003, el criterio empleado para informar favorablemente al Proyecto de Acuerdo de Consejo de Ministros de dotación de 2.000 millones de euros (que finalmente sería aprobado el 19 de diciembre), no se basó en los excedentes obtenidos en el propio ejercicio 2003, sino en el criterio procedente de la normativa anterior: la existencia de excedentes no aplicados en el ejercicio precedente; si bien en este caso, al resultar que estos excedentes no aplicados en el ejercicio anterior no resultaban suficientes para aplicar tal importe, se amplió este criterio acudiéndose a los excedentes no aplicados en ejercicios anteriores.

Por último, y a este mismo respecto, el Tribunal debe señalar que las alegaciones formuladas por la TGSS a la Cuenta General del Estado del Ejercicio 2001 señalan, precisamente, que «...la dotación de un ejercicio se basa en el resultado presupuestario del ejercicio anterior, ya que la normativa habla de «liquidación de los presupuestos», considerando que una vez cerrado el ejercicio «n» y calculado el resultado del ejercicio «n», éste servirá de base para la dotación al Fondo de Reserva en el ejercicio «n+1, ...».

Por todo lo expuesto, el Tribunal considera que no deben ser aceptadas las alegaciones efectuadas por la IGSS en relación con este tema.

Como puede apreciarse, la dotación efectuada al Fondo de Reserva en el ejercicio 2000 resultó superior al resultado presupuestario ajustado obtenido en el ejercicio 1999, lo que es contrario al criterio de dotación al Fondo de Reserva indicado por el Ministerio al Tribunal.

Esta misma situación se ha producido en el ejercicio 2003, en el que las dotaciones efectuadas han sido superiores al resultado presupuestario ajustado obtenido en el ejercicio 2002. La explicación de esta circunstancia, recogida en el informe de 9 de diciembre de 2003 de la IGSS respecto del proyecto de Acuerdo de Consejo de Ministros de dotación de 2.000 millones de euros, se fundamenta en que esta última ampliación del Fondo de Reserva fue financiada con los excedentes presupuestarios obtenidos en ejercicios anteriores que no fueron aplicados en los ejercicios correspondientes [28].

Así, según los cálculos de la IGSS, el conjunto de resultados presupuestarios ajustados positivos obtenidos

[28] Las alegaciones realizadas por la IGSS respecto del análisis efectuado por el Tribunal de este informe se fundamentan en:

1. Que no es la Intervención General de la Seguridad Social, sino el Consejo de Ministros a propuesta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, de Hacienda y de Economía quienes deciden las dotaciones al Fondo, por lo que no se puede pretender que todos ellos actúen de conformidad con lo que manifiesta este centro directivo en sus informes.

2. Que existe una contradicción en el propio Informe, ya que en este apartado se efectúa una crítica de la dotación realizada, mientras que, posteriormente, cuando se analiza la gestión de los recursos con que se ha dotado este Fondo no se recoge crítica alguna de la legalidad de esta decisión.

3. La procedencia del análisis efectuado por la IGSS en su informe de 9 de diciembre de 2003 respecto de la dotación de 2.000 millones de euros al Fondo de Reserva desde un punto de vista presupuestario, ya que, primero, el remanente de tesorería es una magnitud que se obtiene de la contabilidad patrimonial, mientras que el Fondo de Reserva tiene un carácter presupuestario, y, segundo, la Ley 28/2003, no puede incorporar excepción alguna respecto de una norma posterior, y en la fecha de promulgación de esta Ley aún no había sido promulgada la actual Ley General Presupuestaria.

Respecto de esta alegación, el Tribunal debe señalar lo siguiente:

1. En relación con lo señalado respecto de que no se puede pretender que el Consejo de Ministros o los Ministros proponentes de los Acuerdos de dotación al Fondo actúen todos ellos de conformidad con lo que manifiesta este centro directivo en sus informes, el Tribunal debe señalar que esta afirmación no se encuentra recogida en el presente Informe de fiscalización, por lo que desconoce los motivos que han llevado a la IGSS a realizar esta interpretación de su contenido.

Lo que se realiza en el Informe de fiscalización es un análisis de la justificación recogida en un informe de un centro directivo emitido en un trámite previo a la adopción de este acuerdo, de la misma forma que, a lo largo de este Informe de fiscalización, también han sido objeto de análisis las actuaciones realizadas por otras Direcciones Generales a lo largo del procedimiento de dotación y materialización del Fondo de Reserva (vgr.: la Tesorería General de la Seguridad Social o la Dirección General del Tesoro y Política Presupuestaria), e incluso de otros centros directivos cuyas actuaciones han mantenido una relación menos directa con este procedimiento (vgr: Dirección General de Ordenación Económica), sin que, a este respecto, pueda admitirse como un hecho que invalidara el análisis efectuado por el Tribunal, la circunstancia de que, en última instancia, las decisiones referentes a la dotación al Fondo o su materialización, las adoptaba un órgano jerárquicamente superior.

El Tribunal en este Informe de fiscalización se ha limitado a explicar las razones por las que considera que el criterio empleado por la IGSS para informar favorablemente la última de las dotaciones efectuadas al Fondo en el ejercicio 2003 no fue correcto, no pudiéndose a este respecto efectuar alusión alguna respecto del Consejo de Ministros, ni de ninguno de los Ministerios proponentes del Acuerdo, pues ninguno de ellos rubrica este informe, sino que quien lo hace es el Interventor General de la Seguridad Social.

No obstante lo anterior, y a fin de evitar esta posible interpretación, el Tribunal procede a modificar un término del Informe de fiscalización, que pasa a tener la siguiente redacción: «No obstante, el Tribunal no puede compartir la justificación aportada por la IGSS para informar favorablemente esta última ampliación del Fondo de Reserva...»

«Por todo ello, el Tribunal considera que el razonamiento en que se fundamenta el informe favorable de la Intervención General de la Seguridad Social a esta última ampliación del Fondo de Reserva no resulta técnicamente correcto en técnica presupuestaria».

2. Que no existe contradicción en el Informe entre las consideraciones efectuadas respecto a la incorrecta fundamentación realizada por la IGSS en su informe favorable a esta dotación, y las recogidas respecto a la pérdida de rendimientos que esta decisión tardía del Consejo de Ministros supuso para el Fondo de Reserva, ya que ambas actuaciones se analizan desde distinta perspectiva: la estrictamente presupuestaria y la de gestión.

Así, en lo que se refiere a la perspectiva presupuestaria, lo que el Tribunal analiza es el fundamento jurídico-presupuestario aplicado por la IGSS para formular su informe favorable, señalando en el Informe las razones por las que únicamente desde esta perspectiva el Tribunal considera incorrecto este informe favorable.

Sin perjuicio de lo anterior, en el segundo análisis realizado por el Tribunal, únicamente se considera esta dotación desde la perspectiva puramente operativa o de gestión. Desde esta perspectiva, y sin entrar en otro tipo de consideraciones, lo que esta actuación pone de manifiesto es que, a finales de 2003, el Tribunal ha comprobado que la ampliación en 2.000 millones al Fondo de Reserva realizada en diciembre de 2003 pudo realizarse en ejercicios anteriores, en los que no se aplicó la totalidad del excedente presupuestario a dotar el Fondo de Reserva, por lo que se incurrió en la consiguiente pérdida de rentabilidad para el Fondo.

Por tanto, en el Informe no existe la contradicción que aprecia la IGSS, sino dos análisis complementarios, realizados desde distintas perspectivas: una de carácter presupuestario y otra de carácter operativo.

3. En lo que se refiere a la imposibilidad de aplicar el remanente de tesorería para dotar el Fondo de Reserva, debido a su distinta naturaleza, patrimonial la primera y presupuestaria del segundo, el Tribunal debe señalar que, con independencia del carácter teórico que la IGSS atribuye a este Fondo, la financiación de su dotación únicamente puede efectuarse con recursos líquidos realmente existentes, siendo precisamente la contabilidad patrimonial la que registra la tesorería existente, por lo que ambas comparaciones resultan posibles.

Este es el motivo por el que la actual Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre), ha establecido, como la IGSS reconoce en su propio informe de alegaciones (pág 18, párrafo tercero y cuarto), que una forma de financiar los incrementos de gastos presupuestarios (a estos efectos las dotaciones al Fondo lo son), es la aplicación de los excedentes de tesorería existentes al cierre del ejercicio anterior, en el buen entendimiento de que éstos no han sido aún aplicados en el ejercicio corriente, y, por tanto, existe un respaldo financiero al incremento de gasto presupuestario que se pretende tramitar.

Este razonamiento es al aplicado por el legislador al establecer como última restricción para la dotación al Fondo que «las posibilidades económicas y la situación financiera lo permitan»; ya que, tal y como se indicó en el debate parlamentario de la Ley del Fondo de Reserva, no se podía efectuar un traslado directo del excedente presupuestario de un ejercicio a dotación al Fondo, ya que pudiera darse el caso de «que no tuviéramos respaldo financiero suficiente para soportar el volumen de recursos procedentes de la liquidación "del presupuesto"».

En este sentido, el Tribunal debe señalar que el excedente presupuestario es por sí mismo una magnitud temporal y puramente teórica, ya que no garantiza que existan los fondos necesarios para su aplicación. Así, los resultados presupuestarios obtenidos hace tres o más años pueden perfectamente no existir porque el incremento de fondos líquidos que, total o parcialmente, resultaron de dicho resultado han podido ser necesarios para enjugar el déficit generado en ejercicios anteriores, o para articular un presupuesto inicial de gastos más elevado en el ejercicio siguiente, cuya financiación ya se previó desde el principio con cargo a dichos excedentes.

Por tanto, la única magnitud que, como acertadamente indica la IGSS en sus alegaciones (página 18, penúltimo párrafo) tiene un carácter atemporal, es el remanente de tesorería, que, tal y como indica la IGSS, «el remanente del año n, caso de no utilización incrementaría el remanente del año n+1 ...», por ello, el Tribunal critica que el Informe favorable de la IGSS a esta dotación de 2.000 millones de euros se haya basado en los excedentes presupuestarios teóricos obtenidos y no aplicados hace dos o tres años, debido a la insuficiencia de los excedentes no aplicados obtenidos en el ejercicio inmediatamente anterior para financiar esta última dotación.

4. Por último, y en relación con la observación existente en este apartado respecto de la imposibilidad de que la Ley 28/2003, pueda incorporar excepción alguna a la normativa recogida en la Ley 47/2003, General Presupuestaria, por ser ésta última posterior, el Tribunal debe señalar que esta situación es perfectamente posible en virtud del principio jurídico de especialidad, que implica que lo establecido en una ley especial puede suponer la inaplicación de las normas contenidas en una ley general en lo que se refiere a la materia regulada por la ley especial, resultando intrascendente a este respecto que una resulte anterior a la otra.

Así, en el momento de elaboración del Informe de la IGSS a que hace referencia el Informe: 9 de diciembre de 2003, ambas normas estaban en vigor, y, por tanto, la IGSS debió tener en cuenta el contenido de ambas leyes, por lo que, al no introducir la Ley 28/2003 ninguna excepción respecto de la normativa contenida en la Ley General Presupuestaria entonces en vigor (la Ley 47/2003) no resultaba posible la aplicación del criterio de financiación de la dotación al Fondo que sirvió de fundamento para la emisión de su Informe favorable.

Por todo lo anteriormente expuesto, y con la excepción de las matizaciones introducidas en el Informe para facilitar su correcta interpretación, indicadas anteriormente, el Tribunal no puede aceptar las alegaciones y no modifica el texto del Informe.

por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes (TGSS) de la Seguridad Social durante el período 1999-2002, ambos incluidos, ascendió a 11.954,5 millones de euros, mientras que las dotaciones efectuadas hasta noviembre de 2002 ascendieron únicamente a 9.472,8 millones de euros, por lo que, según la IGSS, la adición de esta última ampliación de 2.000 millones de euros resultó posible al no superar el conjunto de dotaciones efectuadas hasta dicha fecha (11.472,8 millones de euros), el conjunto de resultados presupuestarios ajustados con criterios de caja que determinaban la dotación máxima posible al Fondo durante el período 1999-2002.

No obstante, el Tribunal no puede compartir la justificación aportada por la IGSS para informar favorablemente esta última ampliación del Fondo de Reserva, por cuanto la normativa reguladora de esta materia, la Ley 28/2003, no incorpora ninguna excepción respecto de la normativa contenida en la actual Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre), sino que, respetando dicha normativa, basada en el principio de anualidad de los Presupuestos Generales del Estado, establece los supuestos en que procede la aplicación al Fondo de Reserva: cuando existen resultados presupuestarios positivos en el ejercicio anterior, o cuando se derivan de los Presupuestos de Gastos e Ingresos de dicho ejercicio.

Por tanto, en opinión del Tribunal, la aplicación de la normativa contemplada en la actual Ley General Presupuestaria, vigente en el momento de esta última ampliación del Fondo de Reserva, únicamente permite la aplicación de los remanentes de tesorería obtenidos en el ejercicio anterior, en los siguientes casos:

- Ampliación de créditos en el Presupuesto de las Entidades de la Seguridad Social (art. 54.3, párrafo final).
- Financiación de los créditos extraordinarios o suplementarios en la Seguridad Social (art. 57).
- Incorporaciones de crédito (art. 58, párrafo final).

Por lo que, en aplicación de esta normativa, no resulta admisible amparar este incremento del Fondo de Reserva en los resultados obtenidos dos, tres o cuatro años antes, tal y como pretende la IGSS, especialmente cuando en ejercicios anteriores a 1999 existirían unos resultados presupuestarios negativos muy superiores a los resultados positivos actuales.

A este respecto, el Tribunal debe recordar que, precisamente, la principal razón aducida en las Resoluciones de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de 28 de junio de 1996 y 27 de junio de 1997, para no incorporar los resultados negativos de los ejercicios 1995 y 1996 a la cuenta de Reservas Fondo de Estabilización era que estas pérdidas excepcionales (que continuaron hasta el ejercicio 1999, si bien de forma descendente) debían ser saneadas «en los ejercicios en los que el resultado de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social sea positivo» hasta su cancelación total, circunstancia que, evidentemente no se ha producido.

Por todo ello, el Tribunal considera que el razonamiento en que se fundamenta el informe favorable de la Intervención General de la Seguridad Social a esta última ampliación del Fondo de Reserva no resulta técnicamente correcto en técnica presupuestaria, resultando su materialización de dudosa compatibilidad con la normativa presupuestaria en vigor.

III.1.2.2.3 Análisis de la Financiación de las Dotaciones Efectuadas al Fondo de Reserva

Para analizar la financiación de estas dotaciones, el Tribunal ha tomado en consideración el incremento neto de tesorería producido en cada ejercicio, calculado por el propio Tribunal, sobre los datos contables agregados de las Entidades Gestoras y TGSS rendidos anualmente por la IGSS. Para efectuar este cálculo, el Tribunal ha considerado lo siguiente:

- Para la determinación del saldo inicial de tesorería, se ha descontado a los recursos líquidos existentes al comienzo del ejercicio, excluidos los existentes en la cuenta corriente del Fondo de Reserva, las dotaciones efectuadas al Fondo de Reserva en el ejercicio siguiente, dado que estas dotaciones se efectuaron con cargo a los excedentes obtenidos en el ejercicio anterior.
- Para el cálculo del saldo final, se ha detraído a los recursos líquidos existentes al cierre del ejercicio, los correspondientes al Fondo de Reserva.
- En la determinación de los acreedores no ha considerado las partidas pendientes de aplicación.

La comparación de estas magnitudes pone de manifiesto las siguientes diferencias:

CUADRO NÚMERO 6

Comparación incremento de tesorería con fondo de reserva (millones de euros)

		1999	2000	2001	2002
Incremento bruto de tesorería sobre el ejercicio anterior	(A)	1.831,5	2.919,6	4.711,0	6.673,1
Incremento total de acreedores	(B)	2.004,0	1.057,5	370,4	704,3
Incremento neto de tesorería	(C)= (A)-(B)	-172,5	1.862,1	4.340,6	5.968,8
Resultado presupuestario a efectos de Fondo de Reserva	(D)	475,3	1.988,8	4.603,8	4.886,5
Diferencia	**(E)= (C)-(D)**	**-647,8**	**-126,7**	**-263,2**	**1.082,3**
Dotaciones al fondo de reserva en ejercicio siguiente	(H)	601,0	1.803,0	3.575,0	5.493,9
Diferencia	**(I)= (C)-(H)**	**-773,5**	**59,1**	**765,6**	**474,9**

De la información contenida en este cuadro se deduce lo siguiente:

• Que, con la excepción del ejercicio 1999, el incremento neto de tesorería obtenido en el período fiscalizado permitió financiar los 11.472,8 millones de euros dotados al Fondo de Reserva hasta el ejercicio 2003, si bien este incremento no resultaría suficiente para financiar el importe total de dotación máxima al Fondo que permitiría el resultado presupuestario ajustado a efectos del Fondo.

• Que, en todos los ejercicios analizados, se ha producido un incremento de los acreedores respecto del ejercicio anterior, si bien este aumento tiene un carácter descendente. Este criterio de gestión ha supuesto que el pasivo exigible de las Entidades Gestoras y de la TGSS, haya pasado de 33.753,7 millones de euros a 31 de diciembre de 1999, a 34.854,9 millones de euros a 31 de diciembre de 2002, de los que 17.296,7 millones de euros correspondían a acreedores ya vencidos.

• Que si el Ministerio hubiera aplicado un criterio de gestión financiera basado en primer lugar en el pago de sus obligaciones ya vencidas o con vencimiento a corto plazo (17.296,7 millones de euros a 31 de diciembre de 2002) y, una vez saneado el pasivo exigible, comenzar a dotar el Fondo de Reserva, la TGSS no hubiera podido efectuar dotación alguna a dicho fondo a lo largo de estos ejercicios.

Por último, el Tribunal debe señalar que, en ninguno de los acuerdos de dotación al Fondo de Reserva se hace referencia a la aplicación de los excedentes transferidos por las MATEPSS como consecuencia de la participación de éstas en la gestión de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes. A 31 de diciembre de 2002, el importe a que ascienden estos excedentes es de 19,6 millones de euros, generados en los ejercicios 1998 y 1999, y transferidos a la Tesorería General en los ejercicios 1999 y 2000, respectivamente.

Esta situación ha supuesto, por tanto, que dichos recursos hayan permanecido incorporados en los saldos que presentan las cuentas bancarias de cobros y pagos de la Tesorería General de la Seguridad Social, lo que ha supuesto el incumplimiento de lo establecido a este respecto en el artículo 73.3 del Reglamento sobre colaboración de las MATEPSS, respecto del destino que debe darse a estos excedentes, según ha venido señalando el Tribunal en las sucesivas Declaraciones sobre la CGE.

Asimismo, la falta de aportación de estos excedentes al Fondo de Reserva, si bien no son significativos respecto de su cuantía total, ha supuesto que éste haya perdido los rendimientos financieros que éstos han originado, que han sido aplicados por la TGSS como un ingreso financiero ordinario cuando debían haberse integrado en el Fondo.

III.1.2.3 Análisis de la situación económico-patrimonial de las entidades gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social y su relación con las dotaciones al fondo de reserva

Durante el período fiscalizado, las principales magnitudes económico-patrimoniales que presentan los estados contables consolidados de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes del Sistema de Seguridad Social han sido los siguientes:

CUADRO NÚMERO 7

Balance de situación consolidado de las entidades gestoras y TGSS

(Millones de euros)

DATOS A 31 DE DICIEMBRE	1999	2000	2001	2002
ACTIVO	**23.245,0**	**26.266,7**	**30.814,2**	**35.525,2**
FONDOS PROPIOS (*)	**-11.584,5**	**-9.736,4**	**-5.405,0**	**-1.695,5**
– Patrimonio	4.262,3	4.261,6	4.261,2	3.182,3
– Reservas Mutuas IT-Contingencias Comunes	10,8	19,5	19,6	19,6
– Resultados acumulados ejercicios anteriores	-14.553,1	-15.857,6	-14.017,5	-9.685,8
– Resultado del ejercicio	-1.304,5	1.840,1	4.331,7	4.788,4
PASIVO EXIGIBLE	**34.829,5**	**36.003,1**	**36.219,2**	**37.220,7**
– Deuda con el Estado	24.827,9	26.547,4	26.573,8	26.250,6
– Acreedores por administración de recursos	3.195,8	3.373,6	4.440,6	4.708,3
– Deudas con entidades de crédito	1.791,3	1.663,9	1.536,5	1.409,3
– Resto de acreedores	5.014,5	4.418,2	3.668,3	4.852,5
PASIVO	**23.245,0**	**26.266,7**	**30.814,2**	**35.525,2**

(*) A efectos de dotación al Fondo de Reserva

Del análisis de estos datos, se deduce que a 31.12.2002, las cuentas de las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social presentaban en conjunto un patrimonio neto negativo de 1.695,5 millones de euros, diferencia entre unos activos reales de 34.494,1 millones de euros y unos pasivos exigibles de 36.189,6 millones de euros, si bien debe subrayarse que parte de este pasivo 26.250,1 millones de euros, corresponden a deudas con el Estado, 17.168,6 de los cuales tienen su origen en préstamos cuyas condiciones establecidas por ley (sin plazo de amortización o con un plazo de 10 años) han hecho posible que, a pesar del déficit patrimonial señalado, no se hayan producido dificultades financieras.

Por otra parte, debe señalarse que las disposiciones legales establecen que el Fondo se dotará con cargo a los excedentes que financien los gastos de carácter contributivo que resulten de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del Sistema lo permitan. En este sentido, debe indicarse que las aportaciones realizadas al Fondo de Reserva durante el periodo 2000-2003, que han ascendido a 11.472,8 millones de euros, se han realizado de conformidad con las disposiciones legales reguladoras del Fondo.

Ahora bien, tanto por el origen de parte del endeudamiento de la Seguridad Social con el Estado, como por la conveniencia de que el Fondo de Reserva, se enmarque en un contexto de superávit patrimonial, considera este Tribunal que sería muy recomendable que se condonasen los préstamos antes mencionados, o que se concediesen transferencias a la Seguridad Social para proceder a la devolución de dichos préstamos, una u otra cosa en cantidad suficiente para que la Seguridad Social tenga un superávit patrimonial por un importe igual o superior al del Fondo de Reserva.

El déficit patrimonial existente a 31.12.2002, señalado anteriormente, es consecuencia de los resultados negativos acumulados hasta el ejercicio 1999 (15.857,6 millones de euros), no compensados totalmente por los positivos del periodo 2000-2002 (10.960,2 millones de euros) y por los saldos de las cuentas de Patrimonio y Reservas a la misma fecha (3.182,3 y 19,6 millones de euros, respectivamente). Para la financiación de los resultados negativos y, por tanto, para mantener el necesario equilibrio financiero del Sistema de la Seguridad Social, a fin de atender las obligaciones de éste, la Administración General del Estado, durante los ejercicios de 1992 a 1999, concedió 11 préstamos a la Seguridad Social, por un importe total de 17.212,8 millones de euros, de los que, a 31.12.2002, quedaban pendientes de amortizar 17.168,6 millones de euros. Tres de estos préstamos, por un importe conjunto de 3.372,4 millones de euros, fueron concedidos por el Real Decreto Ley 6/92 y por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de 1993 y 1994, con la finalidad de cancelar las obligaciones pendientes de pago a 31.12.1991 del extinguido INSALUD.

En opinión del Tribunal de Cuentas, al menos la carga patrimonial de estos tres préstamos (sin descartar en todo o en parte la de los 8 restantes para conseguir la cobertura patrimonial del Fondo antes señalada) debe ser asumida directamente por la propia Administración General del Estado, bien mediante su condonación, bien mediante la concesión de la oportuna transferencia del Estado a la Seguridad Social, para que ésta, a su vez, proceda a la cancelación de la deuda. Así lo ha recomendado este Tribunal en las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado correspondientes a los

ejercicios 1996 a 2002, ambos inclusive, por cuanto, si bien estos fondos fueron concedidos formalmente como préstamos, y no como transferencias como correspondía a su función económica de cobertura de insuficiencias financieras del INSALUD, fue debido a razones de política económico-presupuestaria de carácter coyuntural, como consta en la exposición de motivos del Real Decreto Ley 6/1992.

Además de los 11 préstamos aludidos, la Tesorería General contrajo durante los ejercicios 1992 a 1999 una segunda deuda con la Administración General del Estado por importe de 9.081,5millones de euros, derivada de la falta de devolución por la Seguridad Social a la Administración General del Estado de los fondos recibidos de ésta para la financiación de las competencias de asistencia sanitaria y servicios sociales asumidas por las Comunidades Autónomas de País Vasco y Navarra, que dichas Comunidades descontaban previamente en la liquidación del cupo.

Así, pese a las reiteradas recomendaciones del Tribunal de Cuentas, los Gobiernos de la nación no han adoptado hasta la fecha ninguna medida para que la Administración General del Estado pueda reconducir con realismo esta situación y sanear definitivamente la situación patrimonial del Sistema de la Seguridad Social. En lugar de este saneamiento, recomendado por el Tribunal, se ha optado por el aplazamiento de la amortización de los dos préstamos que vencían en el ejercicio 2004, que han visto ampliado su vencimiento en 10 años en virtud de la prórroga establecida en la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, e igualmente ha ocurrido con un tercero que vencía en 2005, de acuerdo con la disposición adicional trigésimo séptima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2005.

Como resumen de lo expuesto, este Tribunal, en línea con lo expresado en las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado de los ejercicios 2000, 2001 y 2002, considera que la dotación al Fondo de Reserva ha sido posible gracias no a la existencia de fondos propios, sino a la financiación ajena que ha aportado a la Seguridad Social la Administración General del Estado, sin que ello suponga cuestionar la legalidad del Fondo.

La situación anteriormente descrita se subsanaría si la Administración General del Estado cumpliera las reiteradas recomendaciones de este Tribunal, de forma que, a través de los mecanismos indicados de la condonación de préstamos, o de concesión de transferencias, el Fondo de Reserva pudiese enmarcarse en el señalado contexto de superávit patrimonial y, como tal, pudiera figurar en las Cuentas de la Seguridad Social, lo que en los ejercicios analizados (1999 a 2002) no ha ocurrido.

Por otra parte, la afectación legal de los recursos aportados al Fondo de Reserva hasta el momento constituye la garantía de que los indicados préstamos en ningún caso podrán condicionar el cumplimiento de los fines para los que se ha constituido el Fondo.

III.2 Análisis de las proyecciones financieras del sistema de Seguridad Social y de su capacidad para la generación de excedentes y dotaciones al fondo de reserva

Los estudios y proyecciones sobre la evolución financiera del Sistema de Seguridad Social realizados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, constituyen los antecedentes que sustentan las modificaciones introducidas en el sistema de financiación de la Seguridad Social (financiación de las prestaciones no contributivas mediante aportaciones del Estado, y aplicación de los ingresos por cuotas a la cobertura de las prestaciones contributivas y de sus gastos de gestión), y, por tanto, la creación del Fondo de Reserva.

Por este motivo, resulta necesario analizar dichas proyecciones, a fin de examinar:

1. El volumen que, según estas proyecciones, debe alcanzar el Fondo para el cumplimiento de su finalidad: atender las necesidades futuras del Sistema de Seguridad Social, y de forma específica su capacidad de contrarrestar las situaciones estructurales de los déficit que se produzcan en materia de prestaciones contributivas en el Sistema de Social, déficit que se prevén a futuro como consecuencia del progresivo envejecimiento de la población española.
2. Su grado de fiabilidad, entendiendo éste como su grado de cumplimiento en los ejercicios ya vencidos.

A este respecto, el Tribunal debe señalar que, solicitadas las proyecciones elaboradas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para la Comisión No Permanente de Seguimiento del Pacto de Toledo, se ha comprobado que no recogen cálculo alguno del importe a que debe ascender este Fondo para cumplir su función niveladora de los resultados del Sistema de Seguridad Social, por lo que el Tribunal carece de los datos necesarios para efectuar el análisis indicado en el párrafo anterior a este respecto, debido entre otras circunstancias a que estas previsiones se detienen en lo que se refiere a la cuantificación de los ingresos por cuotas en el ejercicio 2015, siendo a partir de este ejercicio cuando el Ministerio prevé la existencia de déficit estructurales en el Sistema de Seguridad Social, debido a la llegada a la edad de jubilación de las generaciones más numerosas de la población española.

En este sentido, debe señalarse que el único documento obtenido por el Tribunal en que figura una determinación de la cuantía máxima que debe alcanzar este Fondo es el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, firmado por el Gobierno, CEOE, CEPYME y CCOO, que cifraba este cuantía en el importe equivalente a una mensualidad ordinaria de

las pensiones satisfechas por la TGSS, incluida la parte proporcional de sus pagas extraordinarias. Importe que en dicho Acuerdo se cifraba en 800.000 millones de pesetas (4.808,1 millones de euros) a alcanzar en el ejercicio 2004, si bien se consideraba deseable su incremento hasta el billón de pesetas (6.010,1 millones de euros)[29].

No obstante lo anterior, el Tribunal ha analizado las proyecciones de ingresos y gastos del Sistema de Seguridad Social elaboradas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a fin de examinar los resultados previstos en ejercicios futuros y los excedentes presupuestarios que, en su caso, pudieran destinarse a dotar el Fondo de Reserva.

Los estudios elaborados en 1995 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales preveían la existencia de tensiones financieras en el Sistema de Seguridad Social entre los ejercicios 2000-2005 de seguir manteniendo el sistema de financiación existente hasta entonces como consecuencia de la distinta evolución prevista entre el gasto en prestaciones contributivas y las cuotas y otros ingresos obtenidos para la financiación de éstas.

CUADRO NÚMERO 8

Proyección de gastos contributivos del sistema de la Seguridad Social

(Millones de euros)

	1995	2000	2005	2010
CUOTAS Y OTROS INGRESOS	44.043,9	57.618,7	72.919,8	91.742,9
GASTOS EN PRESTACIONES				
Prestaciones Contributivas	37.383,0	52.030,5	68.979,9	91.547,3
I.T.-Maternidad	3.275,8	3.143,1	3.943,4	4.944,9
Otros Gastos Contributivos	1.696,5	1.884,2	2.055,3	2.399,7
Subtotal Prestaciones Económicas	**42.355,3**	**57.057,8**	**74.978, 6**	**98.891,9**
Otras prestaciones MATEPSS e ISM	637, 6	839,8	1.064,1	1.355,2
TOTAL GASTO	**42.992,9**	**57.897,6**	**76.042,7**	**100.247,1**
DIFERENCIA	**1.051,0**	**-278,9**	**-3.122,9**	**-8.504,2**

Nota: El Tribunal ha convertido a euros los datos facilitados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Esta previsión estimaba que, a legislación constante y de mantenerse los parámetros económicos existentes hasta dicho momento, a partir del ejercicio 2000, el Sistema de Seguridad Social se vería abocado a una situación de déficit estructural que se acentuaría en ejercicios posteriores, existiendo un período de entre 5 y 10 años para la adopción de reformas que permitieran modificar esta situación. Estas reformas se introdujeron en los ejercicios inmediatamente posteriores, en aplicación de las medidas previstas en el acuerdo político denominado Pacto de Toledo, que han supuesto el progresivo abandono de la concesión de préstamos por el Estado para la financiación de las prestaciones de carácter no contributivo: asistencia sanitaria y servicios sociales.

Las modificaciones introducidas en el mecanismo de financiación del Sistema de Seguridad Social, han supuesto, por una parte, la financiación de los costes de la asistencia sanitaria y de los servicios sociales mediante transferencias del Estado, abandonando la política de concesión de préstamos seguida hasta entonces, lo que ha permitido convertir en ingresos del Sistema de Seguridad Social un importe de aproximadamente 3.000 millones de euros anuales que anteriormente constituían un pasivo exigible, lo que ha

[29] La Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social alega a este respecto que «de lo indicado en el Informe parece deducirse que el importe cifrado para el Fondo de Reserva en el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, equivalente a una mensualidad ordinaria de las pensiones, es el volumen que según las proyecciones debe alcanzar el Fondo para el cumplimiento de su finalidad», lo que no se corresponde con la realidad.

El Tribunal considera que esta alegación debe interpretarse en el sentido de que esta falta de correspondencia con la realidad hace referencia a que el importe a que, según el citado Acuerdo, debe ascender este Fondo ha sido determinado al margen de las proyecciones elaboradas por esa Dirección General, ya que el Tribunal en el Informe se ha limitado a reflejar lo acordado por el Gobierno con los representantes de las organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y con el sindicato CCOO como cuantía a que debía ascender este Fondo.

Por tanto, a fin de evitar que se pueda producir la deducción anterior, que según esta Dirección General no resultaría acertada, el Tribunal ha modificado el texto del Informe trasladando este párrafo dos párrafos después.

No obstante lo anterior, el Tribunal debe señalar que en el Informe no se indica que la cuantía de un billón de pesetas sea la cifra suficiente para que el Fondo cumpla en el futuro su finalidad, sino que, simplemente, se refleja lo que dice el citado Acuerdo, y, por otra parte, recoge la Dirección General de Ordenación Económica en sus alegaciones: el deseo de los firmantes del Acuerdo de incrementar a un billón de pesetas, en lugar de los 800.000 millones inicialmente previstos, la cuantía que el Fondo debía alcanzar en el ejercicio 2004, por lo que no se comprende el sentido de la alegación realizada.

mejorado, indudablemente, la situación financiera del Sistema[30].

Una vez incorporado el nuevo modelo financiero del Sistema de Seguridad Social, resulta necesario analizar si dicho modelo asegura su viabilidad financiera a largo plazo [31]. En este sentido, debe señalarse que el Informe de Estrategia Nacional de España en relación con el Futuro del Sistema de Pensiones, remitido por el Gobierno al Comité de Protección Social de la Unión Europea el 12 de septiembre de 2002, incorpora la proyección económico-actuarial del gasto en pensiones y de los ingresos por cotizaciones sociales elaborado en el ejercicio 2001 por el Ministerio de Trabajo a petición de la Comisión No Permanente del Pacto de Toledo[32], cuyas previsiones de ingresos y gastos son las siguientes:

CUADRO NÚMERO 9

Proyecciones de ingresos y gastos (millones de euros) [33]

AÑO	CUOTAS	PENSIONES	DIFERENCIA	% INCREMENTO	
				CUOTAS	PENSIONES
2000	60.766,6	51.077,8	9.688,8		
2005	76.509,7	63.188,5	13.321,2	25,91	23,71
2010	93.724,8	80.052,9	13.671,9	22,50	26,69
2015	105.485,7	102.422,2	3.063,5	12,55	27,94
2020	SD	129.985,9	SD	SD	26,91
2030	SD	210.528,4	SD	SD	61,96
2040	SD	329.191,4	SD	SD	56,36

SD sin datos

Asimismo, en este informe el Ministerio indicaba:

• Que las proyecciones del sistema de pensiones ponen de manifiesto que el margen de maniobra para la adopción de reformas alcanza hasta el ejercicio 2015, circunstancia en la que incide de forma especial el

[30] La Dirección General alega a este respecto que «considera inadecuado situar las citadas proyecciones en el marco de un Fondo de Reserva que ni siquiera existía en el momento de efectuarse la proyección». A este respecto, el Tribunal debe señalar que sí considera adecuado incorporar este estudio en el presente Informe por cuanto aún cuando el Fondo de Reserva no existiera en dicho momento, no debe olvidarse que la creación de este tipo de fondo fue una de las conclusiones que se derivaban de estudio realizado entonces por el propio Ministerio de Trabajo.

En este sentido, el párrafo final de la página 234 de este informe del Ministerio de Trabajo, al referirse a la estructura de financiación del sistema de Seguridad Social, se indica que «la propia estabilidad del sistema aconseja que se proceda a la constitución de reservas, de manera que los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios en los momentos de bonanza se utilicen para constituir fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo...», idea que, precisamente, fue trasladada al denominado Pacto de Toledo como segunda recomendación y que, posteriormente, ha dado origen a lo que se conoce como Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Por todo lo expuesto, no pueden aceptarse las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

[31] En relación con esta afirmación, la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social señala en sus alegaciones, que existe una falta de conexión entre las última proyecciones de 2001 y la constitución del Fondo de Reserva, por lo que no se puede vincular una situación con otra. A este respecto, el Tribunal debe señalar que es plenamente consciente de que los informes elaborados hasta la fecha por esta Dirección General no están destinados a calcular el importe a que debe ascender el Fondo de Reserva, de hecho, esta afirmación no sólo no figura en parte alguna del Informe, sino que, precisamente consta la contraria.

No obstante lo anterior, el Tribunal debe señalar que, dado que la función del Fondo de Reserva es precisamente atender las necesidades estructurales futuras del sistema de Seguridad Social, cabe poner en relación las distintas proyecciones efectuadas por esa Dirección General respecto de la evolución de la Seguridad Social para, por una parte, poder observar, siquiera de forma aproximada, si el superávit generado en los ejercicios en que la evolución ingresos-gastos sea positiva, va a permitir la cobertura del déficit generado en aquéllos en que ésta relación sea inversa. Por tanto, esta comparación permite, al menos, observar si aplicando al Fondo de Reserva la totalidad de los resultados obtenidos en los ejercicios económicos positivos, éste puede financiar los resultados negativos que el propio estudio prevé que se produzcan a largo plazo como consecuencia, principalmente, del progresivo envejecimiento de la población española.

A este respecto, el Tribunal debe recordar que han sido proyecciones elaboradas por esta Dirección General a este respecto sirvieron de base para que en el denominado Pacto de Toledo, se estableciera, precisamente, como segunda recomendación la constitución de reservas en el sistema de pensiones, por lo que no se comprende que este tipo de estudios sí puedan emplearse para establecer esta recomendación y, sin embargo, ahora no se puedan emplear para analizar el grado en que las reservas constituidas son suficientes para cumplir esta finalidad.

Por tanto, en opinión del Tribunal, el Ministerio de Trabajo, y más concretamente, la Dirección General de Ordenación Económica no debiera realizar un planteamiento limitado en la explotación de los datos y de las conclusiones que pueden obtenerse de sus informes, ya que, como mínimo, limita la posibilidad de que esta información pueda ser utilizada por los máximos responsables de la propia Secretaría de Estado de Seguridad Social y del Ministerio de trabajo en la planificación económica del sistema de Seguridad Social.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

[32] A este respecto, alega la Dirección General de Ordenación Económica que se menciona en el Informe «de un lado los resultados de la proyección de cuotas y pensiones y de otro el contenido del Informe de estrategia sobre el futuro de las pensiones en España como si se tratara de cifras distintas cuando en realidad, y tal como se explica igualmente en la documentación remitida en su día al Tribunal y que se explicó también en las reuniones mantenidas en esta Dirección General, los resultados de la proyección se incorporaron directamente al informe de estrategia emitido a Bruselas».

Respecto de esta alegación, el Tribunal sólo puede indicar que esto es precisamente lo que se indica en el Informe, por lo que no se comprende y, por tanto, no se acepta, la alegación realizada.

[33] Respecto a que las cifras que aparecen reflejadas en este cuadro, la Dirección General de Ordenación Económica señala que las cifras que aparecen en el Informe de Estrategia Nacional de España correspondientes al ejercicio 2000 se basan en datos facilitados por la IGSS y, por tanto, no tienen carácter de previsión, sino que son cifras ciertas, por lo que las consideraciones efectuadas respecto a las diferencias ingresos-gastos respecto de este ejercicio no son correctas.

En relación con esta alegación, el Tribunal debe señalar que en ninguno de los apartados de este Informe se hace referencia a que los datos del ejercicio 2000

hecho de que las generaciones próximas a la edad de jubilación son menos numerosas por corresponderse con los nacimientos de la época de la guerra civil, siendo a partir del 2020 cuando se producirá la llegada a la edad actual de jubilación de las generaciones más numerosas (las nacidas en los finales de los años 1960 y principios de los años 1970) [34].

No obstante, tal y como se indica posteriormente, en este cálculo el Ministerio no ha considerado los costes de gestión ni la existencia de otro tipo de prestaciones, lo que reduciría el horizonte temporal [35] de aplicación de los recursos del Fondo de Reserva.

• Que «el incremento de la afiliación, el superávit de la Seguridad Social y las dotaciones del Fondo de Reserva permiten afrontar el futuro en términos de estabilidad» [36], y que «el fomento del mercado de trabajo y la incidencia de la emigración, junto con una mayor incorporación de la mujer, y el fomento de la actividad de los mayores son factores clave para el equilibrio financiero» del Sistema de Seguridad Social [37].

De la información anterior se deduce, en primer lugar, que el propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales reconoce como factor fundamental para el mantenimiento del equilibrio financiero en el Sistema de Seguridad Social, la consecución de un elevado nivel de empleo, para lo cual deben implementarse una serie de medidas, habida cuenta la caída de natalidad experimentada en las últimas décadas, entre las que se encuentran las siguientes: una mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo, un incremento de los flujos migratorios y la prolongación de la edad de jubilación. En este contexto, la actual magnitud del Fondo de Reserva resulta claramente un factor secundario en el mantenimiento de este equilibrio financiero.

En segundo lugar, el actual modelo de financiación supone que hasta el ejercicio 2015 el Sistema de Seguridad Social es capaz de generar excedentes y que, por tanto, hasta dicho ejercicio es el «período temporal del que se dispone para introducir elementos adicionales de reforma a los llevados a cabo desde 1997 [38] y para generar un Fondo de Reserva que coadyuve a hacer frente a los desequilibrios que se prevé como consecuencia de la jubilación de las generaciones más numerosas de españoles, nacidas principalmente en la segunda mitad de la década de los años 1960.

En tercer lugar debe señalarse que frente a la tendencia decreciente de los incrementos obtenidos en los ingresos por cotizaciones sociales en el período 2005-2015, los gastos por pensiones presentan un incremento constante en su importe, incremento que se acentúa precisamente en los ejercicios 2030 (prácticamente un 62% más respecto del importe a que ascendían respecto del ejercicio 2020) y en el ejercicio 2040 (un 56% más respecto del gasto previsto en el ejercicio 2030).

Esta situación de desequilibrio entre la evolución de los ingresos y los gastos del Sistema se agravaría en caso de crisis económica, lo que constituye un escenario cuanto menos posible. Así, hace pensar que una reducción significativa de la tasa de actividad económica en dichos ejercicios puede desequilibrar gravemente la situación financiera del Sistema de Seguridad Social sin que sea suficiente el Fondo de Reserva para nivelarla debido a las magnitudes que se manejan. En este sentido, el Tribunal debe destacar que, en dicho informe, el Ministerio no efectúa proyección alguna de las dotaciones previstas al Fondo de Reserva, ni cuantifica las cifra mínima a la que éste debe ascender para cumplir la función niveladora de los déficit económicos estructurales que pudieran producirse a partir del ejercicio 2015.

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal debe señalar que los estudios realizados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales presentan una serie de limitaciones que, a estos efectos, afectan a su validez:

• Las proyecciones demográficas, tanto en lo que se refiere a pensionistas como a cotizantes han partido como dato base del censo de población del ejercicio 1991, censo que, a la fecha en que se elaboró esta información estaba claramente desactualizado, lo que originó que en el propio estudio se indicara que se produciría una actualización de las cifras una vez que el INE realizara la correspondiente explotación de los datos obtenidos tras la elaboración del censo de 2001, circunstancia que a la fecha actual aún no se ha producido [39].

---

sean datos ciertos basados en la contabilidad presupuestaria o financiera de la Seguridad Social, sino que, tal y como se indica en la página 21 de este Informe de estrategia, estos datos están en una «proyección económico-actuarial del gasto en pensiones contributivas y de los ingresos por cotizaciones sociales hasta el año 2015», por lo que no cabe suponer esta circunstancia.

Por otra parte, la comparación de los datos que figuran en este cuadro con los que se obtienen de los balances y presupuestos consolidados de estas entidades correspondientes a este ejercicio, permiten observar que, en lo que se refiere a cotizaciones sociales, existe una diferencia de aproximadamente 5.500 millones de euros entre los datos de cotizaciones sociales que figuran en el Informe de Estrategia (60.766,6 millones de euros) y los que se obtienen de los datos presupuestarios (55.030,05 millones de euros) y contables (55.129,28 millones de euros) rendidos por la IGSS al Tribunal.

Este conjunto de circunstancias pone de manifiesto que, al menos en lo que se refiere a cotizaciones, los datos que figuran en este estudio, facilitados o no por la IGSS, deben tener un carácter estimativo y, por lo tanto, las conclusiones a las que éste conduce, no se ajustan a la realidad, tal y como se explica en el Informe.

[34] Página 2 del Informe facilitado al Comité de Protección Social de la Unión Europea.

[35] En el contexto de esta fiscalización debe entenderse el concepto HORIZONTE TEMPORAL como el momento en el que se estima que el Sistema de la Seguridad Social empezará disponer de los recursos del Fondo.

[36] Página 4 del Informe facilitado al Comité de Protección Social de la Unión Europea.

[37] Página 6 del Informe facilitado al Comité de Protección Social de la Unión Europea.

[38] Página 22 del Informe facilitado al Comité de Protección Social de la Unión Europea.

[39] En relación con esta deficiencia, la Dirección General de Ordenación Económica señala que el hecho de tomar como dato base el censo de población del ejercicio 1991 para realizar las proyecciones demográficas en el Informe de Estrategia Nacional de España no invalida los resultados de este estudio, porque la evolución de la población general tiene repercusión en la proyección a largo plazo; el Tribunal debe señalar que en el Informe, no se indica que estas conclusiones resulten invalidadas por este hecho, sino que su validez se ve afectada –que no invalidada- por esta circunstancia.

• Este estudio ha considerado que las únicas prestaciones de Seguridad Social que deben financiar las cuotas son las pensiones, cuando existen otras prestaciones que también deben ser objeto de financiación con estas cotizaciones sociales: incapacidad temporal, lesiones permanentes no invalidantes, ayudas por defunción, cuyo importe superan, según las previsiones efectuadas por el propio Ministerio en el informe anterior, los 3.000 millones de euros.

• Tampoco se han considerado como financiables con cargo a las cotizaciones de Seguridad Social los gastos de gestión de dichas prestaciones, que, sin embargo, deben ser financiados con cargo a dichas cuotas. Debe señalarse que, según los estados contables agregados de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes correspondientes al ejercicio 2002, estos gastos ascendieron a un total de 1.186 millones de euros.

• Por último, debe indicarse que en esta información no se contempla el efecto de la devolución al Estado de los préstamos y otras deudas con el Estado como consecuencia de la doble financiación de la asistencia sanitaria de las CC AA del País Vasco y Navarra, que, tal y como se ha indicado anteriormente, ascienden a 26.250,2 millones de euros. A este respecto, debe señalarse que la medida de prolongar 10 años el plazo de devolución de los préstamos concedidos por el Estado que vencían en 2004, establecida en la Disposición Adicional Novena de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, supone desplazar esta devolución a los ejercicios en que, precisamente, se prevé una reducción muy significativa de estos resultados.

Las deficiencias anteriormente indicadas pueden explicar el incumplimiento de las previsiones del referido estudio. Así, en el ejercicio 2000, frente a un resultado positivo previsto (ingresos por cuotas menos gastos por pensiones) de 9.688,8 millones de euros, el resultado real de este ejercicio fue de 3.952,2 millones de euros. Por lo que este Tribunal considera que la información facilitada al Comité de Protección Social de la Unión Europea no es correcta y no permite medir adecuadamente la viabilidad financiera del Sistema de Seguridad Social a largo plazo, por lo que el Tribunal considera conveniente la realización de un nuevo estudio en el que subsanen estas deficiencias, y que, asimismo, dicho estudio sea objeto de una actualización permanente en función de la evolución que presenten las principales magnitudes del Sistema de Seguridad Social, y de las modificaciones legislativas que puedan ir introduciéndose a este respecto.

Por otra parte, las previsiones efectuadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales respecto del Escenario Presupuestario de la Seguridad Social para los ejercicios 2004-2006 y 2007-2010, reflejan los siguientes resultados presupuestarios del Sistema de Seguridad Social, excluidos los gastos e ingresos correspondientes al IMSERSO y al INGESA:

CUADRO NÚMERO 10

Proyecciones de evolución del sistema de la Seguridad Social (millones de euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
INGRESOS							
Cuotas de S.S.	67.799,7	70.913,1	74.241,8	77.447,7	80.802,5	84.322,8	87.998,8
Transferencias Internas	2.645,4	2.784,8	2.930,6	3.077,6	3.231,4	3.388,7	3.553,0
Aportaciones del Estado	2.723,8	2.757,6	3.147,1	3.541,2	3.940,3	4.346,4	4.756,6
Otros Ingresos	1.189,9	1.334,0	1.438,8	1.520,9	1.607,8	1.699,9	1.797,4
Total Ingresos	**74.358,8**	**77.789,5**	**81.758,3**	**85.587,4**	**89.582,0**	**93.757,8**	**98.105,8**
GASTOS							
De Gestión	1.664,8	1.736,2	1.807,2	1.881,5	1.959,4	2.041,1	2.126,7
Financieros y Asimilados	134,7	84,5	84,4	84,5	84,7	84,8	85,0
Transferencias	69.214,4	72.851,2	76.848,4	80.643,5	84.492,9	88.694,2	93.231,1
Total Gastos	**71.013,9**	**74.671,9**	**78.740,0**	**82.609,5**	**86.537,0**	**90.820,1**	**95.442,8**
RTDO. DEL EJERCICIO	**3.344,9**	**3.117,6**	**3.018,3**	**2.977,9**	**3.045,0**	**2.937,7**	**2.663,0**

Existe, por tanto, una importante diferencia entre ambas expresiones que no ha sido suficientemente considerada por esta Dirección General al realizar estas alegaciones.

No obstante lo anterior, el Tribunal debe señalar que la influencia de esta variable en las proyecciones efectuadas operan en las dos vertientes del sistema de Seguridad Social: las cotizaciones y las prestaciones. En la primera de estas vertientes, esta variable tiene un efecto a corto plazo en la medida en que los incrementos de población se produzcan en el tramo de población activa, circunstancia que es la que se está produciendo en España gracias al efecto de la inmigración.

Por otra parte, en lo que se refiere a su efecto en las prestaciones, debe señalarse que las alegaciones realizadas se basan en un concepto muy restringido de prestación, ya que la equiparan a pensión, y, para ser más exactos, a pensión de jubilación, puesto que las pensiones de invalidez y de supervivencia (viudedad, orfandad, etc.) requieren unos períodos de carencia mucho más reducidos (5 años en el primer caso, 500 días en el caso de viudedad, etc.), requisito que, además, desaparece si se trata de prestaciones originadas por accidentes de trabajo o enfermedad profesional.

Por último, el Tribunal debe señalar que las proyecciones de pensionistas y gastos por pensión que recoge el Informe de Estrategia tienen, precisamente, un carácter de largo plazo, ya que llegan hasta el año 2040, lo que supone contemplar un lapso de tiempo de 40 años, por lo que no se comprende el sentido de esta alegación.

Por todo lo expuesto, no pueden aceptarse las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

La aplicación de estas previsiones de excedentes a la ampliación del Fondo de Reserva permitiría su incremento en 21.104 millones de euros, alcanzando a 31 de diciembre de 2010 un importe de 32.577 millones de euros si se toman en consideración las dotaciones efectuadas hasta el ejercicio 2003. Ahora bien, la aplicación de estos excedentes únicamente resultaría posible si no se exigiera al Sistema de Seguridad Social el reintegro de los préstamos y deudas con el Estado, que, a 31 de diciembre de 2002, ascendían a 26.250,2 millones de euros, puesto que, de lo contrario, el pago de estos préstamos haría que la dotación al Fondo fuese inferior a la realizada durante el periodo 2000-2003.

Por otra parte, el actual volumen del Fondo tampoco garantiza por sí mismo la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, habida cuenta los importes que el propio Ministerio previó en el informe de proyección financiera anteriormente analizado como gasto en pensiones del Sistema de Seguridad Social (prácticamente 130.000 millones de euros en el ejercicio 2020, y 210.500 millones en el ejercicio 2030), lo que viene a poner de manifiesto un cierto carácter complementario del Fondo de Reserva respecto del objetivo de sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social.

III.3 Análisis de la gestión de los recursos que integran el fondo de reserva

III.3.1 El Procedimiento de Gestión

III.3.1.1 Gestión de los recursos del fondo de reserva

En este Apartado se describen y analizan los procedimientos y actuaciones realizadas por los diferentes responsables en la gestión de los recursos del Fondo de Reserva.

El procedimiento aplicado se inicia con el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se establece la dotación de los recursos al Fondo y/o su materialización, y concluye con la adquisición de los activos financieros por el Banco de España, una vez que esta entidad ha recibido la correspondiente orden de compra de la TGSS.

El proceso que se describe a continuación también resulta de aplicación a la materialización de los recursos autogenerados o de los procedentes de la amortización de inversiones anteriormente realizadas.

Con carácter previo a la descripción del procedimiento, debe señalarse, para una mejor comprensión del texto del informe, que se entiende por dotación al Fondo el traspaso de recursos líquidos de la cuenta de ingresos de la TGSS en el Banco de España a la cuenta específica del Fondo de Reserva, abierta también en el Banco de España. Asimismo, se entiende por materialización de fondos la inversión en activos financieros de los recursos líquidos previamente existentes en la cuenta corriente específica del Fondo de Reserva.

El procedimiento de gestión de los recursos del Fondo de Reserva se estructura en las siguientes fases:

1. Los Acuerdos del Consejo de Ministros.
2. La aportación de recursos al Fondo de Reserva.
3. Las actuaciones previas de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (en adelante Dirección General del Tesoro).
4. La selección de la inversión a realizar por el Comité de Gestión.
5. Las actuaciones de la Tesorería General de la Seguridad Social.
6. La compra de los títulos de Deuda Pública por el Banco de España.
7. La información facilitada al Comité de Gestión.

III.3.1.1.1 Los Acuerdos del Consejo de Ministros

Tienen por objeto ordenar la aportación y materialización tanto de los recursos que figuran en el presupuesto de la TGSS como de la aportación de recursos adicionales en función de cual sea la liquidación del resultado presupuestario del ejercicio anterior.

A) Procedimiento de gestión aplicado

Esta fase se inicia desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con la solicitud de conformidad a los Ministerios de Economía y de Hacienda, como coproponentes del acuerdo, para la propuesta de dotación o de materialización de los recursos previamente dotados.

Esta propuesta de acuerdo es informada por la Dirección General del Tesoro, la IGSS y la TGSS. Posteriormente, ésta, con carácter previo a su presentación al Consejo de Ministros, se somete a la consideración de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, tal y como prevé el art. 8 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Acompaña a dicha propuesta una Memoria Económica que da soporte al Acuerdo del Consejo de Ministros, elaborada por la TGSS. Dicha memoria contiene información sobre los siguientes extremos:

- Soporte normativo que da lugar a la dotación de recursos al Fondo.
- Evolución de las dotaciones al Fondo de Reserva, de los recursos autogenerados, la inversión realizada y los recursos en la cuenta corriente del Fondo a la fecha.
- La existencia de superávit del ejercicio anterior.

Aprobada la propuesta por el Consejo de Ministros, se remiten copias del Acuerdo a la TGSS y a la Dirección General del Tesoro.

El documento en el que se formalizan los Acuerdos de dotación y materialización por parte del Consejo de Ministros se estructura de la siguiente forma:

• Soporte normativo que permite la dotación de recursos al Fondo.
• Indicación de los recursos con los que, a la fecha del Acuerdo, cuenta el Fondo de Reserva.
• Propuesta de dotación de recursos al Fondo o de su materialización.
• El Acuerdo propiamente dicho, que contiene los siguientes puntos:

— La autorización a la TGSS para que efectúe la dotación al Fondo, lo que exige la transferencia de recursos desde la cuenta corriente de ésta a la cuenta corriente específica del Fondo de Reserva, existentes ambas en el Banco de España.
— La obligación de que la materialización de los recursos aportados se realice en los activos financieros públicos que determine la Dirección General del Tesoro.
— La obligatoriedad de que la entidad responsable de tramitar las operaciones de inversión sea el Banco de España.
— La autorización a los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, de Economía y de Hacienda para que dicten las instrucciones que consideren precisas para desarrollar el acuerdo tomado.

B) Tipos de Acuerdos

En la práctica, los Acuerdos del Consejo de Ministros han sido de dos tipos:

a) De dotación al Fondo con materialización (inversión) parcial de los recursos aportados, cuantificados en el propio Acuerdo o bien en Acuerdos anteriores, que tan sólo se ha dado en los primeros años de actividad del Fondo.
b) De dotación de recursos y de su materialización simultánea. Este tipo de Acuerdo se ha aplicado en los ejercicios 2002 y 2003.

De acuerdo con esta tipología, durante el periodo fiscalizado, el Consejo de Ministros ha aprobado, en relación con el Fondo de Reserva, los Acuerdos que se muestran en el siguiente cuadro:

CUADRO NÚMERO 11

Acuerdos de dotación y materialización de recursos aprobados por el Consejo De Ministros
(Millones de euros)

EJERCICIO	Nº DE ACUERDO	FECHA	CARGO A	DOTACIÓN	MATERIALIZACIÓN	% DOTACIÓN
2000	1º	25-02-00	Prpto. 2000	360,6	240,4	66,6
	2º	01-12-00	Liq.Prpt.1999	240,4	360,6	150.0
	Acordado en el ejercicio			601,0	601,0	100,0
2001	3º	24-04-01	Prpto. 2001 (1)	540,9	240,4	44,4
	4º	19-10-01			300,5	55,6
	5º	19-10-01	Liq.Prpt.2000	1.262,1	1.262,1	100,0
	Acordado en el ejercicio			1.803,0	1.803,0	100,0
2002	6º	05-04-02	Prpto. 2002	1.051,8	3.575,0	100,0
	7º	05-04-02	Liq.Prpt.2001	2.523,2		
	Acordado en el ejercicio			3.575,0	3.575,0	100,0
2003	8º	31.01.03	Prpto. 2003	1.202,0	1.202,0	100,0
	9º	04.07.03		1.200,0	1.200,0	
	10º	05.09.03		1.091,8	1.091,8	
	11º	19.12.03	Liq.Prpt.Anters.	2.000,0	2.000,0	
	Acordado en el ejercicio			5.493,8	5.493,8	100,0
2000-3	Acordado en el periodo			11.472,8	11.472,8	100,0

(1) No se incluyen las dotaciones realizadas en el ejercicio 2000 materializadas en el ejercicio 2001.

Además de estas dotaciones, el Consejo de Ministros autorizó a la TGSS la utilización de los siguientes recursos para incrementar el Fondo:

1. El importe de los recursos autogenerados procedentes de los rendimientos cobrados originados por los saldos en cuenta corriente, cupones de los activos financieros en los que se había invertido, los rendimientos implícitos originados y los activos financieros amortizados. Estos rendimientos han sido, durante el periodo fiscalizado, de 560,2 millones de euros (4,9% de los recursos con que se ha dotado al Fondo hasta el 31 de diciembre de 2003), tal y como se pone de manifiesto en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 12

Rendimientos del fondo de reserva cobrados
(Millones de euros)

ORIGEN	2000		2001		2002		2003 (1)		TOTAL	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Rendimientos c/c			2,8	13,0	40,2	24,0	15,8	4,2	58,8	10,5
Rendimientos explícitos			18,7	87,0	120,4	72,0	338,3	91,1	477,4	85,2
Rendimientos implícitos					6,7	4,0	19,4	5,2	26,1	4,7
Pérdida adquis. AA.FF.							(2,1)	(0,5)	(2,1)	(0,5)
Recursos autogenerados	0,0		21,5	3,8	167,3	29,9	371,4	66,3	560,2	100

(1) No incluye la rentabilidad de la cuenta correspondiente al mes de diciembre.

2. El importe cobrado procedente de los activos financieros amortizados (letras y bonos del Tesoro). Este importe ha sido, hasta 31 de diciembre de 2003, de 774,2 millones de euros, que representa el 6,7% de los recursos con que se ha dotado al Fondo hasta 31 de diciembre de 2003. El detalle de este importe se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO NÚMERO 13

Amortizaciones del fondo de reserva cobrados
(Millones de euros)

TRAMO	**2000**		**2001**		**2002**		**2003 (1)**		**TOTAL** Importe
	Importe	**%**	Importe	**%**	Importe	**%**	Importe	**%**	
Letras del Tesoro	0	0	0	0	116,8	100,0	292,4	45,9	409,2
3 Años	0	0	0	0	0	0	365,0	54,1	365,0
TOTAL	0	0	0	0	116,8	15,5	657,4	84,5	774,2

Por consiguiente, a la fecha de este informe, los recursos invertidos por el Fondo, incluidos los procedentes de activos amortizados, han sido de 12.807,3 millones de euros. Estos recursos permitirían una cobertura de 2,5 veces la nómina mensual de pensiones contributivas, incluido el prorrateo de sus pagas extraordinarias.

C) Análisis de la gestión realizada

Este Tribunal ha analizado los Acuerdos del Consejo de Ministros al objeto de determinar el cumplimiento de la normativa vigente y sus efectos respecto al Fondo de Reserva. Las conclusiones obtenidas han sido las siguientes:

Compatibilidad de los Acuerdos con la normativa vigente

El análisis realizado por este Tribunal ha puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

• La normativa aplicable a esta fase del procedimiento, hasta la entrada en vigor de la Ley 28/2003, establecía que «El Gobierno fijará en cada ejercicio económico la cuantía de excedentes destinados a la dotación del Fondo de Reserva. Asimismo, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, Economía y Hacienda determinará la materialización financiera de dicha reserva que efectuará la Tesorería General de la Seguridad Social». Sin embargo, por lo que se refiere a la adquisición de los activos financieros, los diferentes Acuerdos han establecido, en parecidos términos, que «... deberá realizarse en activos financieros públicos con la composición, vencimiento y características que determine la Dirección General del Tesoro y Política Financiera», actuación que, como más adelante se pone de manifiesto, ha sido realizada por el Comité de Gestión, y no por esta Dirección General.

La situación descrita denota, de facto, la existencia de una delegación de competencias del Consejo de Ministros en favor de un órgano administrativo en el propio acto administrativo en el que debiera materializarse el ejercicio de esta competencia, lo que implica un incumplimiento de la legalidad vigente, ya que la competencia para determinar la materialización financiera de estos recursos viene atribuida expresamente directamente al Gobierno por el artículo 91.1 de la LGSS, y, por tanto, en el momento de ejercer dicha competencia no resulta legalmente posible delegar esta facultad en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

En este sentido, el Tribunal considera que en esta actuación debió aplicarse el procedimiento de delegación de competencias establecido en el art. 13 de la Ley 30/1992, que prevé que ésta se materialice en un acto administrativo específico en el que se determine la totalidad de los aspectos relacionados con esta delegación y, posteriormente, publicado en el BOE.

• Desde el Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de abril de 2001, y para que no hubiera saldos inactivos en la cuenta corriente del Fondo y se pudieran aprovechar mejor las oportunidades de inversión que ofreciera el mercado secundario de deuda pública, se incorporó un acuerdo adicional en el que se autorizaba a la TGSS a reinvertir los rendimientos generados por la cuenta corriente o por los activos financieros, y los recursos líquidos obtenidos por las amortizaciones de estos activos.

Asimismo, el Acuerdo de 5 de abril de 2002, autorizó puntualmente a la TGSS a invertir, junto con los rendimientos generados, el total de importes no materializados en activos públicos a 31 de diciembre del año anterior. Esta autorización expresa de reinversión no se recogió en ninguno de los tres Acuerdos adoptados durante el ejercicio 2003, por lo que los aproximadamente 1.334,4 millones de euros acordados invertir por el Comité de Gestión del Fondo de Reserva con cargo a recursos no aplicados en el ejercicio 2002 y a los rendimientos generados carecen, formalmente, de la necesaria autorización del Consejo de Ministros.

Por tanto, el Tribunal considera que debe subsanarse esta deficiencia reestableciendo, mediante el correspondiente Acuerdo del Consejo de Ministros, una autorización genérica de estas actuaciones administrativas.

• En ninguno de los Acuerdos recogidos en el cuadro número 11 ha sido consultada la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, a pesar de resultar preceptivo que esta Dirección conozca e informe de cuantas medidas incidan en la financiación y en el gasto de la Seguridad Social (Real Decreto 1888/1996 de 2 de agosto de estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, modificado por Real Decreto 692/2000).

• La Memoria Económica que da soporte al Acuerdo del Consejo de Ministros detalla el origen de los recursos existentes en el Fondo y su aplicación, así como la posibilidad de dotar los recursos con cargo al correspondiente presupuesto. Sin embargo, en la citada Memoria no se justifica que el Sistema tenga capacidad económico-financiera para efectuar esta dotación al Fondo, a pesar de que la normativa establecía la necesidad de que existiera dicha capacidad.

Por ello, el Tribunal considera que sería conveniente que, aun cuando la capacidad económico-financiera de la Tesorería General de la Seguridad es conocida por los Ministerios coproponentes de la dotación al Fondo, dicha información figurase expresamente en las indicadas memorias, formando parte de los antecedentes en los que se fundamentan los Acuerdos.

Los Acuerdos del Consejo de Ministros y sus efectos sobre el Fondo de Reserva

El Tribunal no ha podido conocer con exactitud los criterios ni la información utilizada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para determinar los importes que, conjuntamente con los Ministerios de Economía y de Hacienda, se proponen al Consejo de Ministros como dotación al Fondo, dado que los parámetros empleados para determinar estas dotaciones no han sido explicados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Esta situación impide a este Tribunal pronunciarse sobre la razonabilidad, desde una perspectiva financiero-presupuestaria, de las dotaciones efectuadas.

Asimismo, tampoco han sido explicados los fundamentos por los que las dotaciones al Fondo se han propuesto en determinadas fechas y no en otras anteriores o posteriores. Esta falta de explicación resulta especialmente relevante a la vista de la diferencia entre las fechas de dotación existente en cada ejercicio, tal y como puede observarse en el cuadro n.º 11, y del distinto sistema de dotación y materialización que se ha aplicado durante los ejercicios fiscalizados. A estos efectos, el Tribunal debe recordar que los retrasos en las propuestas de dotación al Fondo de Reserva por parte del Ministerio se traducen, necesariamente, en la pérdida de los rendimientos financieros que dichas dotaciones hubieran podido generar al Fondo de no existir esta demora.

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal ha realizado un análisis detallado del contenido de los Acuerdos y de las fechas de su aprobación. De este análisis se deduce lo siguiente:

• Pese a que el Ministerio de Trabajo ha dispuesto de información suficiente para estimar con un elevado grado de certidumbre los excedentes presupuestarios de carácter contributivo, la propuesta de dotación al Fondo se ha iniciado con un retraso medio de, aproximadamente, 55 días, lo que parece excesivo.

Así, en el ejercicio 2003, ejercicio en el que existía la misma información que en años anteriores, la fecha en la que se aprobó esta primera dotación fue la de 31 de enero, mientras que en el resto de los ejercicios esta dotación se aprobó más tarde, especialmente en los ejercicios 2001 y 2002, en los que la dotación al Fondo se aprobó el 27 y 5 de abril, respectivamente. Así, tomando como fecha mínima de aprobación de dotación el 31 de enero, estos retrasos han supuesto que el Fondo haya dejado de obtener intereses durante el período comprendido entre dicha fecha y la fecha de aprobación por el Consejo de Ministros.

• En los ejercicios 2000 y 2001, el tiempo transcurrido desde el Acuerdo de dotación al Fondo de Reserva hasta el Acuerdo de materialización de los recursos dotados ha sido, de media, superior a los 134 días.

• Durante cada uno de los ejercicios correspondientes al periodo fiscalizado, con la excepción del

ejercicio 2000, los Acuerdos del Consejo de Ministros han sido informados por la IGSS. En dichos informes se establecía el excedente presupuestario obtenido en el ejercicio anterior, importe que establecía el límite con el que se podría dotar el Fondo. Por tanto, a partir de este momento, como mínimo, podía determinarse la dotación total a efectuar al Fondo de Reserva, sin embargo, en lo que se refiere al ejercicio 2003 esta dotación no se efectuó en dicho momento, sino que se produjo en tres momentos distintos.

Así, el informe que elaboró la IGSS para el Acuerdo de fecha 4 de julio de 2003, indicaba que «...el límite de la dotación del Fondo de Reserva correspondiente a la liquidación del ejercicio 2002, se situaría en 6.166.262.353,76 euros según las previsiones del artículo 91.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y se reduciría a 4.886.515.420,61 euros aplicado el criterio de caja para las cotizaciones sociales». En igual sentido se expresaba el informe correspondiente al Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 5 de septiembre de 2003.

El Tribunal considera que esta última dotación, pudo haberse realizado conjuntamente con la realizada el 4 de julio de 2003, dado que en dicha fecha ya se conocían los excedentes presupuestarios del ejercicio anterior, así como la existencia de tesorería suficiente para su financiación.

• Durante el ejercicio 2003 se han realizado cuatro dotaciones al Fondo por un valor total de 5.493,9 millones de euros. La última de estas dotaciones, de fecha 12 de diciembre, ha sido realizada con cargo a excedentes presupuestarios ajustados no aplicados en los ejercicios anteriores, incluyendo en este cálculo la parte del excedente presupuestario obtenida en el ejercicio 2002 que aún no había sido aplicada en el propio ejercicio 2003.

Debe señalarse que esta última dotación pudo haberse realizado en el momento que se produjeron los excedentes presupuestarios que ahora se aplican al Fondo. Esta demora no puede justificarse ni en la existencia de un saldo insuficiente de tesorería para efectuar esta aportación, ni en la imposibilidad de invertir los recursos dotados (existían referencias suficientes en el mercado para su inversión o, en todo caso, dejarlos depositados en la cuenta corriente del Fondo); ni tampoco en la inseguridad en la evolución del Sistema, dada su tendencia positiva desde el ejercicio 1999.

• Los Acuerdos del Consejo de Ministros no hacen referencia de forma explícita al momento en el que la TGSS debe transferir los recursos financieros desde su cuenta corriente a la del Fondo de Reserva para poder realizar la correspondiente materialización financiera. El Tribunal considera que el Acuerdo de dotación implica el inmediato traspaso del importe aprobado en concepto de dotación al Fondo desde la cuenta corriente ordinaria de la TGSS a la cuenta corriente especial del Fondo de Reserva, abiertas ambas en el Banco de España.

Sin embargo, el Tribunal ha observado que han existido casos en que esta inmediatez en el cumplimiento de los Acuerdos del Consejo de Ministros no se ha producido, con la consiguiente pérdida de rendimientos que este hecho genera.

En relación con este retraso, el Tribunal debe indicar, primero, que estos retrasos no son imputables en ninguno de los casos, tal y como se indica en el Apartado III.3.1.1.2 siguiente, a la falta de liquidez del Sistema de la Seguridad Social, y, segundo, que no ha obtenido ninguna evidencia que permita suponer la existencia de algún tipo de control por parte del Ministerio, o de otro órgano, que permita verificar el cumplimiento inmediato de los Acuerdos del Consejo de Ministros.

Al objeto de que esta situación no se produzca y se evite, por consiguiente, la minoración de ingresos que este retraso representa para el Fondo de Reserva, este Tribunal considera conveniente que se realicen los adecuados controles que permitan asegurar el ingreso de los importes dotados en la cuenta corriente del Fondo, una vez que la TGSS conozca estos Acuerdos.

III.3.1.1.2 La Aportación de Recursos al Fondo de Reserva.

El objeto de esta actuación es transferir los recursos acordados en el Consejo de Ministros desde la cuenta corriente de la TGSS en el Banco de España a la cuenta corriente del Fondo en el mismo Organismo.

El Acuerdo es notificado, oficialmente, a la TGSS, organismo responsable de aportar los recursos al Fondo de Reserva, mediante nota del Ministerio de Trabajo. Durante el periodo fiscalizado, el tiempo medio transcurrido desde el Acuerdo del Consejo de Ministros hasta la recepción de esta información por la TGSS ha sido de 8 días.

Una vez recibida esta notificación, la TGSS debe efectuar la transferencia del importe consignado en el Acuerdo del Consejo de Ministros a la cuenta corriente del Fondo de Reserva, operación que se ha efectuado, según los cálculos del Tribunal, con un retraso medio, durante el período fiscalizado, de 54 días contados desde la fecha de la recepción oficial de la notificación del Acuerdo del Consejo de Ministros en la TGSS hasta el ingreso de estos recursos en la cuenta corriente del Fondo de Reserva, si bien debe indicarse que durante el ejercicio 2003 este periodo de tiempo se ha reducido.

El retraso producido entre el momento en que se conoce el importe a transferir y la fecha en que se realiza la transferencia no se puede imputar en ninguno de los casos citados a la falta de recursos líquidos del Sistema de la Seguridad Social dado que según los Presupuestos Monetarios (documento de previsión y seguimiento de los recursos líquidos del Sistema de la Seguridad Social utilizado por la TGSS en su gestión), tanto en las fases de previsión como de realización, existían suficientes saldos líquidos en las cuentas

corrientes como para dotar al Fondo de Reserva con los importes aprobados en presupuesto o acordados por el Consejo de Ministros como dotación o materialización y mantener, a su vez, un saldo suficiente en las cuentas de la TGSS, tal y como se muestra en el cuadro adjunto:

CUADRO NÚMERO 14

EXCEDENTES LÍQUIDOS EN LA TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

(Millones de euros)

	2000		2001		2002		2003	
	Previsto	**Real**	**Previsto**	**Real**	**Previsto**	**Real**	**Previsto**	**Real**
Importe mínimo								
Mes	Enero	Enero	Enero	Enero	Enero	Enero	Diciembre	Febrero
Importe	3.892,4	3.950,2	5.161,8	5.172,2	8.437,6	8.622,2	9.153,6	8.940,6
Importe máximo								
Mes	Noviembre	Noviembre	Noviembre	Noviembre	Noviembre	Noviembre	Noviembre	Noviembre
Importe	8.138,9	9.463,8	11.712,4	10.781,5	14.620.5	12.931,3	14.716,3	14.323,6
Importe Medio								
Importe	5.503,0	6.255,4	8.113.6	8.788,3	11.368,7	11.000,8	11.890,7	11.503,5
Importe después de transferir el 100% de la dotación anual								
Mes	Febrero		Octubre		Abril		Julio	
Importe	3.420,8		11.092,9		8.127,0		5.689,8	

Por todo lo anteriormente expuesto, el Tribunal considera conveniente que se adopten las medidas necesarias para:

1. Activar al máximo la notificación del Acuerdo del Consejo de Ministros a los diferentes responsables relacionados con el Fondo. En este sentido, se recomienda la realización de una notificación directa del Acuerdo a la TGSS a fin de que se reduzca al mínimo el tiempo de notificación.
2. Que la transferencia de recursos de la TGSS a la cuenta corriente del Fondo se realice de forma inmediata. Debe tenerse en cuenta que en todos estos casos:

- Se trata de un cumplimiento de la decisión adoptada por el propio Consejo de Ministros.
- Ha existido un informe previo positivo de la TGSS a estas dotaciones, lo que hace presuponer que existen recursos suficientes para efectuar esta aportación al Fondo de Reserva.
- Que la finalidad del Fondo es atender las futuras necesidades del Sistema de la Seguridad Social, lo que conlleva la necesidad de maximizar la rentabilidad de sus recursos a fin de contribuir a dotarlo de los fondos necesarios para el cumplimiento de esta finalidad.

III.3.1.1.3 Las Actuaciones Previas de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera

El objeto de esta fase es la elaboración de la propuesta de inversión de los recursos del Fondo que este organismo debe presentar al Comité de Gestión del Fondo de Reserva.

Esta fase comienza con la notificación de la TGSS a la Dirección General del Tesoro de la transferencia de recursos a la cuenta corriente del Fondo de Reserva. A partir de esta notificación, la Dirección General del Tesoro realiza un estudio técnico de la situación del mercado y, en función de este estudio, elabora una propuesta de inversión que presenta al Comité de Gestión para su estudio y aprobación. Este estudio tiene en cuenta las siguientes variables:

- El valor a precio de mercado, del día en que se elabora, de las referencias [40] que componen la cartera del Fondo, así como su rendimiento a esta fecha. Asimismo, se tiene en consideración la rentabilidad que podría ofrecer la cuenta corriente del Fondo de Reserva en el Banco de España.
- El riesgo de la cartera ante las variaciones del tipo de interés, o lo que es lo mismo, la incidencia que en la cartera pudiera tener una variación de un punto porcentual del tipo de interés. Esta variable obliga a contemplar la evolución de los tipos de interés vigentes y sus perspectivas futuras.
- La duración [41] de la cartera.
- Las instrucciones contenidas en los Acuerdos del Consejo de Ministros.

[40] En el contexto de esta fiscalización debe entenderse el concepto REFERENCIA como cada una de las emisiones de deuda pública realizadas por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

[41] En el contexto de esta fiscalización debe entenderse el concepto DURACIÓN como la media ponderada de los diferentes momentos en los que se efectúa el pago de los rendimientos generados por cada título de deuda pública, utilizando como ponderación el valor actual de cada uno de estos pagos dividido por el precio del bono. El objeto de este concepto es medir la exposición de la cartera de valores al riesgo de las variaciones del tipo de interés.

• Los criterios de actuación establecidos por el Comité de Gestión, que se describen y analizan en el Apartado «III.3.1.1.4 La selección de la inversión por el Comité de Gestión».

A fin de obtener una opinión de contraste, la Dirección General del Tesoro remite la propuesta de inversión al Banco de España, donde es analizada por la Mesa de Operaciones, unidad responsable de adquirir las referencias recogidas en la propuesta en el mercado secundario.

Esta Mesa realiza la valoración «...en función de la liquidez de cada bono y del volumen que se propone comprar de ese bono», para determinar si la operación que se pretende realizar afecta sustancialmente a los precios del mercado. En el caso que esta Mesa no considere adecuada alguna de las referencias propuestas, lo notifica a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera junto con una propuesta alternativa, que es sometida a estudio por esta Dirección General, procediendo a confirmarla o a mantener su postura inicial.

El trámite descrito anteriormente tiene un carácter informal, siendo su finalidad obtener mayores garantías de acierto en la recomendación de inversión que se presenta al Comité de Gestión. Concluido el trámite anterior, la propuesta de inversión es presentada a este Comité para su aprobación, acompañada de la siguiente información:

• La duración de la cartera del Fondo.
• Las referencias que se proponen adquirir y su importe.
• Los motivos que justifican la inversión.
• El momento más adecuado para realizar la inversión.

El plazo medio que transcurre desde que la Dirección General del Tesoro elabora la propuesta hasta la reunión del Comité es de 15 días, aunque se ha verificado la existencia de reuniones en las que dicho periodo ha sido menor (tres días).

Sin perjuicio de ello, debe indicarse que la referida Dirección General no está cumpliendo en su literalidad el mandato recibido por el Consejo de Ministros «...dicha materialización deberá realizarse en activos financieros públicos con la composición, vencimiento y características que determine la Dirección General del Tesoro y Política Financiera», ya que si bien efectúa diversos estudios y propuestas de composición de la cartera de valores y de activos financieros en los que invertir las dotaciones previstas al Fondo de Reserva, quien formalmente está aprobando las decisiones de invertir, es el Comité de Gestión, del que forma parte esta Dirección General.

Asimismo, debe indicarse que los estudios técnicos realizados por la Dirección General del Tesoro, facilitados a este Tribunal, no recogen información sobre los siguientes aspectos:

• La conveniencia o no de incluir nuevas referencias de deuda pública en la cartera del Fondo.
• La concentración de la inversión en determinadas referencias de la deuda, si bien esta carencia queda paliada con el estudio que realiza el Banco de España en este aspecto.

III.3.1.1.4 La Selección de la Inversión a realizar por el Comité de Gestión

La constitución de este Comité se realizó al amparo de un acuerdo de la Comisión de Financiación de la Seguridad Social, siendo su función principal la determinación de la política de inversiones y la selección de los activos financieros en los que materializar los recursos del Fondo.

Este Comité inició su funcionamiento el 22 de junio de 2000 y se mantuvo operativo hasta la entrada en vigor de la Ley 28/2003 de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, siendo su última reunión el 1 de diciembre 2003, fecha en que se disolvió, para dar paso a los órganos de gestión previstos en ésta: el Comité de Gestión (cuyos componentes, tal y como se indica posteriormente, son sustancialmente distintos que los que integraban el anterior Comité de Gestión), la Comisión Asesora de Inversiones y la Comisión de Seguimiento.

La creación, composición, funciones y funcionamiento de este Comité presentó una insuficiente cobertura normativa, tal y como se pone de manifiesto en las actas de sus reuniones de 9 de mayo de 2002 («Por parte de la Directora General de Política Económica se manifiesta el deseo de que se formalizase y se regulase normativamente el Comité en cuanto a la determinación de funciones a realizar, composición y miembros.»), y de 10 de octubre de 2002 («...el presidente del Comité reitera la necesidad de que se regule la actuación del comité de gestión, acordando que se elabore por la TGSS una resolución que regulara el procedimiento de gestión, miembros, funciones, reuniones..., resolución que se sometería a la aprobación de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos»).

No se han justificado a este Tribunal las razones por las que este Comité haya estado funcionando en esta situación, especialmente si se considera la importancia social y económica de esta materia.

Tampoco el Comité ha autorregulado en ningún momento los criterios a aplicar en la toma de decisio-

---

La duración de un activo financiero será menor cuanto:
— Menos tiempo debe transcurrir hasta su amortización.
— Más elevado sea el tipo de interés del activo.
— La frecuencia en el pago de cupones sea mayor.
— Más elevado sea el tipo de interés de mercado.

La duración de una cartera es la media de las duraciones de los activos financieros que la forman, ponderadas por el valor en la cartera de cada bono. Así, pues, cuanto más líquidos sean los activos que componen una cartera, menor será su duración.

nes, pese a haberse detectado esta necesidad, tal y como se recoge en el acta de la reunión de 11 de junio de 2003, habiéndose aplicado, tal y como indica la Tesorería General de la Seguridad Social en su escrito de fecha 24 de junio de 2003, en el que se contesta a un requerimiento de este Tribunal, que ha sido «...el uso y la costumbre (lo que) han ido dando forma al Comité y han avalado las decisiones de inversión».

Como se ha indicado anteriormente, la Ley 28/2003 ha previsto los siguientes órganos de gestión y seguimiento del Fondo:

- El Comité de Gestión del Fondo, que se constituyó el 3 de diciembre de 2003, integrado por los Secretarios de Estado de Seguridad Social, de Economía y de Presupuestos y Gastos y por los Directores Generales de la Tesorería General de la Seguridad Social, del Tesoro y Política Financiera y el Interventor General de la Seguridad Social. En este Comité actúa como Secretario el Subdirector General de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva de la TGSS.
- La Comisión Asesora de Inversiones del Fondo, que se constituyó el 1 de diciembre de 2003, integrada por el Secretario de Estado de Economía, y por los Directores Generales de la Tesorería General de la Seguridad Social, del Tesoro y Política Financiera, de Política Económica, y el Interventor General de la Seguridad Social. En esta Comisión actúa como Secretario el Subdirector General de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva de la TGSS.
- La Comisión de Seguimiento del Fondo de Reserva, que se constituyó el 7 de octubre de 2003, presidida por el Secretario de Estado de Seguridad Social, integrada por tres representantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, un representante del Ministerio de Economía, un representante del Ministerio de Hacienda, cuatro representantes de las organizaciones sindicales y cuatro representantes de las organizaciones empresariales, ambas de mayor implantación. En esta Comisión actúa como Secretario el Subdirector General de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva de la TGSS.

Hasta el 31 de diciembre de 2003, la actividad realizada por estos órganos se ha circunscrito al análisis, propuesta por parte de la Comisión Asesora de Inversiones y aprobación por el Comité de Gestión del Fondo de Reserva, de la inversión de 700 y 2000 millones de euros realizadas en el mes de diciembre de 2003.

Debido a la fecha de entrada en funcionamiento de estos órganos, su actividad no ha podido ser fiscalizada por el Tribunal; de ahí que las indicaciones realizadas posteriormente en este Informe al Comité de Gestión hagan referencia al primero de los Comités de Gestión constituidos para la gestión del Fondo de Reserva.

A) Organización del Comité

Dentro de este Apartado se analizan las funciones, composición y funcionamiento del Comité.

Funciones del Comité

Las funciones que ha desarrollado este Comité han sido las de análisis y valoración tanto de las propuestas de inversión realizadas por la Dirección General del Tesoro, como de aquellas surgidas de su propia actuación, y la determinación de los recursos a invertir al objeto de adoptar las decisiones más acordes con el objetivo para el que se constituye el Fondo, es decir «…atender las necesidades futuras del Sistema de la Seguridad Social».

Composición del Comité

Como se ha indicado no ha existido norma ni instrucción alguna que determinase la composición o el sistema de adopción de acuerdos del citado Comité, siendo, tal y como indica la Tesorería General en su referido escrito de 24 de junio de 2003, «el uso y la costumbre «lo que» han ido dando forma al citado Comité y han avalado las decisiones de inversión».

La situación anteriormente descrita explica que en las distintas reuniones del Comité el número de asistentes y su composición haya ido variando en cada convocatoria, si bien determinados órganos han mantenido una representación constante en éste, tal y como puede observarse en el cuadro que se recoge a continuación.

CUADRO NÚMERO 15

Composición del Comité

ORGANISMO REPRESENTADO	Nº DE ASISTENTES A LAS REUNIONES DEL COMITÉ											
	2000		2001		2002			2003				
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	11ª	12ª
Secretaría General de Política Económica Secretaría de Estado de Economía	1	2	3	2	3	3	2	2	4	4	4	3
Tesorería General de Seguridad Social	3	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	4
Dirección General del Tesoro y Política Financiera	2	2	3	2	3	1	3	2	3	3	3	3
Intervención General de la Administración del Estado	1	1	1	1		1	1	1		1		1
Intervención General de la Seguridad Social	1		1		1	1	1	1	1	1	1	1
Ministerio de Hacienda			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ministerio de Economía							1	1	1	1	1	1
TOTAL	8	7	11	8	11	10	12	11	13	14	13	14

No obstante lo anterior, el Tribunal debe señalar la ausencia en este Comité de un representante de la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, ausencia que ha impedido a los gestores del Fondo conocer con mayor exactitud, tal y como posteriormente se indica, las proyecciones de necesidades del Sistema de la Seguridad Social.

Acuerdos del Comité

Los acuerdos del Comité, adoptados de forma colegiada, han hecho referencia, principalmente, a la conveniencia de realizar la inversión en un momento determinado, a los importes concretos a invertir, al momento y a las referencias en que ésta debe materializarse. Asimismo, los acuerdos de este Comité establecían los importes a mantener en la cuenta corriente del Fondo de Reserva.

En general, y con las excepciones que posteriormente se indican, debe señalarse que no ha existido delegación de funciones en la ejecución de las decisiones adoptadas por el Comité. Este hecho, si bien es adecuado desde el punto de vista del control de los recursos y de su aplicación, plantea algunos inconvenientes, derivados de la menor flexibilidad que tiene el sistema de gestión aplicado. Así:

- Las condiciones del mercado en las fechas en que se realizan las inversiones pueden ser diferentes de las que dieron lugar a la correspondiente recomendación de compra, debido al tiempo que transcurre entre el momento de la toma de decisiones por el Comité y el de su ejecución por parte del Banco de España (más de 33 días de media).

Aunque las diferencias entre las cotizaciones en la fecha de la adopción del acuerdo y la de su materialización han resultado positivas (más de 24,3 millones de euros), lo que pone de manifiesto que, en general, las recomendaciones de la Dirección General del Tesoro fueron adecuadas. Sin embargo, existen inversiones que han generado resultados negativos (mayor coste en el momento de la adquisición que en el de su recomendación).

En el cuadro siguiente se muestran algunos ejemplos en los que se ha producido esta situación:

CUADRO NÚMERO 16

Muestra de resultados negativos en inversiones del Comité (millones de euros)

FECHA DEL ACUERDO	DIAS MEDIOS HASTA INVERSIÓN	IMPORTE INVERTIDO	RESULTADO
20-07-00	157	540,1	-12,4
08-06-01	17	310,9	-1,4
09-07-02	14	755,9	-5,6
26-09-03	13	1.055,0	-6,3

En los casos en que se ha producido la adquisición de activos a menor precio que el recogido en la propuesta de inversión, debe señalarse que ésta también se ha debido a la especial diligencia aplicada por la mesa de contratación del Banco de España, que ha buscado adquirir estos títulos al menor coste posible.

- El procedimiento seguido en la actualidad impide la realización de inversiones cuando se producen oportunidades en el mercado de deuda pública.

A título de ejemplo se cita la actuación del Comité ante las condiciones del mercado a 31 de diciembre de 2001, que obligaron a posponer una inversión de 949,9

millones de euros al objeto de conseguir una mejor cotización de los activos financieros, dado que se estimó que la tendencia del mercado sería la de un descenso de las cotizaciones, hecho que efectivamente se produjo. El Comité acordó, en su reunión de 9 de mayo de 2002, realizar la inversión de este importe durante el mismo mes de mayo. Pues bien, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero al 30 de abril, algunas de las referencias de deuda pública adquiridas en el mes de mayo presentaron precios de cotización inferiores a los pagados en el momento de efectuar su compra. En el cuadro siguiente se muestran, a título de ejemplo, dos referencias en las que se produjo la situación descrita:

CUADRO NÚMERO 17

Muestra de precios de inversión alternativos ante inversión realizada

EMISIÓN	PRECIO DE COMPRA	DIFERENCIA CON COTIZACIÓN MEDIA PONDERADA MES		
		MARZO	ABRIL	MAYO
000012254-5	96,889%	0,093	0,063	0,009
000012445-5	100,079%	0,161	0,118	0,126

Del cuadro anterior se deduce que de haber aplicado otro sistema de gestión, basado en que el Comité delimitara los parámetros de gestión y una unidad técnica efectuara la gestión diaria de las inversiones, esta inversión pudo haber sido adquirida a un precio inferior.

En los casos que se ha producido una delegación de competencias por el Comité, debe destacarse que ésta se ha limitado únicamente a la determinación del momento en que debía realizarse la adquisición de la deuda pública acordada por éste. A título de ejemplo, se cita la delegación realizada en la décima reunión del Comité a favor de la Dirección General del Tesoro y la TGSS de forma conjunta.

Periodicidad de las reuniones

La periodicidad de las reuniones del Comité, inicialmente semestral, se ha ido adaptando, en general, a las fechas de aportación de recursos al Fondo. Así, a lo largo de su existencia, este Comité se ha reunido en doce ocasiones. Estas reuniones se han producido generalmente, salvo el ejercicio 2000, año en el que se inicia su actividad, con posterioridad a los Acuerdos del Consejo de Ministros, y a la correspondiente aportación de recursos líquidos en la cuenta corriente del Fondo.

El tiempo que transcurre entre el acuerdo de materialización y la reunión del Comité, ha ido disminuyendo desde el inicio de su actividad, lo que indica una preocupación por realizar una gestión ágil, que responda a un mercado caracterizado por los constantes cambios. Este plazo medio ha pasado de 249 días en el ejercicio 2000 a sólo cinco en las dos últimas reuniones del ejercicio 2003. Esta evolución se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 18

Tiempo transcurrido entre los acuerdos de materialización y las reuniones del comité de gestión

EJERCICIO	MATERIALIZACIÓN	IMPORTE (millones de euros)	COMITÉ	DIAS HASTA		OBSERVACIONES
				REUNIÓN	MEDIOS	
2000	25-02-00	240,4	31-10-00	249	117	Las fechas correspondientes al Comité son las de notificación de la inversión a realizar a la TGSS por la Dirección General del Tesoro. La aprobación de la estructura de inversión se realizó fuera del Comité, según documentación facilitada al Tribunal.
	01-12-00	300,5	13-12-00	12		
2001	27-04-01	300,5	08-06-01	42	29	
	19-10-01	1.562,6	26-11-01	38		
2002	05-04-02	3.575,0	09-05-02	34		
			09-07-02	95		
			10-10-02	188		
2003	31-01-03	1.202,0	25-02-03	25		
			11-06-03	131		
	04-07-03	1.200,0	08-07-03	4	5	
	05-09-03	1.091,8	11-09-03	6		

Por lo que respecta a los períodos de tiempo transcurridos entre las fechas de los ingresos en la citada cuenta y las de las reuniones del Comité, éstos pueden considerarse en general razonables (inferiores a los 15 días), con la excepción del tiempo transcurrido entre el ingreso de 840 millones de euros en la cuenta corriente el 27 de agosto de 2002, cuya aplicación fue decidida por el Comité el 10 de octubre de 2002, lo que supone un lapso de tiempo de 43 días.

Con independencia de lo indicado anteriormente, el Tribunal debe señalar que al estar condicionado el calendario de las reuniones por la dotación de recursos o la existencia de elevados saldos en la cuenta corriente del Fondo (ya procedan de la amortización de títulos o de fondos no invertidos), se ha producido una inmovilización de recursos en esta cuenta, lo que ha ocasionado unos menores rendimientos para el Fondo.

A fin de evitar o reducir esta pérdida de rendimientos, el Tribunal considera conveniente que el Comité de Gestión del Fondo estudie la adopción de las siguientes medidas:

• Revisión del actual modelo de gestión, que ha estado basado en una determinación exacta por el Comité de los importes y emisiones en las que invertir los recursos del Fondo, por otro modelo en el que la actuación de Comité se centre en determinar los parámetros básicos de las inversiones a realizar en función de las condiciones del mercado (tipo de títulos en los que invertir, composición de las referencias, rentabilidad mínima a obtener, plazo máximo de amortización, grado de liquidez de los títulos, sus garantías, etc.), y en verificar que las inversiones realizadas cumplen dichos parámetros.

• Creación de una Unidad que realice una gestión activa de la inversión, de acuerdo con el marco de los parámetros de inversión establecidos por este Comité y las condiciones de los mercados financieros. También cabría la posibilidad de incorporar asesores externos, especializados en la dinámica de los mercados en los que se decida invertir, pertenecientes al sector público o privado, que de forma coordinada con los expertos que actualmente informan a la Comisión Asesora del Fondo de Reserva, aporten una visión complementaria tanto de estos mercados como de las posibles alternativas de inversión existentes.

D) La actuación desarrollada por el Comité en la gestión del Fondo

La insuficiencia general de la normativa reguladora del Fondo, ya indicada en apartados anteriores, también se ha producido respecto de los criterios aplicables en la inversión de los recursos con los que se ha dotado al Fondo. Esta situación ha supuesto que los miembros del Comité hayan autorregulado su actuación a lo largo del período fiscalizado.

En esta autorregulación el Comité ha tenido en cuenta los condicionantes externos a su actuación. Estos condicionantes han determinado las políticas de gestión aplicadas, la estructuración de los recursos del Fondo y el modelo de cartera de valores.

Condicionantes externos de la actuación del Comité.

La actuación del Comité ha resultado condicionada por los siguientes hechos:

a) La incertidumbre respecto de la evolución de las principales magnitudes que presenta el Sistema de la Seguridad Social en lo referente a:

• Volumen de excedentes que será capaz de generar el Sistema de la Seguridad Social hasta el momento en el que los recursos del Fondo de Reserva deban ser aplicados.

• Importe del déficit que, a futuro, se estima existirá entre ingresos por cotizaciones y gasto por pensiones contributivas, así como los gastos en los que se incurre por la gestión de ambos conceptos.

• Desconocimiento del horizonte temporal a partir del cual será necesario utilizar los recursos aportados al Fondo para enjugar los déficit estructurales contributivos del Sistema de Seguridad Social, y la distribución temporal de este déficit.

Durante el periodo fiscalizado, en este Comité se han señalado hasta cuatro ejercicios diferentes en los que resultaría necesaria la aplicación de los recursos del Fondo:

— En primer lugar, en la reunión de 22 de junio de 2000, la Directora de la DGT y PF indicaba, al hablar de los supuestos en los que se basaba la propuesta de su Departamento respecto a la composición y estructura de la cartera del Fondo de Reserva indicó que «...el horizonte temporal mínimo de la inversión queda establecido en cinco años».

— En la 5.ª reunión del Comité de Gestión, celebrada el 9 de mayo de 2002, en la que el Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social indicó que «…como mínimo hasta el 2009 no se necesitaría utilizar el Fondo de Reserva si se mantiene, en el tiempo, la actual legislación».

— En la reunión de 11 de junio de 2003 este plazo fue ampliado por el Director General de la TGSS en un ejercicio al indicar que «…según informes elaborados por la Dirección General de Ordenación Económica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se considera que hasta el 2010 podía dotarse unos 3.000 millones anuales, lo que demuestra el importante volumen del Fondo de Reserva».

— Incluso en esta misma reunión, el Presidente del Comité, al hablar de la necesidad de que se elaborasen unas normas de funcionamiento del Fondo de Reserva,

indicó que había «...necesidad de liquidez dado el horizonte de diez años fijado,...» situando, en consecuencia, la fecha de necesidades de recursos en el ejercicio 2013.

No obstante, el Tribunal debe señalar que en el ejercicio 2001, un año después de la creación del Fondo, la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, elaboró un estudio denominado «Proyección Económico-Actuarial del gasto en pensiones contributivas del Sistema de la Seguridad Social y evolución prevista de las cotizaciones al Sistema», en el que se estimaba que hasta el año 2015 no existiría déficit entre cotizaciones y prestaciones contributivas. Dicho estudio sirvió de base para el documento «Informe de estrategia nacional de España en relación con el futuro del Sistema de Pensiones», remitido al Comité de Protección Social de la UE, en el que se mantuvo el ejercicio 2015 como aquél en el que comenzaría a producirse el déficit ya citado.

Lo anteriormente indicado viene a poner de manifiesto, en opinión del Tribunal, la existencia de una falta de coordinación entre los distintos órganos administrativos del Ministerio, ya que no parece lógico que, por una parte, se esté indicando desde el ejercicio 2000 que esta situación de déficit no se prevé hasta el ejercicio 2015 (y así se informe a los organismos responsables de la UE sobre esta cuestión), y, por otra parte, el Comité de Gestión emplee otros horizontes temporales, más cortos, que el recogido en el estudio anteriormente citado.

En cualquiera de los casos, pese a no existir certeza del ejercicio en el que se puede producir el déficit de recursos del Sistema, lo cierto es que los diferentes responsables de la gestión del Fondo consideran que este horizonte se está distanciando en el tiempo, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 19

Evolución del año horizonte

PERIODO	FECHA	APLAZAMIENTO DESDE FECHA	AÑO HORIZONTE
1º	22-06-2000	5	2007
2º	09-05-2002	7	2009
3º	11-06-2003	10	2013

b) El crecimiento constante de los recursos del Fondo como consecuencia de:

• La capacidad actual del Sistema para generar excedentes, no considerando en este cálculo el pago de la deuda contraída con el Estado. Según estudios realizados por la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social esta tendencia se mantendrá durante, al menos, siete años. Los importes con los que podría contar el Fondo en el ejercicio 2010 fueron estimados por esta Dirección General en torno a 33.000 millones de euros.

• El mayor volumen de recursos autogenerados como consecuencia del incremento de la cartera del Fondo. En un periodo de cinco años estos recursos han pasado de 18,7 a 477,4 millones de euros, lo que supone un aumento del un 2452,9%. Dado el volumen de inversiones que el Fondo realizará en un próximo fututo, estos recursos crecerán más rápidamente.

c) La obligatoriedad de invertir los recursos del Fondo en activos financieros públicos, adquiridos en el mercado secundario, caracterizado por la incertidumbre respecto a las variaciones en el tipo de interés y, en consecuencia, respecto al precio de los activos negociados en él.

Durante el periodo fiscalizado, la evolución de estos tipos ha presentado una tendencia decreciente en todos y cada uno de sus tramos, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 20

Evolución de los tipos de interes del mercado de la deuda pública del estado a medio y largo plazo (1999-2003) (%)

TRAMO	1999	2000	2001	2002	2003
3 años	3,65	5,06	4,20	3,80	2,58
5 años	4,04	5,28	4,53	4,28	3,10
10 años	4,73	5,52	5,09	4,94	4,02
15 años	5,10	5,68	5,32	5,02	4,40
30 años	5,48	5,84	5,64	5,36	4,77

d) La imposibilidad de realizar una gestión especulativa de los recursos del Fondo para intentar maximizar su rentabilidad. Esta limitación se explica no sólo por la finalidad de este Fondo, sino también por la necesidad de que el Fondo no interfiera o condicione el normal funcionamiento del mercado secundario de deuda pública.

e) La falta de dotación de recursos humanos y técnicos con capacidad para realizar una gestión de compra-venta continua de los activos financieros que componen la cartera del Fondo (gestión activa), en función de la situación del mercado secundario de deuda pública.

En el siguiente cuadro puede apreciarse la composición de los recursos humanos vinculados a la gestión del Fondo, con independencia de los responsables que han formado parte del Comité:

CUADRO NÚMERO 21

Recursos humanos vinculados al fondo de reserva

ORGANISMO	Nº PERSONAS	DEDICACIÓN	FUNCIONES PRINCIPALES
Dirección General del Tesoro	2	Parcial	♣ Analizar la evolución del mercado. ♣ Elaborar las propuestas de inversión. ♣ Elaboración de informes de sensibilidad de la cartera.
TGSS	2	Exclusiva	♣ Tramitación de las ordenes de compra aprobadas por el Comité de Gestión del Fondo de Reserva. ♣ Elaborar la información referente al Fondo de Reserva.
TOTAL	4		

Esta limitación de recursos fue puesta de manifiesto por la propia TGSS en la reunión de 9 de mayo de 2002 al indicar que la inversión prevista en REPOS[42] no fue «…posible llevarla a cabo de forma adecuada al no contar con una estructura de puestos de trabajo que asumiera funciones relacionadas con la gestión del Fondo de Reserva».

Políticas de gestión aplicadas

Las políticas de gestión aplicadas han sido:

• La realización de una gestión prudente en las inversiones de los recursos del Fondo, tal y como se establece en el acta 8.ª de 25 de febrero de 2003, en la que se hace referencia a que el riesgo de la inversión debe ser mínimo, lo que ha condicionado la inversión, habiéndose preferido mantener los recursos dotados en la cuenta corriente aún a costa de una menor rentabilidad.

• La neutralidad de las operaciones de inversión realizadas respecto al normal funcionamiento del mercado, es decir, las inversiones a realizar no deben distorsionar la cotización de los títulos que se adquieren. En el acta número 11, de 11 de septiembre de 2003, se indica que «…las compras se han diversificado por instrumentos para evitar distorsionar los mercados…», dado que cualquier distorsión en éstos puede perjudicar la confianza de los inversores, lo que, además produciría efectos inmediatos en las inversiones realizadas, o a realizar, del propio Fondo.

Estructuración de los Recursos del Fondo

El Comité ha materializado los recursos del Fondo de dos formas diferentes, manteniendo una parte de ellos en tesorería e invirtiendo el resto en activos representativos de deuda pública del Estado.

• Respecto al mantenimiento de los recursos del Fondo en la cuenta corriente del Banco de España, el criterio generalmente aplicado ha sido el de dejar en esta cuenta unos saldos mínimos, salvo en aquellos casos en los que las condiciones de mercado aconsejaban el mantenimiento de los saldos en cuenta, al objeto de invertirlos, con posterioridad, en mejores condiciones.

No obstante, durante el periodo fiscalizado, el Comité de Gestión no ha seguido una política constante en la determinación del concepto «saldo mínimo», tal y como muestran los comentarios recogidos en las actas correspondientes a las siguientes reuniones:

— En la 2.ª reunión del Comité, de fecha 28 de julio de 2000, se aprobó que los orígenes de estos recursos líquidos fueran»...los ingresos derivados del cobro de los cupones de los activos a medio y largo plazo que integran el Fondo», mientras que en la 6.ª reunión se hace referencia a que, hasta esa fecha (9 de julio de 2002), se mantenía el 10% de las materializaciones financieras en liquidez.

— En la 7.ª reunión del Comité se acordó «…que la liquidez sea un 3% del saldo actual...».

[42] En el contexto de esta fiscalización debe entenderse el concepto REPOS como una venta temporal de un activo financiero de renta fija. Al cabo de dicho periodo el adquirente temporal recibe su dinero más los intereses y la entidad propietaria vuelve a tener un activo a vencimiento.

— En la 10.ª reunión, de fecha 8 de julio de 2003, y como consecuencia de las condiciones existentes en el mercado, se propone mantener en cuenta corriente un 3% del total de los recursos aportados al Fondo (286,0 millones de euros) más los recursos autogenerados, lo que representaría un importe aproximado de 692,5 millones de euros (a 31 de diciembre de 2003).

— Para concluir, en la 1.ª reunión de la Comisión Asesora de Inversiones del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, de fecha 1 de diciembre de 2003, el acuerdo adoptado dejó en la cuenta corriente un saldo estimado de 22,9 millones de euros, importe muy inferior al que resulta de aplicar el porcentaje del 3%, anteriormente citado.

Como consecuencia del mantenimiento de estos saldos en cuenta corriente, el Fondo de Reserva ha incurrido en una pérdida de rentabilidad [43].

Dado que en todos los casos existe un Acuerdo del Consejo de Ministros que determina la obligación de invertir estos recursos, el Tribunal considera que el mantenimiento de saldos en la c/c del Fondo sólo puede estar justificado cuando se den algunas de las siguientes situaciones:

— La existencia de unas expectativas en el mercado secundario de deuda pública que desaconsejan la inversión de los recursos líquidos del Fondo, hecho que se ha producido a finales del ejercicio 2001 y a principios del 2003.

— Los rendimientos que genera la cuenta corriente sean superiores a los de cualquier inversión alternativa, situación que no se ha producido durante el periodo fiscalizado, ya que si bien es cierto que determinados activos han tenido una menor rentabilidad que la de la cuenta corriente en determinados momentos, existían otros, en esos mismos periodos, con una rentabilidad superior.

— La necesidad de aplicar los recursos del Fondo a la cobertura de los déficit producidos en el Sistema de Seguridad Social, finalidad para la que se constituye el Fondo de Reserva.

Por ello, el Tribunal considera que el Comité de Gestión actual y la Comisión Asesora debiera aplicar una política de reducción al mínimo del volumen de fondos mantenidos en la cuenta corriente del Fondo de Reserva.

• Respecto de la inversión en activos representativos de deuda pública del Estado, el Comité de Gestión estableció, a propuesta de su Presidente, que «...en cualquier momento, el importe de la dotación invertida en activos financieros fuera de al menos un 50% del total de la dotación».

Este Tribunal entiende que el objeto de la citada decisión del Comité, con independencia de la influencia que puede tener sobre los recursos líquidos del Fondo, es el cumplimiento de los Acuerdos del Consejo de Ministros que establecen la obligación de invertir los recursos con los que se dota al Fondo.

Esta decisión de invertir al menos el 50% de los recursos dotados puede conducir a su materialización en condiciones del mercado poco favorables, por ello el Tribunal considera que esta decisión debe ser revisada al objeto de que estas condiciones sean las únicas tenidas en consideración en el momento de decidir la inversión.

Modelo de Cartera de Valores

Por lo que respecta a la materialización de los recursos en activos financieros públicos, el Comité optó por un modelo de cartera del Fondo ajustado a las siguientes características:

1. Es una cartera «a vencimiento», lo que implica que la inversión se mantiene hasta el momento del vencimiento (amortización) de los títulos de deuda adquiridos. Por tanto, en este tipo de carteras, el coste de adquisición condiciona permanentemente la rentabilidad de la inversión. Por consiguiente, comprar a precios altos supone disminuir su rentabilidad.

Este criterio ha determinado que no se haya hecho uso de la autorización concedida a la TGSS por el Consejo de Ministros en sus Acuerdos de los ejercicios 2001 y 2002 para realizar desinversiones.

La aplicación de este criterio ha impedido realizar una gestión activa del Fondo y, por tanto, aprovechar las oportunidades del mercado.

2. La inversión a realizar debe buscar el equilibrio entre la rentabilidad y la seguridad en el mantenimiento del valor de los activos en los que se ha invertido[44], o lo

[43] A este respecto, la Tesorería General alega que esta consideración, efectuada con carácter general, no es exacta ya que, primero, la liquidez existente en el Fondo ha dependido de las condiciones sociopolíticas y de las condiciones de mercado, y, segundo, los saldos en cuenta corriente han estado bien remunerados, indicando que «...el tipo medio aplicado en algunos momentos "ha sido" muy rentable como en el año 2000 4,778%, en 2001 4,319% y en 2002 3,266%...».

En relación con esta alegación, el Tribunal debe manifestar que:

a) No en todo momento han sido las situaciones sociopolíticas y de mercado las que han dado lugar al mantenimiento de saldos en cuenta corriente. A título de ejemplo pueden citarse los siguientes supuestos:

• Ingreso de 240 millones de euros, el 16 de octubre de 2000, cuya aplicación fue decidida el 1 de diciembre de 2000.

• Ingreso de 60,9 millones de euros, el 1 de diciembre de 2000, cuya aplicación fue realizada el 26 de junio de 2001.

• Ingreso de 840 millones de euros, el 27 de agosto de 2002, cuya aplicación fue decidida el 10 de octubre del mismo año.

• Saldo en cuenta por valor de 354,0 millones de euros, no invertido el 8 de agosto de 2003, que se aplicó en la reunión de 5 de septiembre de dicho año.

Durante estos períodos no existieron condicionantes, especialmente significativos, que aconsejaran mantener estos importes en la cuenta corriente del Fondo.

b) La rentabilidad que han generado los saldos en cuenta ha sido inferior, durante todo el periodo fiscalizado, a la que podía haberse obtenido de haberse invertido estos saldos en activos financieros a medio y largo plazo, e, incluso, en los dos primeros años de vida del Fondo, ésta resultó inferior a la que ofrecieron los activos a corto plazo.

[44] El Ministerio de Economía señala en sus alegaciones que la gestión del Fondo ha estado inspirada en criterios de máxima prudencia, lo que se tradujo «en

que es lo mismo, debe buscar la obtención de la máxima rentabilidad pero con la condición de que no se produzcan minusvalías mientras éstos permanezcan en la cartera del Fondo.

Esta característica, impuesta por motivos de prudencia, especialmente significativos en una cartera «a vencimiento», ha hecho que los gestores del Fondo inviertan parte de los recursos en deuda con una amortización próxima al momento de la adquisición, a fin de minorar la posible repercusión que tendría una disminución de las cotizaciones de los activos financieros adquiridos en la rentabilidad de la cartera.

Sin embargo, esta decisión no resulta conforme con dos de los condicionantes externos del Fondo: la consecución del mayor volumen posible de recursos y la necesidad de adecuar el vencimiento de la cartera al momento en el que las condiciones del Sistema de la Seguridad Social exijan la utilización de estos recursos, que, según las estimaciones del propio Ministerio de Trabajo se producirían de forma escalonada en el período 2015-2020.

Por tanto, para obtener un rendimiento máximo, debería incrementarse la adquisición de activos en los tramos más largos de la deuda emitida (activos financieros con vencimiento a 5 y más años).

Con la finalidad de equilibrar ambas posiciones, la Dirección General del Tesoro propuso al Comité de Gestión estructurar la cartera de valores de la siguiente forma:

CUADRO NÚMERO 22

Estructura tipo de la cartera

PLAZO	TRAMO	ACTIVO FINANCIERO	% DE LA INVERSIÓN
Corto	18 Meses	Letras del Tesoro	10%
Medio	3 años	Bonos del Tesoro	25%
	5 años	Bonos del Tesoro	55%
Largo	10 años	Obligaciones del Estado	10%

Esta cartera tipo, aprobada por los componentes del Comité en su primera reunión, implicaba que las decisiones de inversión debían responder a los parámetros establecidos en ella, de modo que al final de cada inversión se mantuvieran los pesos específicos por tramo de inversión determinada en ella. Esta estructura ha ido modificándose en el tiempo, tal y como se detalla en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 23

Composición de la cartera (ex cupón) a 31 de diciembre y rentabilidad en %

EJERCICIO	2000	2001	2002	2003
Inversiones a corto y medio plazo				
Letras	10,3	10,1	6,1	0,6
3 años	25,1	25,0	34,2	44,8
Total	**35,4**	**35,1**	**40,3**	**45,4**
Tipo nominal medio	4,73	4,55	4,45	4,43
Inversiones a largo plazo				
5 años	54,6	54,9	23,7	20,3
10 años	9,9	10,0	33,0	31,6
>10 años	0,0	0,0	3,0	2,7
Total	**64,5**	**64,9**	**59,7**	**54,6**
Tipo nominal medio	4,24	4,48	5,24	5,10
Tipo nominal medio Cartera	4,42	4,50	4,91	4,79

la decisión de invertir en Deuda Pública del Estado Español y en el mantenimiento de los valores adquiridos hasta su vencimiento en la cartera del FRSS».

Respecto de esta alegación, el Tribunal debe indicar que, si bien el primero de los criterios de inversión responde a un criterio de máxima prudencia (aún cuando existe deuda pública emitida por otros Estados con la misma calidad crediticia que la emitida por España), la aplicación del criterio de «cartera a vencimiento» no responde estrictamente a un criterio de prudencia, sino más bien a una idea de no realizar una gestión activa del Fondo, lo que, en cierta medida, resulta explicado, tal y como se indica en el Informe, tanto por variables exógenas al funcionamiento del propio Fondo: neutralidad del Fondo respecto del mercado secundario de deuda, características que presenta la emisión de deuda que se pretende adquirir (liquidez, grado de concentración de deuda en poder del Fondo, etc.) como por factores internos: la insuficiente dotación de recursos humanos y técnicos, el sistema y procedimiento aplicado para su gestión, etc.

Esta circunstancia viene a ser reconocida por el propio Ministerio en sus alegaciones cuando en la página 2, párrafo segundo, indica que «El Comité de Gestión, consciente de la limitación que ha supuesto la escasez de recursos humanos y técnicos, optó por un modelo reglado, aunque flexible, para la gestión del FRSS. En este modelo no tiene cabida una gestión activa ni con fines especulativos».

Es evidente que una gestión especulativa exige una gestión activa, pero esto no implica que una gestión prudente deba ser pasiva, limitándose a esperar el vencimiento de la deuda adquirida, aún cuando el signo del mercado secundario de deuda presente claros síntomas de dejar desactualizada su rentabilidad, sino que, por el contrario, ante estas situaciones los gestores del Fondo deben reaccionar intentando obtener una mayor rentabilidad de los recursos del Fondo.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

Este cambio en la composición de la cartera ha tenido por finalidad obtener una mayor rentabilidad, lo que ha supuesto una modificación en la composición de las órdenes de compra.

CUADRO NÚMERO 24

Composición de las órdenes de compra
(Millones de euros)

EJERCICIO	TOTAL INVERSIÓN		18 MESES (Letras)		3 AÑOS		5 AÑOS		10 AÑOS		>10 AÑOS	
	PRECIO SUCIO[45]	EX - CUPON	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
2000	540,1	529,0	54,7	10,3	133,0	25,1	288,9	54,6	52,4	9,9	0,0	0,0
2001	935,5	926,7	93,0	10,0	231,6	25,0	509,6	55,0	92,5	10,0	0,0	0,0
2002	4.493,2	4.400,3	320,2	7,3	873,5	19,9	1.286,4	29,2	1.690,0	28,4	230,2	5,2
2003	4.815,5	4.711,1	0,0	0,0	1.607,8	34,1	912,8	19,4	1. 843,9	39,1	346,7	7,4

[45] En el contexto de esta fiscalización debe entenderse por PRECIO SUCIO el importe de adquisición de un activo financiero más su cupón corrido.

El análisis de los cambios introducidos en la estructura de la cartera y en las órdenes de compra pone de manifiesto lo siguiente:

• Que, únicamente a lo largo de los ejercicios 2000 y 2001, se ha mantenido la estructura de la cartera, respondiendo las órdenes de compra realizadas a dicha estructura.

• La práctica desaparición en 2003 de las inversiones del Fondo en Letras del Tesoro, debido al descenso de los tipos de interés a corto plazo, dado que los saldos en la cuenta corriente del Fondo generaban un mayor rendimiento.

• El cambio en la composición de la cartera, que ha pasado de situarse de modo mayoritario del tramo de 5 años al tramo de 3 años (el 44,8% del total), debido al efecto combinado de concentrar las inversiones realizadas en el ejercicio 2003 en el tramo de deuda a 3 años y a la incorporación de las inversiones realizadas en ejercicios anteriores en el tramo de 5 años al tramo de 3 años de vida residual (vgr.: una inversión en bonos del Estado a 5 años realizada en el 2000 pasa a tener una vida residual de tres años en el ejercicio 2003).

Esta situación se ha producido aun cuando el Comité de Gestión era consciente de que el horizonte temporal del Fondo de Reserva era cada vez más lejano (de los 5 años iniciales indicados en las primeras Actas del Comité se pasaba a 10 años en el ejercicio 2003).

• Incrementar el peso específico de los tramos de inversión en deuda a 10 y más años, hasta convertirlo, en conjunto, en el otro punto de concentración de la cartera de valores (34,3%). Esta situación se ha debido en gran parte a las inversiones realizadas en los dos últimos ejercicios: 2002 y 2003 (especialmente en este último, en el que se invirtió el 46,5% de los recursos del Fondo en estos tramos de deuda).

• La situación descrita anteriormente, ha supuesto que la cartera de valores se haya concentrado en los tramos de deuda a 3 años y, en menor medida, en el de obligaciones a 10 o más años, todo ello como consecuencia de la búsqueda del equilibrio entre riesgo y rentabilidad.

Por consiguiente, este equilibrio entre rentabilidad y riesgo, consecuencia de tratarse de una cartera «a vencimiento», ha condicionado la actuación de los gestores, que han buscado evitar las posibles minusvalías puntuales en perjuicio de la mayor rentabilidad que generarían las inversiones a largo plazo y con vencimientos más próximos al horizonte temporal en que se necesitarían los recursos. En este sentido se manifestó la Dirección General del Tesoro al indicar en la reunión del Comité de fecha 22 de junio de 2000 que «…si la valoración de la cartera no tuviera que realizarse periódicamente a precios de mercado», tal y como establece el criterio (contable) adoptado, «…podría resultar más interesante, desde un punto de vista financiero, acudir a combinaciones de activos con vencimientos más largos para intentar maximizar la rentabilidad esperada».

Con independencia de lo indicado anteriormente, este Tribunal considera que la adecuada planificación de la inversión de los recursos del Fondo de Reserva exige un adecuado conocimiento de la evolución de variables tales como el horizonte temporal de las necesidades de financiación del Sistema de la Seguridad Social, las necesidades de recursos del Fondo, etc. por lo que los gestores del Fondo debieran considerar esta información, especialmente la relativa al horizonte temporal, en la planificación de las inversiones.

3. Los títulos en los que se invierten los recursos deben contar con una adecuada liquidez, ya que el precio a pagar por su adquisición en caso contrario sería supe-

rior dado el interés de los poseedores de dichos títulos de no desprenderse de ellos. Esta circunstancia fue puesta de manifiesto por la propia Dirección General del Tesoro cuando indicó «...pero lo que sí resulta relevante es que, en la actualidad, son referencias poco líquidas y, en consecuencia, caras a la hora de comprarlas en los mercados secundarios, por lo que el Banco de España ha reiterado la no conveniencia de adquirir este tipo de referencias cuando ha sido consultado al respecto».

Por otra parte, esta falta de liquidez podría generar pérdidas superiores a títulos más líquidos (por tanto, con mayor contratación en el mercado) si eventualmente existiera la necesidad de deshacer posiciones en el mercado para aplicar los recursos del Fondo a financiar los déficit estructurales del Sistema de la Seguridad Social.

Sin embargo, esta falta de liquidez de los activos financieros en los que invertir no ha sido siempre una condición restrictiva para realizar la inversión. Así lo reconoce la propia Dirección General del Tesoro al indicar que al «...objeto de aumentar la diversificación de la cartera se ha incorporado una nueva referencia en la zona de 3 años (B 10,15% 0I/2006, bono emitido en 1996 que no es muy líquido...» (Reunión 10.ª de 8 de julio de 2003).

4. Compuesta por activos financieros públicos emitidos por el Estado. En la 1.ª reunión del Comité de Gestión del Fondo de Reserva se estableció que los activos financieros en los que materializará la inversión fueran «…títulos de Deuda Pública española».

En este sentido, el Tribunal debe señalar que, sin embargo, los Acuerdos del Consejo de Ministros de 5 de septiembre de 2003 establecen como requisito único para invertir los recursos del Fondo que se trate de «activos financieros públicos» con «la composición, vencimiento y características que determine la Dirección General del Tesoro y Política Financiera». En consecuencia cualquier tipo de título emitido por un ente público nacional o extranjero podía haber sido adquirido por el Fondo de Reserva, siempre y cuando hubiera reunido las características de rentabilidad, liquidez y seguridad que hubiera fijado la referida Dirección General.

Tanto la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, como el Comité han entendido que los únicos activos financieros públicos que cumplían los requisitos anteriores y presentaban un mercado lo suficientemente profundo (volumen de contratación) y amplio (n.º de referencias) era el de la deuda emitida por el Estado, no recomendando la inversión en otro tipo de activos financieros públicos emitidos por otras Administraciones Territoriales Españolas (CC AA, Ayuntamientos) o entidades públicas estatales (ICO) o dependientes de las Administraciones Territoriales por falta de la adecuada liquidez y profundidad de sus títulos, ausencia de calificación de la deuda emitida, insuficiente periodicidad en su emisión, etc. En el cuadro siguiente se muestra, por emisor, la deuda publica en circulación a 31 de diciembre de cada ejercicio del periodo fiscalizado.

CUADRO NÚMERO 25

Deuda pública según Banco de España a 31 de diciembre
(Millones de euros)

EMISOR	2000		2001		2002		2003 (1)	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Estado Español	276.795,0	95,0	281.176,0	95,3	291.454,0	94,6	294.368,0	93,4
- Letras del Tesoro	44.663,0		35.584,0		35.831,0		39.152,0	
- Bonos y obligaciones	232.132,0		245.592,0		255.623,0		255.216,0	
Otros Org. Residentes	14.688,0	5,0	13.714,0	4,7	16.673,0	5,4	20.960,0	6,6
Total	291.483,0		294.890,0		308.127,0		315.328,0	

(1) Datos facilitados por el Banco de España

Estos mismos motivos, así como la falta de control respecto de la evolución de sus respectivos mercados, fueron tomados en consideración para descartar la adquisición de deuda emitida por otros Estados de la Unión Europea (Alemania, Italia y Francia).

La aplicación de este criterio ha supuesto que el porcentaje de deuda pública del Estado en poder del Fondo se haya ido incrementando paulatinamente como consecuencia de la relativa estabilidad en el crecimiento de la deuda emitida por el Estado y del significativo aumento de los recursos del Fondo durante el periodo 2000-2003, lo que ha supuesto que a 31 de diciembre de 2003 el Fondo de Reserva concentre [46] un 3,2% de la deuda pública emitida. En el cuadro siguiente se muestra la evolución de la deuda emitida en poder del Fondo de Reserva y de su grado de concentración:

[46] En el contexto de esta fiscalización debe entenderse el concepto CONCENTRACIÓN como el porcentaje de participación del Fondo sobre la deuda pendiente de vencimiento correspondiente a un título de emisor público.

CUADRO NÚMERO 26

Concentración de la deuda emitida en poder del fondo de reserva a 31 de diciembre
(Millones de euros)

		2000	2001	2002	2003
Deuda del Estado	(a)	276.795,0	281.176,0	291.454,0	294.368,0
Inversión del Fondo	(b)	544,5	1.474,4	5.648,0	9.459,6
Grado de Concentración	(b)/(a)	0,1%	0,5%	1,9%	3,2%

Esta concentración de la deuda aumentará en el ejercicio 2004, como consecuencia de la inversión de los recursos correspondientes a la dotación realizada en diciembre de 2003 (2.000 millones de euros), las dotaciones al Fondo que figuran en los Presupuestos de la TGSS para el ejercicio 2004 (3.007 millones de euros) y los recursos generados tanto por la cartera del Fondo como por los saldos en la cuenta corriente.

A este respecto, debe señalarse que el Tribunal ha estimado que los gestores del Fondo deberán invertir más de 5.146,5 millones de euros en el ejercicio 2004 (excluidas las amortizaciones de activos financieros que se produzcan en este ejercicio), por lo que, de mantenerse la tendencia de estabilidad en el crecimiento de la deuda emitida por el Estado y el criterio de inversión aplicado, la concentración de la deuda pública en la cartera del Fondo, a finales de 2004, puede llegar a ser superior al 5,1% de la deuda emitida. Concentración que, por otra parte, podría aumentar de cumplirse las estimaciones de la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social respecto a la evolución del Sistema de Seguridad Social.

Este continuo incremento de la concentración de la deuda pública en la cartera del Fondo puede llegar a ser contrario, como se ha comentado en párrafos anteriores, a uno de los principios de la política de gestión establecido por el Comité: las inversiones a realizar no deben distorsionar el mercado secundario de deuda pública.

Esta situación puede suponer, como de hecho ha ocurrido, un incremento de los costes de los activos adquiridos debido al aumento de la demanda que originan las adquisiciones del Fondo de Reservas, si bien debe indicarse que, de momento, este efecto es poco significativo [47].

En el cuadro siguiente se indica este efecto para una muestra de referencias adquiridas:

CUADRO NÚMERO 27

Variación en el coste de adquisición, en días consecutivos, de títulopor el fondo de reserva

REFERENCIA	IMPORTE ADQUIRIDO (€)	COTIZACIÓN EN COMPRA			
		1º DÍA (%)	2º DÍA (%)	DIFERENCIA	EFECTO S/ Millón €
000012379	112.686.887,65	104,3082	104,3508	0,0426	426
000011652	219.781.413,73	113,8992	113,9092	0,0100	100
000012254	100.153.139,71	100,6426	100,6526	0,0100	100
000012445	286.851.805,44	102,7953	102,8253	0,0300	300
000011652	124.500.232,88	109,1974	109,2074	0,0100	100
000012445	127.938.316,43	104,8549	104,8699	0,0150	150
000012379	33.286.979,45	107,3722	107,3822	0,0100	100
000012239	149.629.237,00	101,7937	101,8137	0,0200	200
000012080	64.195.695,90	103,5382	103,5482	0,0100	100
000012445	100.030.113,02	111,1410	111,1660	0,0250	250
000012379	149.951.044,32	110,0129	110,0179	0,0050	50

[47] A este respecto, la Tesorería General alega, primero, que las cotizaciones no pueden conocerse a priori, y, segundo, que no considera relevante esta comparación en el marco de gestión de activos financieros que cotizan en mercados secundarios.

Este Tribunal debe indicar que la TGSS ha realizado una lectura incorrecta del Informe, dado que lo que en el mismo se indica es que el incremento de la demanda de determinado tipo de activos es lo que ha originado, en algunas ocasiones, que se aumente su precio. Este Tribunal coincide con la TGS en que el efecto de esta mayor demanda es mínimo, hecho que se refleja en el Informe, por lo que no se comprende el sentido de la alegación realizada.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

La situación anteriormente descrita ha supuesto que, en la reunión de 11 de junio de 2003, el Presidente del Comité solicitase un estudio de otros activos financieros de carácter público distintos de los actuales, a fin de ampliar el mercado en el que invertir, si bien este estudio no ha sido concluido a la fecha de la última reunión de la que se ha remitido copia del acta a este Tribunal.

El Tribunal considera acertado que se estudien inversiones alternativas a las realizadas hasta ahora, dado el crecimiento real y estimado de los recursos del Fondo y el grado de concentración de la deuda pública del Estado en poder de éste. En este sentido, el Tribunal considera que debiera analizarse la posibilidad de efectuar inversiones en activos financieros de renta fija emitidos por entidades privadas que cumplan los requisitos de seguridad, rentabilidad, liquidez de la inversión, etc. que se consideren adecuados.

Asimismo, el Tribunal considera necesario realizar estudios sobre la posible inversión en otro tipo de mercados que cumplan con los requisitos exigidos a los activos financieros de renta fija.

5. Diversificar la inversión de los recursos del Fondo entre las diferentes referencias negociadas en el mercado secundario de deuda pública. Con este criterio se intenta evitar que la concentración de la demanda en determinados títulos encarezca artificialmente su cotización, desestabilice el funcionamiento normal del mercado y reduzca su rentabilidad. Asimismo, con este criterio se trata de evitar la posibilidad de que se produzca una falta de colocación de fondos debido a la falta de oferta de las referencias demandadas por el Fondo.

Esta diversificación evita que, en el momento en que el Fondo deba desinvertir parte de sus activos, su cotización se desplome y se produzca una pérdida añadida para el Sistema de Seguridad Social. Asimismo, esta diversificación permite que no se produzcan excesivas concentraciones de disponibilidades líquidas como consecuencia de amortización de títulos o cobro de cupones.

A este respecto, el Tribunal debe señalar que el propio informe de la TGSS al Comité de Gestión de 9 de julio de 2002, indicaba que existía una elevada concentración en algunas referencias en el tramo a 5 años al ser ésta es superior al 3% de la deuda en circulación. Pese a ello, este Comité no ha solicitado ningún tipo de estudio a partir del cual establecer los parámetros que permitan determinar el porcentaje más adecuado de concentración de deuda para cada referencia.

En este sentido, el Tribunal debe señalar que existen referencias en las que el grado de concentración de deuda en circulación en poder del Fondo es superior al 5%, lo cual no parece razonable en función del criterio anteriormente expuesto. A mayor abundamiento, debe indicarse que existen referencias en que poseyendo el Fondo de Reserva a la fecha anteriormente citada un porcentaje superior al 3%, ha seguido realizando inversiones en la misma referencia, lo que no parece compatible con la política adoptada de no distorsionar el mercado.

En el cuadro siguiente se identifican aquellas referencias en las que la participación del Fondo es superior a este porcentaje.

CUADRO NÚMERO 28

Referencias de deuda pública de las que el fondo posee un porcentaje superior al 5%

REFERENCIA	TRAMO	% PARTICIPACIÓN	IMPORTE (millones de euros)	% SOBRE NOMINAL DE LA DEUDA EN CIRCULACIÓN
000012841	3 Años	>10	386,6	12,8
000012445	3 Años	>10	1.154,1	10,2
000012254	3 Años	5-10	787,1	9,7
000012379	3 Años	5-10	762,7	7,2
000012825	5 Años	5-10	739,0	6,6
000012064	5 Años	5-10	831,0	6,6
000012080	<1 Año	5-10	497,7	5,8
000012437	<1 Año	5-10	662,1	5,6
000012866	10 Años	5-10	514,0	5,6
000011652	5 Años	5-10	978,6	5,2

Por ello, el Tribunal considera que debiera analizarse la conveniencia de aplicar una política de inversión más diversificada (no limitada a la deuda del Estado) a fin de evitar este grado de concentración de determinadas referencias de deuda en poder del Fondo de Reserva, lo que, por otra parte, puede convertir en poco líquidas emisiones de deuda que en otro momento no lo eran (criterio aplicado en la selección de activos a invertir), con el consiguiente perjuicio que esto puede provocar en el Fondo en el momento en que éste necesite recurrir a la enajenación de sus activos.

Por lo que respecta a los recursos líquidos procedentes del cobro de cupones y amortización de activos, la política de inversión aplicada ha evitado que éstos se concentren en un único momento, y, por tanto, que se produzcan distorsiones en el mercado y en los precios de adquisición de la propia cartera.

6. Al cierre del ejercicio, la valoración de la cartera se efectúa a precios de adquisición o bien a precios

de mercado, si este último valor es inferior al de adquisición. El precio de mercado a considerar a estos efectos será el menor de los dos siguientes: el del último día cotizado o el valor medio del último trimestre del ejercicio en un mercado organizado. En el caso de que el valor de adquisición sea superior al de mercado se dotará la correspondiente provisión por depreciación de la cartera de valores.

A este respecto, el Tribunal debe señalar que hasta finales del ejercicio 2002, no ha sido necesario dotar ningún tipo de provisión; sin embargo, según los datos provisionales de que dispone el Tribunal, la evolución del mercado a lo largo del ejercicio 2003 hará necesario dotar una provisión de, aproximadamente, 21,8 millones de euros al cierre de este ejercicio.

No obstante lo anterior, los gestores del Fondo, al objeto de contar con un indicador que evalúe su gestión, valoran periódicamente la cartera a precios de mercado. Este indicador se analiza en el Apartado II.3.1.1.7 La información de gestión.

7. Determinación de un horizonte temporal mínimo de la inversión de cinco años. Este criterio fue fijado en la 2.ª Reunión del Comité de Gestión, celebrada el 20 de julio de 2000, en la cual se indicó que este periodo como lapso temporal»...durante el cual se estima que no se tendrá que hacer uso de los recursos...» del Fondo, no siendo necesario, por consiguiente, disponer de las inversiones hasta junio de 2005.

Sin embargo, en la 6.ª reunión del Comité (9 de julio de 2002) se modificó este horizonte estático de la cartera por otro de carácter dinámico: «…el horizonte temporal de la cartera (del Fondo de Reserva) de la Seguridad Social se entendía como un horizonte móvil en el tiempo, (en tanto no se indicara lo contrario)», buscando por consiguiente aproximar el vencimiento de la cartera al momento de su prevista necesidad, tal y como se indica en la citada reunión la Dirección General del Tesoro cuando propone «…aproximar la duración de la cartera a dicho horizonte temporal».

Sin embargo, considerando la vida residual de la cartera del Fondo, indicador que pone de manifiesto el tiempo medio que falta para recuperar los recursos invertidos, esta característica no ha sido alcanzada durante el periodo fiscalizado, tal y como muestra el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 29

Vida residual de la cartera (Precio ex-cupón)
(Millones de euros)

TRAMO	CARTERA A 31.12 DE			
	2000	2001	2002	2003
Importe cartera	529,0	1.455,7	5.739,2	9.790,6
Vida residual	4,1	3,7	4,3	4,3
Horizonte temporal	5,0	5,0	5,0	5,0
Diferencia (en años)	**-0,9**	**-1,3**	**-0,7**	**-0,7**

Del cuadro anterior se deduce la existencia de una diferencia media, a 31 de diciembre de 2003, de aproximadamente un año respecto al horizonte estimado por el Comité, y de más de 8 años respecto al momento en que, según los datos con los que cuenta el propio Comité a la citada fecha, se estima que el Sistema de Seguridad Social necesitará aplicar estos recursos, tal y como se ha indicado en el Apartado III.2 de este Informe.

Respecto de este último extremo, el Tribunal debe señalar que el Comité de Gestión ha mantenido este horizonte móvil de cinco años, fijado por un motivo de prudencia, a pesar de que ha ido conociendo el incremento del posible horizonte temporal en el que se estima serían necesarios estos recursos, lo que ha impedido, a juicio de este Tribunal, realizar inversiones a más largo plazo (manteniendo el equilibrio entre riesgo y rentabilidad), lo que hubiera incrementado su rentabilidad, tal y como reconoce en la reunión 1.ª la Directora General del Tesoro y Política Financiera al señalar que «…si finalmente, en función de sus especiales características y su horizonte temporal de inversión a largo plazo, la valoración de la cartera no tuviera que realizarse actualizando periódicamente las posiciones a valor de mercado, podría resultar más interesante, desde un punto de vista financiero, acudir a combinaciones de activos con vencimientos más largos para intentar maximizar la rentabilidad esperada» [48].

[48] A este respecto, el Ministerio alega que la adopción de esta decisión fue debida a que «la rentabilidad de los activos adquiridos en 2002 y 2003 era relativamente baja…» como consecuencia de los elevados precios de la deuda en los dos últimos años, lo que aconsejaba no alargar la «duración» de la cartera, con independencia del horizonte temporal del Fondo.

Respecto de esta alegación, el Tribunal debe señalar que las decisiones de inversión del Comité de Gestión en estos dos ejercicios han estado condicionadas tanto por la evolución del mercado (y de la rentabilidad que éste ha ido ofreciendo) como por el hecho de que en la gestión de los activos del Fondo de Reserva se ha aplicado un criterio de «cartera a vencimiento».

Esta característica ha obligado a modificar la estructura de su cartera en los ejercicios 2002 y 2003, potenciando los dos tramos de inversión opuestos: en el de activos a medio plazo -3 años-, que ha pasado de representar el 25% del total de la cartera al cierre de los ejercicios 2000 y 2001, a un 44,8% al 31 de diciembre de 2003; y en el de activos con vencimiento a 10 o más años y el de más largo plazo

E) Análisis de la Gestión Realizada [49]

Este Tribunal ha analizado la actuación del Comité de Gestión del Fondo de Reserva al objeto de determinar:

• La razonabilidad de las decisiones adoptadas por el Comité de Gestión del Fondo de Reserva referentes a las materializaciones de los recursos existentes.

• La existencia de posibles inversiones alternativas [50] a la inversión realizada.

• La adecuación de las fechas de amortización de las inversiones realizadas cuando ésta difiere del horizonte temporal en el que se prevé será necesaria la aplicación de los recursos.

Las conclusiones obtenidas del análisis realizado son las siguientes [51]:

• El Comité ha tomado la decisión de mantener permanentemente recursos en cuenta corriente, al objeto de utilizar estos recursos como un instrumento regulador de la duración de la cartera, actuación que ya fue explicada con anterioridad.

• Del análisis realizado sobre los activos adquiridos y los negociados en el mercado secundario de deuda pública se deduce que no existieron durante el ejercicio 2003 inversiones alternativas a las realizadas, con la excepción de la inversión acordada por el Comité de Gestión el 25 de febrero de 2003, ya que en la citada fecha existían títulos en el tramo de 10 y más años que aportaban una mayor rentabilidad que las referencias adquiridas. En el cuadro siguiente se detallan estas referencias.

-10 y más años-, que ha pasado de representar aproximadamente el 10% al cierre de los ejercicios 2000 y 2001, a representar el 44,3% a 31 de diciembre de 2003.

Con esta reestucturación de la composición de la cartera, el Comité de Gestión ha intentado conjugar la obtención de una adecuada rentabilidad (incrementando la compra de títulos de deuda con un mayor vencimiento, que llevan aparejada una mayor rentabilidad), con la posibilidad de aprovechar un posible repunte en un futuro relativamente próximo de los tipos de interés.

Ahora bien, si en lugar de adoptar un criterio de cartera a vencimiento, se hubiera optado por un criterio de gestión activa de sus inversiones, la cartera del Fondo se podía haber estructurado perfectamente en torno al horizonte temporal en que se prevé la necesidad de emplear los recursos del Fondo, lo que propiciaría una mayor rentabilidad de las inversiones realizadas, al invertirse de forma mayoritaria en tramos de deuda a más largo plazo: 5, 10 y más años.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

[49] El Ministerio de Economía alega a este respecto que «La gestión del FRSS han ido evolucionando para adecuarse no sólo al rápido crecimiento del FRSS, sino también a las cambiantes condiciones de los mercados y de la sociedad, por lo que estos primeros años de vida del FRSS hay que contemplarlos como un periodo inicial en el que la dinámica del FRSS continuamente se desarrolla para posibilitar el eficaz cumplimiento de sus objetivos últimos. Es por ello que no resulta oportuno valorar con los mismos parámetros, como a veces hace el Tribunal, la gestión del Fondo en sus distintas etapas, inicial y actual»

En relación con esta alegación, el Tribunal debe poner de manifiesto que la valoración del Tribunal se realiza sobre las características de gestión del Fondo. En la medida que éstas han permanecido inalterados, la valoración del Tribunal tampoco puede variar.

Por consiguiente, este Tribunal considera que la alegación realizada carece de fundamento.

[50] En el contexto de esta fiscalización debe entenderse el concepto INVERSIÓN ALTERNATIVA (IA) a otra realizada por cuenta del Fondo como aquella que reúne los siguientes requisitos en el momento de la inversión:

• La vida residual de la IA es similar o mayor a la de la inversión realizada (IR).

• La IA es líquida, entendiendo por tal, la existencia de suficiente volumen de negociación durante el periodo en el que se realizó la inversión de los recursos del Fondo.

• La IA puede realizarse en referencias que ya formen parte de la cartera del Fondo.

[51] El Ministerio de Economía señala en sus alegaciones que «Desde el punto de vista de la gestión del FRSS, no es admisible el análisis ex-post que realiza en Tribunal de Cuentas, es decir, la valoración e incluso estimación que hace el Tribunal de los «aciertos» y «desaciertos» de la gestión. La asimetría en la información respecto al momento en el que ha de adoptarse una decisión invalida cualquier comparación y conclusión al respecto». Esta misma alegación es realizada por la Tesorería General de la Seguridad Social en el primer párrafo de la página 10 de su informe de alegaciones, por lo que se efectúa su tratamiento de forma conjunta.

Respecto a ella, el Tribunal debe aclarar que existe una diferencia entre el análisis ex–post, es decir la valoración que se hace «a posteriori» del resultado de las decisiones adoptadas, y el análisis realizado en un momento posterior de la información existente en el momento de la toma de decisiones para verificar si, finalmente, la decisión adoptada fue la correcta, en función de los datos conocidos en ese momento.

Debe señalarse que, el estudio realizado por el Tribunal responde al segundo de los análisis citados, y, por tanto, en él se ha tenido en cuenta exclusivamente las condiciones existentes en el momento de la toma de decisiones, condiciones que, por otra parte, eran conocidas por el gestor. Buena prueba de lo indicado, se encuentra recogida en la nota a pie de página número 55, en la que se detallan los criterios aplicados por el Tribunal para determinar las que podrían ser, o no, inversiones alternativas a la realizada.

Por otra parte, debe indicarse que en el Informe se hace referencia tan solo en dos ocasiones a situaciones en las que existía riesgo en la toma de decisiones:

• En la página 67, párrafo cuarto, cuando se indica que «Así, aunque las diferencias entre las cotizaciones en la fecha de la adopción del acuerdo y la de su materialización han resultado positivas (más de 24,3 millones de euros), lo que pone de manifiesto que, en general, las recomendaciones de la Dirección General del Tesoro fueron adecuadas. Sin embargo, existen inversiones que han generado resultados negativos (mayor coste en el momento de la adquisición que en el de su recomendación)».

Ahora bien, esta conclusión se obtiene en el marco del análisis del procedimiento aplicado en la inversión de los recursos del Fondo de Reserva, ya que, tal y como se indica en el párrafo tercero de esta misma página «Las condiciones del mercado en las fechas en que se realizan las inversiones pueden ser diferentes de las que dieron lugar a la correspondiente recomendación de compra, debido al tiempo que transcurre entre el momento de la toma de decisiones por el Comité y el de su ejecución por parte del Banco de España (más de 33 días de media)», por tanto, lo que se analiza es el efecto que ha tenido el tiempo transcurrido entre el momento de la toma de la decisión de inversión y el de su realización por el Banco de España, y no el grado de acierto del Comité al decidir la inversión de los recursos del Fondo en determinados valores de deuda pública.

• En la página 86, párrafo tercero, cuando se indica que «Del análisis realizado sobre los activos adquiridos y los negociados en el mercado secundario de deuda pública se deduce que no existieron durante el ejercicio 2003 inversiones alternativas a las realizadas, con la excepción de la inversión acordada por el Comité de Gestión el 25 de febrero de 2003, ya que en la citada fecha existían títulos en el tramo de 10 y más años que aportaban una mayor rentabilidad que las referencias adquiridas», cuyo detalle se recoge en el cuadro que figura a continuación.

En esta ocasión sí se efectúa un análisis de la gestión realizada, ahora bien, este análisis se ha efectuado tomando en consideración la situación existente en el mercado de valores en el momento en que se adoptó la decisión de inversión, observándose si en dicha fecha existían o no valores que presentaban una rentabilidad superior a aquéllos en los que se decide invertir los recursos del Fondo.

Por tanto, en este caso, el Tribunal tampoco ha efectuado un análisis «ex post» del resultado de la inversión, para, en función de éste, criticar o elogiar la decisión de inversión adoptada; sino que, lo que el Tribunal ha hecho es analizar estas operaciones tomando en consideración la situación del mercado en las fechas previas a la toma de la decisión de inversión por el Comité de Gestión, que es la situación que ponderó este Comité en el momento de decidir las inversiones realizadas.

En todo caso, debe señalarse que la función fiscalizadora del Tribunal tiene un carácter consuntivo de acuerdo con lo establecido en el art. 2 de la LO 2/1982, del Tribunal de Cuentas, es decir, se realiza ex - post, por lo que la afirmación de que «no es admisible el análisis ex-post que realiza el Tribunal» no parece adecuarse cuanto menos con la legalidad vigente.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

CUADRO NÚMERO 30

Situación de los títulos en tramo de 10 y más de 10 años
(Millones de euros)

TIR MEDIO INVERSIÓN ACORDADA	INVERSIÓN ALTERNATIVA						
	REFERENCIA	TIPO DE INTERES (%)	COTIZACIÓN (%)	VIDA RESIDUAL	TIR	MES ANTERIOR	
						NÚMERO	IMPORTE
3,646	0000012387	5,40	111,547	7,9	3,770	483	4.356,1
	0000012452	5,35	110,400	8,2	3,800	593	5.755,2
	0000012791	5,00	108,220	8,9	3,900	2.328	20.982,1

• El horizonte temporal en que se necesitaran los recursos que forman la cartera del Fondo no ha sido uno de los criterios fundamentales en los que soportar la decisión de invertir, ya que, en general, se ha invertido en activos con vencimientos anteriores a las fechas en que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales estimaba que fueran necesarios los recursos del Fondo.

Así, aproximadamente el 77% de los recursos invertidos tienen un defecto de vencimiento [52] superior a 3,2 años. A este respecto, debe destacarse que durante el período comprendido entre junio y septiembre del 2003, periodo en el que se estimaba que el horizonte temporal del Fondo sería el ejercicio 2013, la totalidad de la inversión se realizó en activos financieros que tenían un defecto de vencimiento de, aproximadamente, 4,6 años, situación que origina unos menores rendimientos para el Fondo, dada la menor rentabilidad de las inversiones a menor plazo.

III.3.1.1.5 Las Actuaciones de la Tesorería General de la Seguridad Social.

En este apartado se describen las actuaciones de la TGSS en relación con la materialización de los recursos con que se ha dotado el Fondo de Reserva.

El objeto de esta actuación ha sido la adquisición de los activos financieros que previamente ha designado el Comité de Gestión. Para ello, la TGSS ordena al Banco de España que realice aquellas actuaciones necesarias para realizar esta compra.

La Tesorería General emite la orden de compra una vez que ha acordado el Comité de Gestión los activos financieros en los que debe materializarse la inversión de los recursos del Fondo y los importes a invertir, y previa notificación por la Dirección General del Tesoro de los importes que se mantienen en la cuenta corriente y del desglose de las referencias en las que deben invertirse los fondos. (Desde diciembre de 2003, esta notificación ha sido eliminada).

Recibida esta notificación, la Unidad de Gestión del Fondo existente en la TGSS conforma el correspondiente expediente de gasto y se remite para su fiscalización por la Intervención Delegada en los Servicios Centrales de la TGSS. Para ello, se envía a la Intervención el acuerdo (sin firmar) del Director General de la Tesorería de la Seguridad Social, junto con la copia del escrito de la Dirección General del Tesoro, la copia del acuerdo del Consejo de Ministros, y el extracto de la cuenta corriente del Fondo en el que se demuestre la existencia de saldo suficiente para poder realizar la inversión. Una vez fiscalizado de conformidad el expediente, el Director General de la TGSS firma la orden de compra.

Realizados los anteriores trámites, se emiten las oportunas ordenes de adquisición de activos financieros al Banco de España. Estas órdenes contienen los datos de identificación de los activos financieros en los que debe invertirse y su importe. Asimismo, la TGSS indica que la operación debe realizarse en las mejores condiciones de mercado y en un tiempo límite de, aproximadamente, 45 días, tiempo que se ha reducido a 10 días por acuerdo del Comité de Gestión de 11 de junio de 2003.

La orden de inversión es firmada por el Subdirector General de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva (por delegación del Director General) y por el Interventor Delegado Central de la TGSS, pidiéndose confirmación al Banco de España de la realización de la operación.

El tiempo medio que transcurre desde que se inicia el expediente de gasto hasta que se remiten las ordenes de compra al Banco de España es de 6 días, excluido el ejercicio 2000 por su carácter atípico. En el cuadro siguiente se muestran los tiempos de tramitación existentes entre cada una de las etapas en que se estructura este procedimiento:

[52] En el contexto de esta fiscalización debe entenderse el concepto DEFECTO DE VENCIMIENTO como la diferencia existente entre la fecha en que se estima sean necesarios los recursos y la fecha de vencimiento de la inversión realizada cuando esta es inferior.

CUADRO NÚMERO 31

Tiempos de tramitación en la materialización de los recursos del fondo de reserva

EJERCICIO	DÍAS TRANSCURRIDOS DESDE			
	Reunión de Comité Gestión hasta nota de DG del Tesoro	Etapa anterior hasta fiscalización de Conformidad	Etapa anterior hasta acuerdo TGSS	Etapa anterior hasta orden de adquisición al Banco de España
2000	127	8	3	6
2001	3	1	0	2
2002	3	6	1	0
2003 (1)	2	7	0	0
Medio	9	6	1	1

(1) No incluye la inversión aprobada por el Director General de la TGSS el 23 de diciembre de 2003 de 2.000 millones de euros.

Las órdenes de compra remitidas por la TGSS al Banco de España se corresponden, en general, con los acuerdos del Comité de Gestión. No obstante lo anterior, el Tribunal ha observado que en el ejercicio 2000 existió una operación de 60,1 millones de euros en la que la TGSS anuló la orden de compra dada al Banco de España el 29 de diciembre de 2000, por entender que la operativa del Banco de España suponía su materialización en el ejercicio 2001 y, por tanto, no podía imputarse el gasto presupuestario al ejercicio 2000, lo que supuso que la orden de compra fuese realizada un año después.

A este respecto, debe indicarse que la TGSS tenía conocimiento oficial de la composición de la inversión a realizar desde el día 13 de diciembre de 2000, por lo que, en opinión del Tribunal, existió tiempo suficiente para realizar esta adquisición dentro del ejercicio 2000.

III.3.1.1.6 La Compra de los Títulos de Deuda Pública por el Banco de España.

Esta actuación comienza una vez recibida la orden de compra de la TGSS. Así, recibida esta orden de la TGSS, el Banco de España carga su importe en la cuenta corriente del Fondo por un importe igual al de la orden de compra y, simultáneamente, efectúa un abono por el mismo importe en una cuenta operativa vinculada a la cuenta corriente del Fondo. Esta cuenta tiene por objeto la anotación de todas las operaciones relacionadas con los activos financieros que corresponden al Fondo: las compras de títulos realizadas, amortización de los títulos de la deuda pública adquiridos, cobro de cupones, etc.

Realizada la anterior operación, la Mesa de Operaciones del Banco de España procede a consultar precios con los «creadores de mercado» [53] con la finalidad de adquirir los importes de las referencias recogidas en la citada orden.

En la gestión que realiza la mesa de operaciones se aplican los siguientes condicionantes:

- Las compras diarias de activos en nombre del Fondo no pueden superar los 200 millones de euros, para evitar distorsionar el mercado.
- Se busca comprar al mejor precio para el Fondo, lo que ha originado que en determinados momentos se retrase la compra que debe realizarse, lo que ha permitido que el coste de adquisición de los activos haya sido menor.

Una vez realizada la compra, que, en general, se ha realizado en el mercado secundario, aunque en ocasiones muy concretas se han efectuado compras de letras en el mercado primario, la diferencia entre la orden de compra y el importe a que ascienden los activos realmente adquiridos se carga en la cuenta operativa y simultáneamente se abona en la cuenta corriente del Fondo. Debe señalarse a este respecto que tanto la cuenta corriente como la operativa devengan intereses al mismo tipo.

Durante la vida de la inversión, el Banco de España se encarga, asimismo, de administrar los valores adquiridos lo que conlleva el cobro de cupones y de su importe nominal en el momento de la amortización.

III.3.1.1.7 La Información Facilitada al Comité de Gestión.

Esta información fue elaborada por la Dirección General del Tesoro hasta el mes de mayo del ejercicio 2002, siendo elaborada por la TGSS a partir de ese momento.

La información facilitada se estructura en los siguientes Apartados:

a) Situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social a la fecha en que se reúne el Comité. En general, este apartado contiene información sobre las actuaciones realizadas con posterioridad a la reunión del último

[53] En el contexto de esta fiscalización debe entenderse el concepto CREADORES DE MERCADO como grupo de entidades financieras con derechos y obligaciones especiales tanto sobre el mercado primario como sobre el secundario. Su finalidad última es favorecer la liquidez del mercado secundario de Deuda pública anotada y cooperar con la Dirección General del Tesoro y Política Financiera en la difusión exterior e interior de la Deuda del Estado.

Comité de Gestión, detallando la propuesta de inversión por tramos aprobada en la última reunión, el detalle de referencias ha adquirir por cada tramo, así como su importe y porcentaje, la inversión realizada desglosada por tramo y referencias, las amortizaciones de activos producidas, la cartera resultante después de la inversión etc. También se han recogido en este Apartado todas aquellas situaciones que, vinculadas con el Fondo de Reserva no están relacionadas con la actividad inversora, tales como el nuevo clausulado de la cuenta corriente en el Banco de España, los sistemas informáticos adquiridos, etc.

b) Análisis de la Rentabilidad del Fondo de Reserva. Este apartado contiene información referente a los rendimientos tanto implícitos como explícitos procedentes de los activos financieros en los que se ha invertido, así como la rentabilidad de la cuenta corriente del Fondo de Reserva. La información contenida en este apartado, distingue:

- Los rendimientos obtenidos por el Fondo, en el que detallan los procedentes de cobros de cupones, de intereses generados por la cuenta corriente, etc.
- La rentabilidad obtenida de la cartera del Fondo. Esta información se ha caracterizado por la existencia de multiplicidad de indicadores, lo que puede confundir al gestor respecto de la rentabilidad obtenida. Con excepción de la TIR, estos indicadores, que se detallan en el cuadro siguiente, utilizan como criterio de medición de la rentabilidad el valor de mercado de la cartera en diferentes momentos. Por los motivos que posteriormente se indican, el Tribunal considera que estos indicadores no reflejan adecuadamente esta rentabilidad.

CUADRO NÚMERO 32

Indicadores de rentabilidad de la cartera(%)

RENTABILIDAD DE LA CARTERA	REUNIÓN DE FECHA			
	25-02-2003	09-06-2003	08-07-2003	10-09-2003
Acumulada a fecha informe (Con cupón corrido)	6,18	9,72	7,85	6,37
Desde cierre ejercicio hasta fecha informe	6,24	7,42	5,05	No Disponible
A un año natural	6,64	8,56	6,20	1,69
Tasa Interna de Rendimiento (TIR)	4,346	4,268	4,054	3,828

Por ello, desde el mes de septiembre de 2003, se emplean únicamente como indicadores la rentabilidad de la cartera a la fecha de la reunión y la rentabilidad por ejercicio. Estos indicadores compaginan los criterios de valor de mercado y la Tasa Interna de Rendimiento (TIR). En opinión de este Tribunal, los indicadores de rentabilidad basados en el valor actual de la cartera son representativos cuando se lleva a cabo una política «activa» de inversión (compra y venta permanente de activos financieros en el mercado secundario de deuda pública) en la que es necesario saber en todo momento el valor de mercado de la cartera. Sin embargo, éste no es el caso de la cartera del Fondo de Reserva ya que una de sus características es la de ser «a vencimiento», lo que implica que los valores que la componen nunca serán negociados —salvo en el caso de que exista necesidad de estos recursos— por lo que medir su rentabilidad mediante el valor que teóricamente tendrían en el mercado no parece razonable.

Asimismo, en este apartado se observa una falta de información sobre parámetros que permitan obtener una mejor comprensión de la estructuración del Fondo, tales como saldos medios ponderados de la cartera, tramos de deuda que la integran, rentabilidad obtenida por cada tramo, etc., por lo que el Tribunal considera conveniente la incorporación de información de esta naturaleza en la documentación aportada al actual Comité de Gestión [54].

- Rentabilidad de la cuenta corriente del Fondo de Reserva. La información facilitada ha hecho referencia a los tipos medios anuales con los que se retribuyen los saldos de la cuenta corriente del Fondo, calculados a partir de la media aritmética de los tipos mensuales. No obstante, esta rentabilidad no considera los saldos en cuenta ni el tiempo que éstos se mantienen, por lo que la información facilitada al Comité no es exacta.
- La rentabilidad global del Fondo. Esta información incorpora los resultados obtenidos por la cartera de valores y la tesorería mantenida en la cuenta corriente. Como se ha indicado anteriormente, el Tribunal considera que, dado que se trata de una «cartera a vencimiento», debiera emplearse un parámetro basado en

[54] A este respecto, la Tesorería General alega que la información facilitada al Comité de Gestión permite la comprensión de la estructura del Fondo.

Este Tribunal no puede aceptar la alegación realizada dado que en el Informe no se indica que la información facilitada al Comité de Gestión no permita la comprensión de la estructura del Fondo, como parece indicar la Tesorería en sus alegaciones, sino, simplemente, que la aportación de esta información añadida permitiría una mejor o, si se prefiere, más completa comprensión de la estructura del Fondo.

Por otra parte, la propia Tesorería reconoce en su alegación que parte de esta información que se recomienda se ha comenzado a incorporar en los informes aportados al Comité a partir del ejercicio 2004.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

la TIR para medir el rendimiento global de la inversión y, en los casos de ofrecer una información histórica de la rentabilidad del Fondo, basar este cálculo en datos reales: rendimientos devengados, recursos medios invertidos, saldos medios en cuenta corriente, etc.

III.3.2 La Rentabilidad del Fondo de Reserva

Durante el periodo fiscalizado, el Fondo ha sido dotado con recursos por valor de 12.009,1 millones de euros (excluidos los activos financieros amortizados). Éstos, junto con los rendimientos que han producido, han sido invertidos en activos financieros públicos o se han mantenido como saldos en la cuenta corriente del Fondo. En el cuadro siguiente se muestra la aplicación media dada a los recursos disponibles durante cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado:

CUADRO NÚMERO 33

Origen - Aplicación de los recursos del fondo
(Millones de euros)

SALDOS MEDIOS	2000		2001		2002		2003		2000-2003	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Obtenidos	334,0	100,0	935,1	100,0	4.157,5	100,0	8.331,5	100,0	4.134,2	100,0
Aplicados										
Tesorería	276,2	82,7	198,3	21,2	1.019,1	24,5	731,5	8,8	625,1	15,1
Activo Financ.	57,8	17,3	736,8	78,8	3.138,4	75,5	7.600,0	91,2	3.509,1	84,9
Total Aplicados	334,0	100,0	935,1	100,0	4.157,5	100,0	8.331,5	100,0	4.134,2	100,0

El Fondo ha devengado recursos por un valor de 526,2 millones de euros (incluidas las pérdidas en la adquisición de activos). En consecuencia, la rentabilidad anual obtenida por los recursos medios con los que ha contado el Fondo durante el periodo fiscalizado ha sido de, aproximadamente, el 3,9%.

III.3.2.1 Rentabilidad generada por los saldos en cuenta corriente

Durante el periodo fiscalizado, los recursos del Fondo en la cuenta corriente y en la cuenta operativa vinculada a ésta generaron intereses por valor de 60,8 millones de euros, lo que representa una rentabilidad media de los saldos en cuenta del 3%, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 34

Rentabilidad media obtenida por los saldos en cuenta corriente
(Millones de euros)

	2000		2001		2002		2003		2000-2003	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Intereses devengados	2,8		7,5		33,5		17,0		60,8	
Saldos medios en c/c	276,2		198,3		1.019,1		731,5		625,1	
% rentabilidad anual		4,8		3,8		3,3		2,3		3,0
Duración media del saldo en cuenta	13 días		7 días		10 días		6 días		8 días	

De los anteriores datos se deduce lo siguiente:

• En los ejercicios 2002 y 2003 han existido unos saldos medios en cuenta corriente muy significativos [55], debido, principalmente, a la política de gestión aplicada (mantenimiento de una parte de las dotaciones el Fondo en saldos líquidos), a la existencia de amortización de títulos y liquidación de cupones e intereses sin que se

[55] A este respecto, el Ministerio alega que es necesario tener en cuenta que aunque el objetivo es minimizar este saldo, dicha minimización queda condicionada por los siguientes hechos:

• Deben mantenerse saldos en la cuenta corriente por la incertidumbre, ya que si bien no está prevista la disposición de fondos a medio plazo, es aconsejable mantener cierto colchón de liquidez.

• La cuenta corriente puede ser más rentable que otros activos alternativos.

• La liquidez constituye un instrumento más para reducir la duración de la cartera del FRSS

• La necesidad de adaptar el calendario de las compras a las previsiones de tipos de interés.

• La previsión de flujos de ingresos en el corto plazo.

Respecto de esta alegación, el Tribunal debe poner de manifiesto, primero, que los saldos medios mantenidos en cuenta corriente han sido, durante el periodo fiscalizado, de un 15% de las dotaciones al Fondo, y, segundo, que no ha existido una política definida respecto a los saldos a mantener en cuenta corriente, hecho que se pone de manifiesto en el apartado III.3.1.1.4. «La Selección de la Inversión por el Comité de Gestión».

Con independencia de estos hechos, que ponen de manifiesto las contradicciones existentes entre la política de minimización de saldos líquidos definida por el Comité de Gestión y la realidad, que permitirían rechazar las alegaciones del Ministerio, debe indicarse que:

• Que la incertidumbre respecto al momento en que deberán aplicarse los recursos del Fondo no puede explicar el porcentaje de liquidez medio que ha

produjeran reuniones inmediatas del Comité de Gestión, a las decisiones de no invertir adoptadas a finales del ejercicio 2001 y en el ejercicio 2003, debido a la situación de inestabilidad del mercado y, en el caso específico del ejercicio 2002, al elevado transcurso de tiempo existente (59 días de promedio), entre al momento de la aportación de recursos al Fondo hasta el momento en que fueron adquiridos los activos financieros.

• Que, a pesar del significativo incremento de estos saldos medios en los ejercicios 2002 y 2003, la rentabilidad obtenida ha venido experimentando una caída significativa. Esta disminución de la rentabilidad obtenida ha sido debida a la caída del tipo marginal medio semanal con el que se retribuyen los saldos en la cuenta corriente en el Banco de España, tipo que ha pasado del 4,769% en el ejercicio 2000 al 2,323% en el ejercicio 2003.

A este respecto, el Tribunal considera que la TGSS debiera negociar con el Banco de España una mejora en el sistema de retribución de estos saldos o bien que éstos fueran invertidos en REPOS cuando las condiciones existentes así lo aconsejen [56].

III.3.2.2 Rentabilidad generada por la cartera del Fondo de Reserva

Durante el periodo fiscalizado la cartera del Fondo generó rendimientos por valor de 465,7 millones de euros (incluidas las pérdidas en adquisición de activos), lo que representa una rentabilidad media anual de los recursos invertidos del 4,2%, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO NÚMERO 35

Intereses devengados por la cartera del fondo
(Millones de euros) [57]

INTERESES DEVENGADOS	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Act. Financieros (Rdtos. Explícitos)	0,4	22,9	130,1	333,3	486,7
Act. Financieros (Rdtos. Implícitos)	0,1	7,0	18,0	19,3	44,4
Resultado positivo de la Cartera	0,5	29,9	148,1	352,6	531,1
Pérdidas devengadas en compras	(0,0)	(0,3)	(10,3)	(55,1)	(65,7)
Resultado de la cartera	**0,5**	**29,6**	**137,8**	**297,5**	**465,4**
Saldos medios invertidos	56,7	725,2	3.080,8	7.448,1	3.509,1
Rentabilidad media	4,1%	4,1%	4,5%	4,0%	4,2%

existido a lo largo del período fiscalizado, dado que, por una parte, los estudios y proyecciones realizadas por el Ministerio de Trabajo indican que la necesidad de los recursos del Fondo no se producirá hasta, al menos, el ejercicio 2015.

No obstante lo anterior, resulta lógico que existan posiciones de tesorería en este Fondo como consecuencia de situaciones de especial incertidumbre en el mercado, que aconsejen una inversión en otro momento posterior. Ahora bien, este hecho no puede explicar que se mantengan saldos medios de tesorería tan significativos.

• Tampoco puede considerarse el mantenimiento de saldos en cuenta corriente como una forma de obtener una mayor rentabilidad, ya que durante el periodo fiscalizado siempre han existido inversiones alternativas, con mayor vida residual (superior a los 3 años) que generaban mayor rentabilidad que la cuenta corriente.

• Asimismo, debe señalarse que los flujos futuros de tesorería sólo pueden condicionar los saldos a mantener en la cuenta corriente del Fondo, si se aplica como criterio de gestión que debe mantenerse una parte de los recursos del Fondo inmovilizados en la cuenta corriente, circunstancia que no resulta lógica cuando lo que el Consejo de Ministros está pretendiendo es, precisamente, la inversión de estos recursos en la adquisición de activos financieros públicos.

Este criterio de gestión es el que ha supuesto que el Fondo incurra en menores rendimientos, al obtener estos saldos líquidos rendimientos inferiores a las que se pudieran haber obtenido de resultar invertidos en títulos de deuda pública con un mayor plazo de vencimiento.

• Por último, debe señalarse que, la gestión discontinua del Fondo, que el propio Ministerio reconoce en sus alegaciones (página 5, párrafo 4º), así como la adopción de un modelo de cartera a vencimiento, han contribuido a mantener elevados saldos de tesorería, a fin de reducir el riesgo en las decisiones de inversión, especialmente en situaciones de singular incertidumbre en el mercado.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe

[56] Respecto de la posibilidad de negociar una mejora en el sistema de retribución de los saldos mantenidos en la cuenta corriente del Fondo, tanto el Banco de España como el Ministerio de Economía manifiestan su oposición a esta posibilidad, basando sus respectivas alegaciones en las excelentes condiciones de remuneración aplicadas a la TGSS, ya que «la remuneración de la cuenta corriente la realiza a tipos de mercado» y que «no puede ni debe remunerar las cuentas de sus clientes por encima del mejor tipo de interés de mercado» (informe de alegaciones del Banco de España).

En relación con estas alegaciones, el Tribunal debe señalar que existen organismos públicos que, con saldos medios muy inferiores a los del Fondo, han obtenido en la banca privada rentabilidades muy similares a las obtenidas por el Fondo de Reserva en el Banco de España.

Por otra parte, debe señalarse que la propia Tesorería General, si bien reconoce la dificultad de mejorar la rentabilidad generada por estos saldos, indica en su informe de alegaciones que «no tendría ningún inconveniente en negociar una mejora en el sistema de retribuciones y en esa línea, con motivo de la renovación o suscripción del convenio en el presente ejercicio 2004, se le propondrá al Banco de España».

Por otra parte, en lo que se refiere a la posibilidad de inversión de los recursos del Fondo en REPOS, el Banco de España señala que esta recomendación no es aplicable porque «estas inversiones rentan normalmente menos que lo que pagan los bancos a sus depositantes al ser los REPOS colocaciones de dinero con garantía de valores, por esa mayor garantía ofrecen menos rentabilidad que otras inversiones sin garantía. Y ello sin tener en cuenta que la operativa con valores tienen mayores costes».

En relación con esta alegación, el Tribunal debe señalar que la recomendación efectuada en este sentido en el Informe está referida a aquellas situaciones en las que dichas operaciones, valoradas en su conjunto, puedan resultar rentables, circunstancia que el propio Banco de España reconoce en sus propias alegaciones que puede producirse, al menos, en determinados momentos.

[57] Respecto del importe que figura en el cuadro como «Pérdidas devengadas en compras», la Tesorería General alega que, en aplicación de los principios contables, no procede realizar la periodificación de la diferencia entre el precio de adquisición ex-cupón y el valor de reembolso cuando este último es inferior a aquél.

En relación con esta alegación, el Tribunal debe poner de manifiesto que la Tesorería General confunde la información contable con la información de gestión, que no tienen por qué responder exactamente a los mismos principios. Por

De los datos anteriores se deduce que:

• Ha existido un incremento muy significativo en los saldos medios invertidos, pasando de los 56,7 y 725,2 millones de euros en los ejercicios 2000 y 2001 a 7.448,1 millones de euros en el ejercicio 2003, debido a las dotaciones realizadas al Fondo a lo largo de este período, lo que ha permitido obtener un resultado de 465,4 millones de euros en este espacio de tiempo.

• Que la evolución de la rentabilidad presenta oscilaciones debido a la caída de rentabilidad producida en el ejercicio 2003, que ha disminuido 43 puntos básicos respecto del ejercicio anterior, como consecuencia del descenso de los tipos que se viene produciendo desde el ejercicio 2000 y del cambio de orientación producido en la estructura de la cartera, que pasó de tener su componente principal en títulos con una vida residual media 5 años a tenerlo en títulos con una vida residual media de 3 años, sin que el incremento de inversión en deuda a 10 a más años haya podido compensar esta caída.

• También debe destacarse que durante el periodo fiscalizado se adquirieron activos financieros por encima de la «par» [58], ya que el tipo nominal de estos activos generaba una mayor rentabilidad que otros activos financieros. Las pérdidas de 65,7 millones de euros, indicadas en el cuadro anterior, han sido estimadas por este Tribunal en función de la vida residual de cada activo; sin embargo, de mantenerse la característica de cartera «a vencimiento», las pérdidas a las que darán lugar estas adquisiciones serán de 367 millones de euros.

Por último, debe indicarse que la información facilitada al Comité de Gestión desde septiembre de 2003, recoge una rentabilidad basada en datos del mercado que resulta superior a la que se obtiene de aplicar el criterio de la TIR, que, en opinión del Tribunal, es el que debe aplicarse en la medida en que se mantenga la característica de «cartera a vencimiento» [59].

CUADRO NÚMERO 36

Diferencias en rentabilidades

	2000	2001	2002	30.09.03
Rentabilidad Mercado	6,120	6,290	8,320	4,680
Rentabilidad TIR	4,782	4,429	4,343	3,802
Diferencia	1,338	1,861	3,977	0,878

Esta situación puede originar en el Comité una idea inexacta de la rentabilidad obtenida [60], por lo que el Tribunal considera conveniente que se modifique el criterio de medición de rentabilidad que se viene aplicando.

tanto, el hecho de que contablemente se aplique un criterio que, en general, está basado en la prudencia en la valoración de las operaciones económicas – circunstancia que con carácter excepcional no se produce en este caso, debido al criterio de gestión aplicado a esta cartera de activos -, no significa que, en la información de gestión, no deba incorporarse esta información al objeto de que se cuantifique correctamente los rendimientos generados por la cartera y su rentabilidad media.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

[58] En el contexto de esta fiscalización debe entenderse que un activo financiero de renta fija cotiza por «ENCIMA DE LA PAR» cuando su valor de compra es superior a su valor de amortización.

[59] A este respecto, el Ministerio de Economía alega que el criterio de rentabilidad basado en datos del mercado debe ser tenido en cuenta dado que:

1. El Fondo enmarca su actividad en el mercado, ya sea en el momento de la compra o en el de la posible enajenación de los activos que lo integran, por lo que la medición de la rentabilidad en base a criterios de mercado puede resultar adecuada y oportuna.
2. La rentabilidad medida por el criterio de la TIR no tiene en cuenta que éste constituye un indicador de la rentabilidad histórica de la cartera pero no del Fondo, dado que no tiene en cuenta la rentabilidad de los saldos en el Banco de España.
3. Se basa en hipótesis de dudosa realización, como es el hecho de que los cupones que genera un bono son reinvertidos al mismo tipo de interés.

Por ello, el Ministerio de Economía considera que este indicador debe ser completado con otros basados en el precio de mercado.

En relación con esta alegación, el Tribunal debe señalar que la rentabilidad de una cartera, cuya principal característica es la de no liquidarse anticipadamente, depende únicamente de los cupones cobrados y de la diferencia entre el precio de amortización y el de adquisición. Durante el periodo fiscalizado, y hasta la fecha actual, ninguno de los activos financieros que componen la cartera del Fondo se han liquidado antes de su vencimiento, no existiendo indicio alguno de que este hecho vaya a producirse en los próximos años. Por consiguiente, y en contra de lo que opina el Ministerio, no parece razonable valorar con criterios de mercado la rentabilidad de un activo financiero, cuando su mantenimiento en la cartera del Fondo no está vinculado a la evolución del mercado.

Sin perjuicio de lo anterior, si bien los gestores de fondos suelen valorar la rentabilidad de los activos financieros en los que tienen invertidos sus recursos en función de su cotización en el mercado, no debe olvidarse que, a diferencia de estos fondos privados, el Fondo de Reserva presenta limitaciones en su actuación, tales como su característica de ser una cartera a vencimiento o su neutralidad respecto del funcionamiento normal del mercado, por lo que no resulta viable aplicar los criterios de gestión del sector privado.

Asimismo, el Tribunal considera que el hecho de que la rentabilidad de los recursos del Fondo: activos financieros y saldos en cuenta corriente, no se mida conjuntamente, no debe suponer la eliminación de la TIR como indicador más adecuado, habida cuenta que la tendencia última de los gestores del Fondo de Reserva es la de minimizar los saldos en cuenta corriente.

También debe indicarse que la Tesorería General y la Comisión Nacional del Mercado de Valores, mantienen posturas contrarias al Ministerio de Economía en relación con el TIR como un indicador adecuado para medir la rentabilidad de los activos financieros que integran el Fondo de Reserva.

Así, la Tesorería General, en las alegaciones remitidas al Tribunal indica que «…En relación al contenido de los informes que elabora la Tesorería General de la Seguridad Social con motivo de las reuniones que celebraba en su momento el Comité de Gestión del Fondo de Reserva y en concreto el análisis de rentabilidad, indica que "se" comparte el criterio manifestado por ese Alto Tribunal de que la TIR es el indicador más adecuado para una cartera a vencimiento como la que constituye el Fondo de Reserva.»

Por su parte, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, al hablar de la TIR, establece que «Tampoco resulta muy útil si no se tiene la intención de mantener la inversión hasta su vencimiento», entendiéndose, en sentido contrario, que sí lo es, en el caso de que esta situación no se produzca.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal no puede aceptar las alegaciones formuladas y, por tanto, no se modifica el texto del Informe.

[60] A este respecto, la Tesorería General, organismo responsable de elaborar esta información, alega que esta confusión no se produce en el gestor, dado que en

III.4 Contabilización de los recursos que integran el fondo de reserva

Hasta el ejercicio 2002, último ejercicio del que se ha rendido la contabilidad de las Entidades Gestoras y la TGSS, la TGSS ha contabilizado y valorado las operaciones relacionadas con el Fondo de Reserva, de acuerdo con lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública para las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, si bien ha aplicado dos criterios de contabilización diferentes según la amortización del título se realice por un importe superior al precio de compra, situación que conlleva la existencia de un beneficio en la operación, o por debajo del precio de adquisición, hecho que da lugar a una pérdida.

Amortización del activo a precio superior al de adquisición

La TGSS ha seguido el criterio de periodificar este beneficio durante la vida residual del activo de que se trate, es decir, durante el periodo que transcurre desde la fecha en el que se realiza la adquisición hasta la de su amortización.

Este Tribunal considera que esta forma de contabilizar, por aplicación de los principios contables de devengo y de correlación de ingresos y gastos, es correcta y coherente con la característica de una cartera «a vencimiento». En este sentido, puede entenderse que, dado que los activos financieros que componen la cartera no serán vendidos en ningún momento, los ingresos se generarán a lo largo de la vida residual del título.

Amortización del activo a precio inferior al de adquisición

En este caso, según la información facilitada por la TGSS al Tribunal, el criterio de contabilización aplicado ha sido el de reconocer esta diferencia como una pérdida del ejercicio en que se produzca la amortización del activo financiero mediante su contabilización en la cuenta (666) «Pérdidas en valores negociables».

La aplicación de este criterio de contabilización supondrá que en el ejercicio 2003 tan sólo se registrarán pérdidas por un importe de 2,1 millones de euros, cuando la aplicación del principio contable de prudencia supondría que la pérdida a contabilizar como consecuencia de haber comprado activos financieros por encima de su valor nominal debe ser de 367 millones de euros.

No obstante lo anterior, el Tribunal considera que es razonable suponer que la compra de un activo financiero por un importe superior al valor de amortización se debe a la existencia de un interés explícito que compense este «sobreprecio», lo que implica que sea necesario incurrir en estos costes adicionales para lograr los intereses explícitos citados. En consecuencia, es lógico considerar que la citada pérdida se contabilice al mismo ritmo que los intereses que ha contribuido a generar, y no en el momento que se amortice el título o en el que éste ha sido adquirido.

Por todo lo expuesto, el Tribunal considera que debe sustituirse la actual forma de contabilización de la pérdida en el momento de la amortización del activo por su periodificación al mismo ritmo que los ingresos que genera, así como la modificación del actual plan de cuentas de aplicación al Sistema de la Seguridad Social dado que en su estructura actual no contempla esta posibilidad.

No obstante lo anterior, el Tribunal debe señalar que como consecuencia de las ampliaciones realizadas en la dotación al Fondo de Reserva y de la recolocación en el mercado secundario de inversiones amortizadas, el crédito presupuestario existente en el ejercicio 2002 para el registro contable de éste resultó insuficiente en 1.031,1 millones de euros, habiéndose imputado presupuestariamente como gasto del ejercicio siguiente, concretamente el 14 de noviembre de 2003.

Por último, el Tribunal debe señalar que la aprobación del RD 337/2004, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la Ley reguladora del Fondo de Reserva, ha venido a introducir una especificidad respecto de la consideración contable y presupuestaria del saldo financiero que el último día figura en la cuenta del Banco de España abierta para la gestión del Fondo, consistente en considerar que este saldo de tesorería pase a tener un carácter de activo fijo.

Este cambio de consideración contable (de activo circulante a activo fijo) supone una ruptura de uno de los conceptos básicos y tradicionales en la clasificación de las cuentas del Activo existentes en la contabilidad pública y privada que, en opinión del Tribunal, carece de fundamento alguno, ya que, si lo que se pretende es poder detallar claramente en el balance de situación de la TGSS el importe a que asciende los recursos acumulados en el Fondo de Reserva, bastaría seguir empleando, como se viene efectuando hasta la fecha, cuentas específicas para estos recursos, detallando los aspectos más importantes de la evolución del Fondo en el apartado correspondiente de la memoria que debe acompañar a los estados contables de cada ejercicio.

Este mismo tipo de consideraciones resultan aplicables respecto de la contabilidad presupuestaria, por ello, el Tribunal considera que debiera analizarse la procedencia de modificar esta disposición reglamentaria, suprimiendo el contenido relativo a la consideración como activo fijo de los saldos de tesorería del Fondo de Reserva.

Madrid, 23 de febrero de 2005.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, **Ubaldo Nieto de Alba.**

---

los informes se expresa el método de cálculo, y éstos se basan, y así se indica, en la rentabilidad que se obtendría si a la fecha del estudio se liquidara el Fondo.

En relación con esta alegación, el Tribunal, considera que precisamente la información contenida en el cuadro n.º 32 -al cual no se realiza ningún tipo de alegación- en el que se da cuatro tipos de ratios respecto a la rentabilidad de la cartera, siendo contradictorios algunos de ellos para determinadas fechas, viene a corroborar lo indicado en el Informe. En este mismo sentido, debe señalarse que esta conclusión no ha sido cuestionada por ninguno de los restantes centros directivos que formaban parte del Comité de Gestión (Intervención General de la Seguridad Social y Ministerio de Economía), a los que se ha remitido a alegaciones el Informe.

251/000073 (CD)
771/000076 (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 actividades de colaboración en la gestión de la Seguridad Social de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y de Enfermedades profesionales de la Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales, durante los ejercicios 2001, 2002 y 2003, así como el Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de junio de 2006.—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 ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN EN LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y DE ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES, DURANTE LOS EJERCICIOS 2001, 2002 Y 2003 (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000073 Y NÚM. EXPTE. SENADO: 771/000076) EN SU SESIÓN DEL DÍA 23 DE MAYO DE 2006

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 23 de mayo de 2006, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de las actividades de colaboración en la gestión de la Seguridad Social de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y de Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales, durante los ejercicios 2001, 2002 y 2003:

ACUERDA

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas solicita del Tribunal de Cuentas que:

1. Este tipo de fiscalización referida en el citado Informe, se extienda progresivamente al resto de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y de Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social no incluidas en el mismo y registradas en la Seguridad Social, y conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, y disposiciones concordantes (ORDEN TAS/4053/2005, de 27 de diciembre), con el fin de alcanzar las mayores cotas fiscalizadoras con equidad, objetividad y transparencia, que permita corregir las desviaciones improcedentes y deficiencias detectadas por este Alto Tribunal en tales fiscalizaciones.

2. Incluya en su próximo Programa de Fiscalizaciones la relativa a la comprobación del cumplimiento de la recomendación anterior.

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas insta al Gobierno para que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales:

3. Culmine el proceso iniciado con la aprobación del R.D. 688/2005, de 10 de julio, y la Orden TAS/4053/2005, de 27 de diciembre, por la que se determinan las actuaciones y régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y de Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, como servicio de prevención ajeno.

4. Siga y controle el cumplimiento por parte de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y de Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, que hayan acordado continuar con los servicios de prevención ajenos, del cumplimiento de la normativa citada y lleven a cabo la total separación real y efectiva de los dos tipos de actividades preventivas que desarrollan.

5. Mantenga un sistema de compensación por la utilización transitoria de recursos materiales de la Seguridad Social que impida la financiación parcial por la misma de las actividades que las mutuas puedan desarrollar como servicio de prevención ajeno a través de las sociedades de Prevención.

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas insta al Gobierno a que:

6. Realice un especial seguimiento del cumplimiento, por parte de las Mutuas Patronales, de la obligación de separar total y absolutamente su actividad como colaboradoras de la Seguridad Social y como Servicios de Prevención Ajenos.

Palacio del Congreso de los Diputados, 23 de mayo de 2006.—el Presidente, **Francesc Antich Oliver.—**el Secretario de la Comisión, **José Ramón Mateos Martín.**

FISCALIZACIÓN ESPECIAL DE LAS ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN EN LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES, DURANTE LOS EJERCICIOS 2001, 2002 Y 2003

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a) y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo dispuesto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 26 de mayo de 2005, el Informe de Fiscalización de las actividades de colaboración en la gestión de la Seguridad Social de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales, durante los ejercicios 2001, 2002 y 2003, 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 119

I.1 ANTECEDENTES 119
I.2 MARCO NORMATIVO 121
I.3 CONCEPTOS 123
I.4 ENTORNO SOCIAL Y ECONÓMICO DE LAS ACTIVIDADES PREVENTIVAS DE LAS MUTUAS 124

I.4.1 Evolución reciente de la siniestralidad laboral en el ámbito de la Seguridad Social española. 124
I.4.2 Información económica de las actividades preventivas de las Mutuas 126

SECCIÓN II. NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ... 130

II.1 OBJETIVO, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN ESPECIAL 130
II.2 CONCLUSIONES 131

II.2.1 Conclusiones que afectan al marco normativo vigente 131
II.2.2 Conclusiones que afectan al incumplimiento por parte de las Mutuas del marco normativo vigente 135
II.2.3 Conclusiones que afectan al marco de defensa de la competencia en el sector de las entidades especializadas en prevención de riesgos laborales 138
II.2.4. Conclusiones que afectan a las actividades preventivas de la Seguridad Social 139

II.3 RECOMENDACIONES 141

II.3.1 Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 141

II.4 TRÁMITE DE ALEGACIONES 142

SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN ESPECIAL 143

III.1 ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO 143

III.1.1 Ausencia de separación real de actividades 143
III.1.2 Carácter provisional de las normas dictadas en 1997 y 1998 145
III.1.3 Diferenciación entre las actividades preventivas incluidas en la acción protectora de la Seguridad Social y las correspondientes a los Servicios de Prevención Ajenos 145
III.1.4 Análisis del procedimiento de compensación previsto en la Resolución de 22 de diciembre de 1998 146
III.1.5 Tratamiento presupuestario de la compensación a la Seguridad Social por la utilización de medios compartidos 150
III.1.6 Análisis de legalidad de la Resolución de 17 de junio de 2004 151

III.2 PLAN GENERAL DE ACTIVIDADES PREVENTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL 153

III.2.1 Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas en el ejercicio 2001 154
III.2.2 Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas en el ejercicio 2002 158
III.2.3 Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas en el ejercicio 2003 162
III.2.4 Medios de la Seguridad Social para el desarrollo de los Planes Generales de Actividades Preventivas en el periodo 2001–2003 165
III.2.5 Objetivos e indicadores comprendidos en el programa presupuestario «Higiene y Seguridad en el Trabajo» 165
III.2.6 Análisis de la documentación facilitada por las Mutuas incluidas en la muestra seleccionada 167
III.2.7 Participación de la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo en el desarrollo del Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social 167

Página

III.3 ASPECTOS RELATIVOS A LA COMPETENCIA EN EL MERCADO DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES 169

III.3.1 Prácticas restrictivas de la competencia 169
III.3.2 Inversiones realizadas con cargo al patrimonio de la Seguridad Social 172
III.3.3 Atribución legal de una cantidad con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación de laSeguridad Social 173
III.3.4 Reconocimientos médicos generales con cargo a cuotas 175
III.3.5 Procedimientos de licitación de Organismos Públicos con objeto del contrato conjunto: póliza de accidentes de trabajo y Servicio de Prevención Ajeno 176
III.3.6 Concertación del Servicio de Prevención Ajeno de una Mutua por Organismos Públicos con personal funcionario y laboral 177
III.3.7 Régimen de incompatibilidades 177
III.3.8 Imposibilidad de mantener vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier otro tipo con las empresas con las que se concierte el Servicio de Prevención Ajeno 178

III.4 ESTIMACIÓN DE COSTES DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS DE LAS MUTUAS 179

III.4.1 La Seguridad Social podría estar financiando los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas 179
III.4.2 Los gastos de dirección y servicios generales de las Mutuas no se han repercutido en los costes de los Servicios de Prevención Ajenos 181
III.4.3 Gastos directos o exclusivos de los Servicios de Prevención Ajenos 184

III.5 ANÁLISIS DE LOS GASTOS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO «HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO» 186

III.5.1 Pagos realizados a la Asociación para la Prevención de Accidentes 186
III.5.2 Cobertura de la responsabilidad civil del personal facultativo del Servicio de Prevención Ajeno 187
III.5.3 Pagos realizados a agentes colaboradores por actividades de mediación o captación de conciertos con empresas asociadas 188
III.5.4 Excesivo recurso a las modificaciones presupuestarias 188

III.6 ANÁLISIS DE LOS INGRESOS DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS DE LAS MUTUAS 188

III.6.1 Falta de homogeneidad en los criterios de imputación temporal de los ingresos por las actividades de prevención 188
III.6.2 Debilidades en los procedimientos de control interno empleados por las Mutuas para garantizar la integridad de la facturación de los conciertos suscritos por el Servicio de Prevención Ajeno 190
III.6.3 Infravaloración de la facturación derivada de los conciertos suscritos con empresas asociadas 191
III.6.4 Tratamiento de los ingresos en efectivo en las cuentas corrientes de la Seguridad Social del importe de la compensación 192
III.6.5 Incorrecta facturación de la prevención del personal de la propia Mutua 192
III.6.6 Concertación con empresas con Servicio de Prevención Propio 194

III.7 CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL POR LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS MATERIALES Y HUMANOS COMPARTIDOS 194

III.7.1 Deficiencias de carácter general que condicionan el cálculo de la compensación de costes a la Seguridad Social 194
III.7.2 Deficiencias en las bases de datos de los conciertos en vigor 195
III.7.3 Descuento del importe de los gastos aplicados directamente al patrimonio privativo del importe de la compensación de costes a la Seguridad Social 196
III.7.4 Infravaloración o sobrevaloración de los gastos utilizados en el cálculo del coste/hora. 196

Página

III.7.5 Infravaloración o sobrevaloración del número de horas técnico y/o facultativo y de los tiempos mínimos utilizados en el cálculo de la compensación a la Seguridad Social 197
III.7.6 Dotaciones a las amortizaciones del inmovilizado material correspondiente a los elementos patrimoniales adscritos al programa presupuestario «Higiene y Seguridad en el Trabajo» en los ejercicios analizados 200
III.7.7 Reintegro del patrimonio privativo al patrimonio de la Seguridad Social de los importes señalados en diferentes apartados del Informe que afectan a la compensación de costes por la utilización de medios materiales y humanos compartidos 202
III.8 RESULTADOS ACUMULADOS DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS DE LAS MUTUAS 202
ANEXOS 203

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

I.1 ANTECEDENTES

El artículo 40.2 de la Constitución Española encomienda a los poderes públicos velar por la seguridad e higiene en el trabajo, como uno de los principios rectores de la política social y económica.

En respuesta al citado mandato constitucional, a diversas Directivas comunitarias adoptadas al amparo del artículo 118 A) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en la redacción otorgada al mismo por los puntos 32) y 33) del artículo G del Tratado de la Unión Europea), sobre promoción de la mejora del medio de trabajo para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, y a la ratificación del Convenio 155 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, se promulga la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales se aprueba con casi tres años de retraso respecto a la fecha límite para la transposición al derecho español de los preceptos de la Directiva 89/391/CEE (Directiva comunitaria más significativa en materia de estudio y tratamiento de la prevención de los riesgos derivados del trabajo). Quizá esta circunstancia podría explicar alguna de las eventualidades, provisionalidades y actuaciones de urgencia que la Ley, y su desarrollo reglamentario ulterior, instauran en el ordenamiento jurídico español de la prevención de riesgos laborales, al menos, en cuanto a la gestión de la misma y a las actuaciones de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

En su artículo 30, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales contempla que, en cumplimiento del deber de prevención de riesgos profesionales que incumbe al empresario, éste «designará uno o varios trabajadores para ocuparse de dicha actividad, constituirá un servicio de prevención o concertará dicho servicio con una entidad especializada ajena a la empresa».

En este último ámbito, el de las entidades especializadas que pueden actuar como servicios de prevención, se posibilita el desarrollo de las funciones correspondientes, a través del artículo 32 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, única y exclusivamente para las empresas a ellas asociadas.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 68.1 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, «se considerarán Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social las asociaciones debidamente autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que con tal denominación se constituyan, sin ánimo de lucro y con sujeción a las normas reglamentarias que se establezcan, por empresarios que asuman al efecto una responsabilidad mancomunada y con el principal objeto de colaborar en la gestión de la Seguridad Social, sin perjuicio de la realización de otras prestaciones, servicios y actividades que le sean legalmente atribuidas».

En materia de prevención de riesgos laborales, la Ley General de la Seguridad Social, a través de lo previsto en el artículo 68.2.b) de su Texto Refundido, faculta a las Mutuas a desarrollar dos tipos de actividades preventivas diferentes:

— Las comprendidas en la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, dirigidas a la prevención, recuperación y demás previstas en la Ley en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

— Las que corresponden a las funciones del Servicio de Prevención Ajeno respecto de sus empresarios asociados, que se regirán por lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y en sus normas reglamentarias de desarrollo.

El legislador opta así por configurar un sistema mixto de prestación del servicio de prevención. De manera que, el empresario, en los casos que esté autorizado para la externalización del mismo, pueda elegir entre una entidad especializada privada y una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

Este sistema mixto de gestión de los Servicios de Prevención Ajenos se hace más complejo al considerar la doble configuración patrimonial de las Mutuas: el patrimonio que forma parte y se integra en el patrimonio único de la Seguridad Social, por tener su origen en las primas de accidentes de trabajo; y el patrimonio privativo de las Mutuas, que proviene del patrimonio histórico de las mismas o de aquellos recursos distintos de los que tengan su origen en las cuotas de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el artículo 68.4 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Este último, el patrimonio privativo de las Mutuas, no obstante, no puede ser objeto de libre disposición dado que está afecto, igualmente, al fin social de la entidad.

El modelo, así diseñado, se caracteriza por la convivencia en el sector de la prevención de riesgos laborales, por un lado, de entidades especializadas de carácter privado que sólo pueden prestar sus servicios en el área de los Servicios de Prevención Ajenos, pero a cualquier empresa y, por otro, de Mutuas que además de prestar, obligatoriamente, sus servicios a las empresas asociadas en el área de la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, con cargo al patrimonio único de ésta, pueden prestar sus servicios en el área de los Servicios de Prevención Ajenos pero sólo a sus empresas asociadas, con cargo a su patrimonio privativo. Mientras que las primeras pueden actuar en prevención con un ámbito subjetivo mayor, ya que le pueden prestar sus servicios a cualquier empresa, tienen un ámbito objetivo menor, sólo Servicios de Prevención Ajenos; las segundas tienen un ámbito objetivo más amplio, prevención de Seguridad Social y Servicios de Prevención Ajenos, y un ámbito subjetivo más reducido, sólo pueden prestar sus servicios a sus empresas asociadas.

Si bien ambos tipos de entidades especializadas conviven en el sector de la prevención de riesgos laborales, en las Mutuas se manifiesta ésta desde una doble perspectiva. Por un lado, como Servicios de Prevención Ajenos respecto de sus empresas asociadas, desarrollan actividades preventivas tendentes a reducir la siniestralidad en las mismas. Por otro, como Entidades Colaboradoras del Sistema de la Seguridad Social, satisfacen con cargo a su presupuesto las prestaciones económicas y asistenciales derivadas del acaecimiento de los accidentes de trabajo, de ahí el interés legítimo de las Mutuas en rebajar la siniestralidad de sus empresas asociadas, ya que esto redundaría en unos menores costes como consecuencia de la reducción de los accidentes de trabajo.

A pesar de algunas tendencias internacionales de separar las actividades preventivas y reparadoras del riesgo laboral, el legislador español optó por permitir a estas Entidades Colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, actuar en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, con carácter simultáneo a su función principal de cobertura de dichos riesgos. Esta autorización supuso, sin duda, un reconocimiento a la labor histórica realizada en el ámbito de la prevención por las Mutuas y una petición al sector de colaboración en la puesta en marcha de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, sin cuya participación hubiera sido, posiblemente, de difícil implantación práctica.

La planificación y organización de las actividades derivadas de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, incluyendo las específicas que afectan a los Servicios de Prevención Ajenos, se encuentran reguladas en el Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por Real Decreto 39/1997, de 17 de enero. En su artículo 22 se contempla la actuación de las Mutuas como Servicios de Prevención Ajenos, debiéndose desarrollar ésta en las mismas condiciones que las reservadas al resto de Servicios de Prevención Ajenos, si bien teniendo en cuenta las prescripciones singulares contenidas al respecto en la normativa específica aplicable a dichas Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social.

La Orden de 22 de abril de 1997, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales, establece la diferenciación entre los dos tipos de actividades preventivas asignadas a dichas Entidades:

— En su artículo 5 se enumeran las actividades preventivas comprendidas en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que, básicamente, serán las siguientes: de alcance general, como estudios, encuestas y estadísticas de siniestralidad; y aquellas dirigidas a empresas concretas, como: análisis e investigación de las causas y factores determinantes de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; promoción de acciones preventivas en las empresas asociadas mediante la realización de campañas de sensibilización y educación preventiva; asesoramiento en materia preventiva, orientaciones y contribución a la formación y a la actualización de conocimientos en materia preventiva; realización de jornadas y seminarios sobre actualización y puesta al día de los conocimientos en materia preventiva; capacitación de los empresarios con el fin de poder asumir ellos mismos la actividad preventiva; divulgación de la prevención y aquellas otras de carácter sanitario que impliquen una mejora de los hábitos y actitudes para el trabajo.

— En su artículo 7 se recogen las actividades que las Mutuas podrán desarrollar como Servicios de Pre-

vención Ajenos, siempre y cuando se encuentren acreditadas para ello, en el ámbito de las empresas a ellas asociadas y con las que suscriban el correspondiente concierto. Estas actividades serán, fundamentalmente, las siguientes: evaluaciones de los riesgos laborales y verificación de la eficacia de la acción preventiva de la empresa, incluyendo las mediciones, tomas de muestras y análisis necesarios para ello; elaboración e implantación de planes y programas de prevención; asistencia técnica para la adopción de medidas preventivas; elaboración e implantación de planes de emergencia; elaboración de planes y programas de formación; impartición de la formación a los trabajadores; aplicación de medidas concretas establecidas en las reglamentaciones específicas; y la vigilancia de la salud de los trabajadores que corresponda realizar.

La citada Orden de 22 de abril de 1997 exige, en su artículo 2, que ambas actividades se mantengan debidamente diferenciadas, separación que afecta tanto a los medios humanos y materiales adscritos por las Mutuas a cada una de ellas, como a los recursos económicos que se empleen para financiar los gastos derivados del desarrollo de estas actividades. De acuerdo con las previsiones de sus artículos 10 y 13, las Mutuas podrán, no obstante, utilizar para el desarrollo de las actividades como Servicios de Prevención Ajenos, los medios materiales y humanos de que disponen para el desarrollo de la actividad preventiva comprendida en la cobertura de las contingencias profesionales de la Seguridad Social. Ahora bien, por dicha utilización deberán compensar los gastos ocasionados al patrimonio de la Seguridad Social, en base a los criterios y fórmulas técnicas que se establezcan para distribuir los costes de los efectivos humanos, bienes, servicios o suministros utilizados conjuntamente por varias actividades o programas.

Este reparto de los costes entre las dos actividades de prevención, en el supuesto de utilización compartida de recursos materiales y humanos, se ha venido materializando, hasta el ejercicio 2002, inclusive, en virtud de lo previsto en la Resolución de 22 de diciembre de 1998, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se determinan los criterios a seguir en relación con la compensación de costes prevista en el artículo 10 de la Orden de 22 de abril de 1997, por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales. Para la compensación de costes del ejercicio 2003, se ha dictado la Resolución de 17 de junio de 2004, publicada en el Boletín Oficial del Estado el día 3 de julio, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

El apartado segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, dispone que «el importe de dicha compensación queda fijado en el mayor de los importes resultantes de la utilización de los criterios que se especifican a continuación: a) El 85% de la suma de los importes facturados y pendientes de facturar a las empresas asociadas, que correspondan a ingresos imputables al ejercicio por las actividades de prevención llevadas a cabo por la Mutua en cumplimiento de los conciertos que, de acuerdo con las normas establecidas al efecto, se hubieran formalizado con aquéllas. Dicho cálculo se efectuará antes de la aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido. b) El valor obtenido de multiplicar el coste/hora del ejercicio, del personal técnico cualificado o facultativo que realice funciones de prevención comprendidas en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, por la suma de los tiempos mínimos de dedicación de dicho personal técnico en el ejercicio, en función de los conciertos suscritos con las empresas». El cálculo de los parámetros referenciados en este último apartado se realizará según las especificaciones que contiene la propia Resolución en sus apartados tercero y cuarto.

La Resolución de 17 de junio de 2004, ha venido a reducir, con efectos exclusivos para el ejercicio 2003, el porcentaje del 85% previsto en el apartado segundo a) señalado anteriormente, para situarlo en el 78%.

I.2 MARCO NORMATIVO

La normativa básica que regula las actividades que realizan las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales es muy extensa, especialmente si se tienen en cuenta los aspectos técnicos de la prevención, por lo que se ha realizado una selección muy limitada de las disposiciones en vigor, a la fecha de elaboración del presente Informe:

— Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.

— Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (texto legal sustituido, en la actualidad, por la vigente Ley 47/2003, de 26 de noviembre).

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

— Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.

— Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

— Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

— Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la Prevención de Riesgos Laborales.

— Real Decreto 1299/1995, de 21 de julio, por el que se desarrolla lo establecido en la Disposición Adicional Trigésima Segunda de la Ley 42/1994, de 30 de

diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, sobre impagados, retrocesiones y reintegros de pagos indebidos de prestaciones del sistema de la Seguridad Social.

— Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

— Real Decreto 1879/1996, de 2 de agosto, por el que se regula la composición de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

— Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

— Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales.

— Real Decreto 428/2004, de 12 de marzo, por el que se modifica el Reglamento General sobre colaboración en la gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre.

— Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

— Orden de 5 de marzo de 1992, sobre contabilidad y seguimiento presupuestario de la Seguridad Social.

— Orden de 22 de abril de 1997, por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales.

— Orden de 27 de junio de 1997, por la que se desarrolla el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, en relación con las condiciones de acreditación de las entidades especializadas como servicios de prevención ajenos a las empresas, de autorización de las personas o entidades especializadas que pretendan desarrollar la actividad de auditoria del sistema de prevención de las empresas y de autorización de las entidades públicas o privadas para desarrollar y certificar actividades formativas en materia de prevención de riesgos laborales.

— Orden de 28 de enero de 2000, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, contenidas en la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000.

— Orden de 29 de enero de 2001, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, contenidas en la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001.

— Orden TAS/192/2002, de 31 de enero, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, contenidas en la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002.

— Orden TAS/118/2003, de 31 de enero, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, contenidas en la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003.

— Orden TAS/3426/2003, de 5 de diciembre, por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 2003 y el procedimiento para la presentación de las cuentas anuales y demás documentación que ha de rendirse por los agentes del sistema de la Seguridad Social.

— Resolución de 15 de febrero de 1996, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, sobre actuaciones de las Mutuas en materia de prevención.

— Resolución de 22 de diciembre de 1998, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se determinan los criterios a seguir en relación con la compensación de costes prevista en el artículo 10 de la Orden de 22 de abril de 1997, por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales.

— 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 Pública, aprobado por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 6 de mayo de 1994, a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

— Resolución de 26 de abril de 2001, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se aprueba el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el año 2001.

— Resolución de 20 de marzo de 2002, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, sobre los reconocimientos médicos generales que pueden dispensar las Mutuas de Accidentes de Trabajo al amparo de la Disposición Transitoria Quinta de la Orden TAS/192/2002, de 31 de enero.

— Resolución de 20 de junio de 2002, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por el que se prorroga el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el año 2001.

— Resolución de 18 de noviembre de 2002, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se modifica la de 20 de junio de 2002, por la que prorroga para el año 2002 el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el año 2001.

— Resolución de 5 de agosto de 2003, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se aprueba el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social durante el período 2003-2005.

— Resolución de 17 de junio de 2004, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se modifica, para el ejercicio 2003, la Resolución de 22 de diciembre de 1998, por la que se determinan los criterios a seguir en relación con la compensación de costes prevista en el artículo 10 de la Orden de 22 de abril de 1997.

— Resolución de 28 de diciembre de 2004, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se fijan nuevos criterios para la compensación de costes prevista en el artículo 10 de la Orden de 22 de abril de 1997, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el desarrollo de actividades de Prevención de Riesgos Laborales.

— Resolución de 25 de febrero de 2005, de la Intervención General de la Seguridad Social, por la que se dictan instrucciones a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en relación a la compensación de costes que establece la Resolución de 28 de diciembre de 2004, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

I.3. CONCEPTOS

Con el fin de entender en toda su extensión las diversas observaciones que se realizan a lo largo del presente Informe, es necesario concretar y precisar determinados conceptos y definiciones, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y en el Reglamento de los Servicios de Prevención, que se relacionan a continuación:

— Se entenderá por prevención el conjunto de actividades o medidas adoptadas o previstas en todas las fases de actividad de la empresa con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo.

— Se entenderá como riesgo laboral la posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del trabajo. Para calificar un riesgo desde el punto de vista de su gravedad, se valorarán conjuntamente la probabilidad de que se produzca el daño y la severidad del mismo.

— Se considerarán como daños derivados del trabajo las enfermedades, patologías o lesiones sufridas con motivo u ocasión del trabajo.

— Se entenderá como riesgo laboral grave e inminente aquel que resulte probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato y pueda suponer un daño grave para la salud de los trabajadores.

— Se entenderá por servicio de prevención el conjunto de medios humanos y materiales necesarios para realizar las actividades preventivas a fin de garantizar la adecuada protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, asesorando y asistiendo para ello al empresario, a los trabajadores y a sus representantes y a los órganos de representación especializados.

— Son delegados de prevención los representantes de los trabajadores con funciones específicas en materia de prevención de riesgos en el trabajo.

— Se entenderá por vigilancia de la salud la obligación que incumbe al empresario de garantizar a los trabajadores a su servicio la vigilancia periódica de su estado de salud en función de los riesgos inherentes al trabajo.

— Las especialidades o disciplinas preventivas se corresponderán con la medicina del trabajo, la seguridad en el trabajo, la higiene industrial y la ergonomía y psicosociología aplicada.

— Se entenderá por evaluación de riesgos el proceso dirigido a estimar la magnitud de aquellos riesgos que no hayan podido evitarse, obteniendo la información necesaria para que el empresario esté en condiciones de tomar una decisión apropiada sobre la necesidad de adoptar medidas preventivas y, en tal caso, sobre el tipo de medidas que deben adoptarse.

— Se entenderá por planificación de la actividad preventiva aquella que incluya los medios humanos y materiales necesarios, así como la asignación de los recursos económicos precisos para la consecución de los objetivos propuestos.

— Deberá constituirse un Servicio de Prevención Propio cuando concurran en la empresa determinados supuestos, fijados reglamentariamente, y consistirá en el establecimiento de una organización específica, cuyos integrantes destinarán de forma exclusiva la prestación de sus servicios en la empresa a las actividades preventivas. Este Servicio de Prevención Propio deberá contar, como mínimo, con dos de las especialidades o disciplinas preventivas.

— El empresario deberá recurrir a uno o varios Servicios de Prevención Ajenos cuando concurran en la empresa determinados supuestos, fijados reglamentariamente, previa consulta con los representantes de los trabajadores, entre aquellas entidades especializadas acreditadas administrativamente.

— Cuando el empresario opte por desarrollar la actividad preventiva a través de uno o de varios Servicios de Prevención Ajenos a la empresa deberá suscribir el correspondiente concierto, formalizado por escrito, estipulando con claridad y precisión todos los aspectos básicos de la prestación preventiva a desarrollar.

— Podrán constituirse Servicios de Prevención Mancomunados entre aquellas empresas que desarrollen

simultáneamente actividades en un mismo centro de trabajo, edificio o centro comercial, siempre que quede garantizada la operatividad y eficacia del servicio.

— Se entenderá por tiempos mínimos aquellos tiempos por trabajador de dedicación del personal técnico de prevención o facultativo, necesarios según la actividad a desarrollar en cada empresa por el Servicio de Prevención Ajeno, obtenidos de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en las tablas incluidas en el anexo a la norma reguladora del cálculo de la compensación de costes a la Seguridad Social, por la utilización compartida de sus medios materiales y humanos por los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas.

— Se entenderá por horas totales técnicos la suma de horas que, según el respectivo contrato de trabajo, ha de realizar anualmente cada uno de los profesionales autorizados (ingenieros, licenciados, ingenieros técnicos y personal de formación profesional) de plantilla, que realicen tareas de prevención y estén encuadrados en el programa presupuestario de las Mutuas «Higiene y Seguridad en el Trabajo».

— Se entenderá por horas totales médicos la suma de horas que, según el respectivo contrato de trabajo, ha de realizar anualmente cada uno de los facultativos de plantilla encuadrados presupuestariamente en el programa anterior.

I.4 ENTORNO SOCIAL Y ECONÓMICO DE LAS ACTIVIDADES PREVENTIVAS DE LAS MUTUAS

I.4.1 Evolución reciente de la siniestralidad laboral en el ámbito de la Seguridad Social española

El crecimiento experimentado a partir del año 1993 de la siniestralidad laboral en España, aconsejó establecer distintos mecanismos dirigidos a dotar de mayor eficacia las actividades preventivas de la Seguridad Social y reforzar la gestión que desarrollan sus principales agentes gestores en este ámbito, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

Las estadísticas que al respecto se exponen a continuación, facilitadas a este Tribunal de Cuentas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, procedentes del Anuario de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se refieren a la totalidad de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales sufridos por los trabajadores que tienen cubiertas las contingencias profesionales con las Entidades Gestoras o Colaboradoras del Sistema de la Seguridad Social.

CUADRO I.1 SINIESTRALIDAD LABORAL TOTAL

SINIESTRALIDAD	2003 [1]	2002	2001
N.º total de accidentes	1.815.836	1.821.157	1.874.117
N.º total de A.T. sin baja	838.823	804.487	849.181
N.º total de A.T. con baja	977.013	1.016.670	1.024.936
Accidentes leves	961.699	1.000.673	1.008.687
Accidentes graves	13.829	14.453	14.762
Accidentes mortales	1.485	1.544	1.487

El número total de accidentes laborales sufridos entre trabajadores protegidos por el Sistema de la Seguridad Social en el año 2001 se cifró en 1.874.117. No obstante, no causaron la baja laboral de los afectados, 849.181 accidentes, el 45,31% del total, cifrándose los que sí provocaron la baja laboral de los trabajadores en 1.024.936, el 54,69% restante.

Si el análisis se refiere, exclusivamente, al colectivo de trabajadores protegidos por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, la siniestralidad laboral se situó, en el año 2001, en 1.802.092 accidentes, aumentando en un 6,37% con respecto a la cifra del año anterior. No obstante, no causaron la baja laboral de los afectados, 822.607 accidentes, el 45,65% del total, cifrándose los que sí provocaron la baja laboral de los trabajadores en 979.485, el 54,35% restante. Los accidentes con baja experimentaron un crecimiento del 2,09%, mientras que los denominados sin baja crecieron en un 11,97%. En los dos ejercicios precedentes al año 2001, se habían observado aumentos significativos tanto en el número de accidentes como en el porcentaje de variación derivado de los mismos. Así en 1999 el número total de accidentes sufridos por trabajadores protegidos por Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social se cifró en 1.567.797, y en 2000, en 1.694.137 accidentes, que representan unas variaciones relativas del 28,94% y 8,06% en 1999 y 2000 respectivamente.

En el año 2002, el número total de accidentes laborales sufridos por los trabajadores protegidos por el Sistema de la Seguridad Social, se cifró en 1.821.157, disminuyendo en un 2,83% con respecto a la cifra del año anterior. No obstante, no causaron la baja laboral de los afectados 804.487 accidentes, el 44,17% del total, de manera que los que sí provocaron la baja laboral de los

[1] Los datos sobre siniestralidad laboral correspondientes al año 2003, que se presentan a lo largo del presente apartado, tienen carácter provisional, a la fecha de remisión del presente Informe a trámite de alegaciones.

trabajadores se cifraron en 1.016.670, el 55,83% restante. Los accidentes con baja experimentaron una disminución irrelevante del 0,81%, mientras que los denominados sin baja disminuyeron en un 5,26%.

En el año 2002, el número total de accidentes laborales sufridos exclusivamente entre trabajadores protegidos por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, se cifró en 1.755.343, disminuyendo en un 2,59% con respecto a la cifra del año anterior. No obstante, no causaron la baja laboral de los afectados 778.753 accidentes, el 44,36% del total, de manera que los que sí provocaron la baja laboral de los trabajadores se cifraron en 976.590, el 55,64% restante. Los accidentes con baja experimentaron una disminución del 0,30% mientras que los denominados sin baja disminuyeron en un 5,33%.

Por último, en el año 2003 el número total de accidentes laborales sufridos por los trabajadores protegidos por el Sistema de la Seguridad Social, se cifró en 1.815.836, disminuyendo en un escaso 0,03% con respecto a la cifra del año anterior. No obstante, no causaron la baja laboral de los afectados 838.823 accidentes, el 46,19% del total, de manera que los que sí provocaron la baja laboral de los trabajadores se cifraron en 977.013, el 53,81% restante. El descenso absoluto producido tuvo una doble causa: disminución de los accidentes más graves y aumento de los más leves. Así los accidentes con baja experimentaron una disminución del 3,90%, mientras que los denominados sin baja experimentaron un crecimiento del 4,27%.

Para el ejercicio 2003, no se han podido ofrecer datos correspondientes en exclusiva al sector de Mutuas, dado que según la información facilitada al efecto por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, éstos no estarían disponibles hasta fechas posteriores a la remisión del presente Informe al trámite de alegaciones.

Si se analiza la evolución de los accidentes de trabajo en base al lugar de acaecimiento de los mismos, por considerar que es un dato relevante para juzgar las actuaciones preventivas a desarrollar con posterioridad, se tendría que los accidentes sufridos dentro de la jornada de trabajo han sido cuantitativamente los más relevantes, en comparación con los que se producen «in itinere».

Dentro de la jornada y centro de trabajo, los accidentes se han distribuido así durante el periodo fiscalizado:

CUADRO I.2 SINIESTRALIDAD LABORAL EN JORNADA Y CENTRO DE TRABAJO

	2003	%Var.	2002	%Var.	2001	%Var.
Accidentes con baja	899.737		938.188		946.600	
Leves	887.309	-4,10	925.201	-0,89	933.484	1,45
Graves	11.395	-4,13	11.886	-1,65	12.086	3,83
Mortales	1.033	-6,18	1.101	6,89	1.030	-9,33
Accidentes sin baja	833.569	4,12	800.613	-5,26	845.104	7,68
Total	1.733.306		1.738.801		1.791.704	

Por otro lado, los accidentes laborales sufridos «in itinere» presentan la siguiente distribución:

CUADRO I.3 SINIESTRALIDAD LABORAL «IN ITINERE»

	2003	%Var.	2002	%Var.	2001	%Var.
Accidentes con baja	77.276		78.482		78.336	
Leves	74.390	-1,43	75.472	0,36	75.203	8,68
Graves	2.434	-5,18	2.567	-4,07	2.676	-1,47
Mortales	452	2,03	443	-3,06	457	2,93
Accidentes sin baja	5.254	35,62	3.874	-4,98	4.077	7,74
Total	82.530		82.356		82.413	

Como puede apreciarse, analizando exclusivamente a estos efectos el año 2003, el número absoluto de accidentes laborales es mucho más relevante en la jornada de trabajo, el 95%, pero su peso relativo va disminuyendo considerablemente a medida que aumenta la gravedad de los mismos. Mientras que el 99% de los accidentes de trabajo sin baja sufridos por la población laboral, incluida en el ámbito de la Seguridad Social, se producen durante la jornada de trabajo, el 8% de los accidentes de trabajo con baja, calificados de leves, el 18% de los accidentes calificados de graves y el 30% de los accidentes mortales, se producen en los desplazamientos a o desde el centro de trabajo al domicilio de los trabajadores, es decir, son accidentes de los denominados comúnmente «in itinere». Especialmente destacable resulta el hecho de que de los 1.485 accidentes de trabajo mortales sufridos en el año 2003, 452 lo fueran «in itinere».

En cuanto a las enfermedades profesionales, la evolución experimentada en los últimos ejercicios, según las estadísticas de siniestralidad laboral, que han sido facilitadas a este Tribunal de Cuentas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, correspondientes a la totalidad de las enfermedades profesionales padecidas por los trabajadores que tienen cubiertas estas contingencias con el Sistema de la Seguridad Social, tanto en las Entidades Gestoras como en las Colaboradoras, ha sido la siguiente:

CUADRO I.4 ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

SINIESTRALIDAD	2003	%var.	2002	%var.	2001	%var.
Nº total de E.P.	25.701	2,64	25.040	9,61	22.844	16,42
Nº total de E.P. sin baja	1.898	-56,04	4.318	-12,73	4.948	18,91
Nº total de E.P. con baja	23.803	14,87	20.722	15,79	17.896	15,75
Leves	23.648	14,97	20.568	16,04	17.725	16,10
Graves	155	1,97	152	-11,11	171	-10,47
Mortales	0	-100,00	2	-	0	-100,00

Si bien los datos no resultan significativos cuantitativamente si se comparan con los de accidentes de trabajo, sí cabe resaltar el incremento sostenido en el número de supuestos de enfermedades profesionales con baja laboral producidos en los años objeto de esta Fiscalización Especial.

I.4.2 Información económica de las actividades preventivas de las Mutuas

La principal fuente de información económica sobre las actuaciones preventivas realizadas por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, tanto en la faceta de colaboración en la gestión de la Seguridad Social como en la parcela de sus funciones como Servicios de Prevención Ajenos, está constituida por las cuentas anuales rendidas por cada una de las Entidades Colaboradoras, de acuerdo con lo previsto en la cuarta parte de la Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, aprobada por Resolución de 22 de diciembre de 1998, de la Intervención General de la Administración del Estado.

De acuerdo con lo dispuesto en la citada Adaptación, «el patrimonio de la Seguridad Social gestionado por las Mutuas y el patrimonio privativo de las mismas, constituyen dos subentidades contables económicamente independientes», estando sujeto sólo el primero de los patrimonios enumerados a los principios del presupuesto limitativo y del presupuesto por programas.

En base a la circunstancia anterior, la información económica relativa a las actividades preventivas realizadas por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, como colaboración en la gestión de la Seguridad Social, se puede obtener, al menos teóricamente como se verá en el cuerpo del presente Informe, del estado de liquidación del Presupuesto. El Presupuesto de Gastos de las Mutuas contiene, dentro de la clasificación funcional por programas, la función 3, «Servicios Sociales», el grupo de programas 34, «Otros Servicios Sociales» y el programa presupuestario 34.36, «Higiene y Seguridad en el Trabajo», que sería el destinado a recoger todos los gastos derivados de las «actividades de investigación, promoción, asesoramiento, formación, capacitación, divulgación e información orientadas a la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y demás actividades de prevención de riesgos laborales de conformidad con lo establecido en la Orden Ministerial de 22 de abril de 1997 por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el desarrollo de tales actividades».

Por su parte, la información económica correspondiente a las actividades realizadas por las Mutuas en su calidad de Servicios de Prevención Ajenos, se pueden obtener del apartado 13, «Patrimonio privativo» de la Memoria incluida en sus cuentas anuales. En concreto, este apartado contiene «información del resultado económico que se obtenga como consecuencia del desarrollo de las actividades llevadas a cabo por la Mutua como Servicio de Prevención Ajeno» y de la «aplicación del resultado del ejercicio distinguiendo el correspondiente a actividades de prevención de riesgos laborales del de las demás actividades» del patrimonio privativo.

En base a la documentación señalada en los párrafos anteriores, las obligaciones reconocidas en el programa presupuestario 34.36, «Higiene y Seguridad en el Trabajo» durante el período objeto de la Fiscalización Especial, a nivel agregado del sector de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, han sido las siguientes:

CUADRO I.5.- EVOLUCIÓN DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO "HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO"
(En miles de euros)

Programa Presupuestario 34.36 "Higiene y Seguridad en el Trabajo"	EJERCICIO 2003				EJERCICIO 2002				EJERCICIO 2001			
	Importe	% Peso relativo	% Δ Ejerc. anterior	% Δ Ejerc. 1998	Importe	% Peso relativo	% Δ Ejerc. anterior	% Δ Ejercicio 1998	Importe	% Peso relativo	% Δ Ejerc. anterior	% Δ Ejerc. 1998
Capítulo I. Gastos de personal	81.035	61,99	-13,54	21,01	93.726	41,92	-7,29	39,96	101.098	39,04	25,35	50,96
Capítulo II. Gastos corrientes en bienes y servicios. (Excepto reconocimientos médicos generales)	31.482	24,08	-15,80	-30,47	37.388	16,72	-15,57	-17,43	44.282	17,10	20,15	-2,20
Capítulo III. Gastos financieros	15	0,01	-64,29	-	42	0,02	-51,72	-	87	0,03	3,57	-
Capítulo VI. Inversiones reales	18.183	13,91	15,45	270,10	15.749	7,04	7,09	220,56	14.706	5,68	19,10	199,33
TOTAL PROGRAMA PRESUPUESTARIO SIN RECONOCIMIENTOS MÉDICOS A LA POBLACIÓN LABORAL	**130.715**	**100,00**	**-11,02**	**11,57**	**146.905**	**65,70**	**-8,28**	**25,39**	**160.173**	**61,85**	**23,27**	**36,71**
Reconocimientos médicos	0,00	0,00	-100,00	-100,00	76.704	34,30	-22,37	11,96	98.811	38,15	19,07	44,23
TOTAL PROGRAMA PRESUPUESTARIO HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO	**130.715**	**100,00**	**-41,54**	**-29,60**	**223.609**	**100,00**	**-13,66**	**20,43**	**258.984**	**100,00**	**21,63**	**39,49**

Se ha optado por presentar de forma diferenciada la información relativa al coste de los reconocimientos médicos a la población laboral realizados por las Mutuas con medios ajenos, dado que, en el período analizado, esta prestación asistencial de la Seguridad Social ha sido objeto de progresiva supresión. Los reconocimientos médicos que venía realizando la Seguridad Social hasta la entrada en vigor de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, formaban parte del concepto genérico de vigilancia de la salud y, por tanto, desde la entrada en vigor de la Ley, eran responsabilidad y obligación económica directa del empresario, dado lo previsto en sus artículos 22 «el empresario garantizará a los trabajadores a su servicio la vigilancia periódica de su estado de salud en función de los riesgos inherentes al trabajo», y 31.3 «los servicios de prevención deberán estar en condiciones de proporcionar a la empresa el asesoramiento y apoyo que precise en función de los tipos de riesgo en ella existentes y en lo referente a la vigilancia de la salud de los trabajadores en relación con los riesgos derivados del trabajo». No obstante, fueron prestados por la Seguridad Social con carácter transitorio hasta el 1 de enero de 2003. Dicho período transitorio se estableció, primero, en la Disposición Transitoria Tercera de la Orden de 22 de abril de 1997, hasta el 31 de diciembre de 1999, y, después, se prorrogó anualmente hasta el 31 de diciembre de 2002, en base a las sucesivas Disposiciones Transitorias Quintas de las Órdenes de 28 de enero de 2000, de 29 de enero de 2001 y TAS/192/2002, de 31 de enero, por las que se dictaban normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, durante los años 2000, 2001 y 2002, respectivamente.

Eliminando el efecto distorsionador que, sobre la evolución del gasto, provoca el coste de los reconocimientos médicos generales, de los cuadros presentados se deduce que, en términos reales, se ha producido un relativo descenso en las obligaciones reconocidas netas del programa presupuestario 34.36, «Higiene y Seguridad en el Trabajo», pasando de 160.173 miles de euros en el ejercicio 2001 a 130.715 miles de euros en el ejercicio 2003, lo que en términos relativos representa una disminución del 18,67%. Sin embargo, si la comparación se realiza en un período de tiempo más largo, utilizando como año de referencia el ejercicio 1998, primer año de funcionamiento de las Mutuas como Servicios de Prevención Ajenos, se constata, siempre en términos monetarios reales, no constantes, un incremento del 11,57% en términos relativos y de 13.554 miles de euros, en términos absolutos.

El desglose por capítulos presupuestarios de este último incremento señalado, arroja algunos datos relevantes: los gastos de personal, recogidos en el capítulo I, se han incrementado, en el período comprendido entre 1998 y 2003, en términos reales, en 14.067 miles de euros, es decir, un 21,01%, mientras que los gastos corrientes en bienes y servicios, integrados en el capítulo II, han disminuido un relevante 30,47%, lo que representa, en términos absolutos, 13.799 miles de euros, y las inversiones reales se han incrementado en 13.270 miles de euros, lo que ha supuesto un incremento relativo muy significativo del 270,10%.

Por lo que respecta a la información económica de las actividades preventivas realizadas por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, en su calidad de Servicios de Prevención Ajenos, a continuación se presenta la que se ha considerado de mayor relevancia:

CUADRO I.6.- EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS E INGRESOS DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS DE LAS MUTUAS
(En miles de euros)

Cuenta de gestión del Servicio de Prevención Ajeno	Ejercicio 2003			Ejercicio 2002			Ejercicio 2001		
	Importe	% Peso relativo.	% Δ Ejerc. Anterior	Importe	% Peso relativo	% Δ Ejerc. anterior	Importe	% Peso relativo	% Δ Ejerc. anterior
Gastos de funcionamiento de los servicios	260.024	97,28	56,07	166.612	95,38	60,67	103.700	94,11	65,19
Transferencias y subvenciones	0	0,00	-100,00	7.081	4,05	66,93	4.242	3,85	99,81
Pérdidas y gastos extraordinarios	7.258	2,72	633,13	990	0,57	-55,98	2.249	2,04	32,29
TOTAL GASTOS	**267.282**	**100,00**	**53,01**	**174.683**	**100,00**	**58,53**	**110.191**	**100,00**	**65,45**
Otros ingresos de gestión ordinaria	281.271	99,84	45,12	193.813	98,60	60,26	120.937	95,85	60,75
Transferencias y subvenciones	397	0,14	-81,91	2.194	1,12	-57,91	5.213	4,13	2.302,30
Ganancias e ingresos extraordinarios	43	0,02	-92,17	549	0,28	2.395,45	22	0,02	-45,00
TOTAL INGRESOS	**281.711**	**100,00**	**43,32**	**196.556**	**100,00**	**55,78**	**126.172**	**100,00**	**67,14**
AHORRO	**15.995**		**-29,91**	**22.821**		**42,80**	**15.981**		**79,74**
DESAHORRO	**1.566**		**65,19**	**948**		**-**	**0**		**-100,00**

De los datos recogidos en el cuadro anterior, se desprende que, en términos reales, se ha producido un crecimiento espectacular de los gastos e ingresos agregados de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. En términos relativos el incremento del total de los ingresos del ejercicio 2003, en relación con el ejercicio anterior, se sitúa en el 43,32%, el correspondiente al ejercicio 2002, en el 55,78%, y el relativo a 2001, en un porcentaje del 67,14%. Los incrementos absolutos se cifran en 85.155 miles de euros en 2003, en 70.384 miles de euros en 2002 y en 50.683 miles de euros en 2001.

Los resultados agregados obtenidos por los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas, en los ejercicios analizados, se cifran en 14.429 miles de euros en 2003, en 21.873 miles de euros en 2002 y en 15.981 miles de euros en 2001.

SECCIÓN II. NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

II.1 OBJETIVO, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN ESPECIAL

De acuerdo con las Directrices Técnicas, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 17 de diciembre de 2003, los objetivos de esta Fiscalización Especial han sido:

— Comprobación del cumplimiento de la normativa vigente, en cuanto a la debida separación de las actividades de prevención de riesgos laborales como colaboración en la gestión, desarrolladas por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, diferenciándolas de las correspondientes a la prevención de riesgos laborales como Servicio de Prevención Ajeno.

— Análisis de la contabilidad financiera y presupuestaria con el fin de determinar la correcta imputación de los gastos derivados del desarrollo de las actividades de prevención de riesgos laborales como colaboración en la gestión y de los ingresos que se producen como compensación por la utilización de los medios materiales y humanos de la Seguridad Social por las Mutuas en el ejercicio de sus actividades como Servicio de Prevención Ajeno.

— Verificación de la correcta contabilización de los ingresos por los servicios prestados como Servicio de Prevención Ajeno por las Mutuas, en base a los conciertos suscritos con sus empresas asociadas, dado que su cuantía viene a determinar la compensación a la Seguridad Social por los medios utilizados y compartidos en ambas actividades preventivas y, por tanto, condiciona el importe de las obligaciones reconocidas netas del programa presupuestario de «Higiene y Seguridad en el Trabajo».

— Valoración de la razonabilidad de la distribución de costes en materia de prevención de riesgos laborales entre el programa presupuestario de «Higiene y Seguridad en el Trabajo» de la Seguridad Social y la cuenta de resultados del Servicio de Prevención Ajeno.

— Confirmación de que las Mutuas han elaborado su Plan de Actividades Preventivas en los años 2001, 2002 y 2003, comprobando su grado de seguimiento y su adecuada ejecución.

— Comprobación de las actuaciones llevadas a cabo por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con relación a las actividades que, en materia de prevención de riesgos laborales, son realizadas por las Mutuas.

— Verificación y análisis de la posible existencia de responsabilidades contables en la gestión económica, financiera y patrimonial llevada a cabo por las Mutuas en relación con las actividades de colaboración en la gestión de la Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales.

— Cualesquiera otras actuaciones que durante el desarrollo de los trabajos de fiscalización, y como consecuencia de las mismas, se planteen como complementarias de las anteriores.

Las grandes áreas en que se han dividido los trabajos de fiscalización han sido las siguientes, que se corresponden con la estructura del presente Informe: 1) Análisis del marco normativo; 2) Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social; 3) Aspectos relativos a la competencia en el mercado de prevención de riesgos laborales; 4) Estimación de costes de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas; 5) Análisis de los gastos del programa presupuestario «Higiene y Seguridad en el Trabajo»; 6) Análisis de los ingresos de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas; 7) Cálculo de la compensación a la Seguridad Social por la utilización de medios materiales y humanos compartidos; y 8) Resultados acumulados de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas.

Para conseguir los objetivos de esta Fiscalización Especial, se han realizado las pruebas de auditoria que se han estimado necesarias, en relación con los registros contables y extracontables, documentos, libros y expedientes que contenían la información precisa, para obtener la evidencia suficiente y adecuada.

Los trabajos de fiscalización se han realizado en la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y en una muestra de cuatro Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (Mutua número 274, «IBERMUTUAMUR», Mutua número 61, «FREMAP», Mutua número 151, «ASEPEYO» y Mutua número 183, «MUTUA BALEAR»). La representatividad alcanzada por el tamaño de la muestra de Mutuas seleccionadas es del 14% en cuanto al número de Mutuas y del 48% en lo que respecta a las obligaciones reconocidas netas del programa presupuestario 34.36, «Higiene y Seguridad en el Trabajo».

Con independencia de lo anterior, se ha recabado información de la Intervención General de la Seguridad Social, de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales y de otras nueve Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (Mutua número 11, «MAZ», Mutua número 2, «LA PREVISORA», Mutua número 10, «MUTUA UNIVERSAL MUGENAT», Mutua número 21, «MUTUA NAVARRA», Mutua número 35, «FIMAC», Mutua número 38, «MUTUA DE ACCIDENTES DE TRABAJO DE TARRAGONA», Mutua número 39, «MUTUA INTERCOMARCAL», Mutua número 115, «MUTUA DE CEUTA–SMAT» y Mutua número 247, «GREMIAT»).

Por último, también ha sido objeto de análisis cuanta documentación se ha estimado necesaria de la que integra la rendición de las cuentas anuales de las Entidades Gestoras, Entidades Colaboradoras y Servicios Comunes que conforman el actual Sistema de la Seguridad Social.

La Fiscalización Especial, en cuanto a su ámbito temporal, se refiere a las actividades de colaboración en la gestión de la Seguridad Social de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, en materia de prevención de riesgos laborales, durante los ejercicios 2001, 2002 y 2003, sin perjuicio de que se hayan extendido las comprobaciones a los ejercicios 2000 y 2004, para determinadas operaciones devengadas o materializadas en los mismos. Asimismo, se ha recabado cierta documentación relativa a ejercicios anteriores, desde 1998, inclusive, fecha de iniciación de las actividades de las Mutuas como Servicios de Prevención Ajenos.

No se han producido limitaciones al alcance de la Fiscalización Especial, siendo destacable la total colaboración prestada al Tribunal de Cuentas por los diversos Centros Directivos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a los que se les ha solicitado y por todas las Mutuas seleccionadas.

II.2 CONCLUSIONES

II.2.1 Conclusiones que afectan al marco normativo vigente

1. La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, estableció que las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social podrían desarrollar, para las empresas a ellas asociadas, las funciones correspondientes a los Servicios de Prevención.

La Ley General de la Seguridad Social, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, contemplaba la existencia de dos tipos de actividades preventivas a realizar por las Mutuas: las actividades preventivas comprendidas dentro de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social y las que podrían desarrollar como Servicios de Prevención, en régimen de competencia con entidades privadas.

Por otra parte, el Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, estableció que las Mutuas podrían actuar como Servicios de Prevención, en las mismas condiciones que las aplicables a los Servicios de Prevención Ajenos de las entidades privadas especializadas en prevención de riesgos laborales.

Por último, la Orden de 22 de abril de 1997 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, ha regulado el régimen de funcionamiento de las Mutuas en materia de prevención, diferenciando entre los dos mencionados tipos de actividades preventivas que pueden realizar. Asimismo, ha recogido sus dos formas de financiación: las actividades preventivas comprendidas en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social que se financian con fondos públicos, y las actividades preventivas a desarrollar como Servicios de Prevención Ajenos que se financian con fondos privados. Como consecuencia de estas diferentes fuentes de financiación, la norma exige que ambas actividades se mantengan debidamente diferenciadas, tanto por lo que respecta a medios materiales, como a los recursos humanos y financieros empleados.

Sin embargo, a pesar de toda la normativa legal y reglamentaria existente al respecto durante el período objeto de fiscalización, ejercicios 2001, 2002 y 2003, no se ha producido una separación real y efectiva de los medios materiales y humanos que las Mutuas han dedicado a cada uno de los dos tipos de actividades preventivas que tienen encomendadas, incumpliéndose así las previsiones legales y reglamentarias [2].

[2] Las alegaciones formuladas por el titular de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, durante el período objeto de la presente Fiscalización Especial, sobre la inexistencia de la exigencia legal y reglamentaria de una separación efectiva y total de las actividades de prevención de la Seguridad Social y de las propias de los Servicios de Prevención Ajenos, no pueden ser admitidas. Es la propia Ley General de la Seguridad Social, en su artículo 68.2.b), como no podía ser de otra manera dado que las actividades de los Servicios de Prevención Ajenos no se configuran dentro de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, la que efectúa una nítida separación entre ambos tipos de actividades preventivas de las Mutuas, al disponer que «la colaboración en la gestión de la Seguridad Social comprenderá las siguientes actividades: ...b) La realización de actividades de prevención, recuperación y demás previstas en la presente Ley. Las actividades que las Mutuas puedan desarrollar como Servicio de Prevención Ajeno se regirán por lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y en sus normas reglamentarias de desarrollo». Así, la Orden de 22 de abril de 1997, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales, se posiciona de forma contundente en este sentido en el artículo 2, entre otros, al disponer que «las Mutuas vendrán obligadas a mantener debidamente diferenciadas ambas actividades...». Y ambas normas tienen su fundamento en la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que al permitir a las Mutuas, en su artículo 32, el desarrollo a favor de sus empresas asociadas de las funciones de los servicios de prevención, tácitamente obliga a la diferenciación de las nuevas actividades preventivas encomendadas a las Mutuas, dado que lo contrario vendría a suponer una desviación de fondos públicos hacia actividades desarrolladas en régimen de competencia con la iniciativa privada.

A mayor abundamiento, este criterio, ampliamente sustentado en el presente Informe, ha sido compartido por el Excmo. Sr. Vicepresidente Segundo del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministro de Economía, en escrito fechado el 11 de octubre de 2001, y por el Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, en escrito fechado el 31 de marzo de 2003.

Este hecho es la causa fundamental de buena parte de los defectos, referidos al período 2001 a 2003, que se ponen de manifiesto en estas conclusiones (v. subapartado III.1.1).

2. La Orden de 22 de abril de 1997 ha establecido una nítida diferenciación entre dos tipos de gastos de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas. Los gastos directos o exclusivos de estos Servicios, aplicables íntegramente al patrimonio privativo de las Mutuas, y los gastos compartidos con la Seguridad Social, por la utilización, que asimismo la Orden permite, de los recursos materiales y humanos de ésta en las actividades de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas. Estos gastos compartidos son satisfechos, en primer término, por la Seguridad Social y, posteriormente, la propia Orden establece su compensación con cargo al patrimonio privativo de las Mutuas.

El modelo de compensación al patrimonio de la Seguridad Social de estos gastos compartidos vigente durante el periodo fiscalizado (es decir, de los costes derivados de la utilización compartida de los recursos materiales y humanos de la Seguridad Social por los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas), se desarrolló por Resolución de 22 de diciembre de 1998, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. En la Resolución se dispuso que la compensación por la utilización de estos recursos, se fijase en el mayor de los importes siguientes: a) el 85% de los ingresos de los Servicios de Prevención Ajenos por la facturación de los servicios prestados, o b) el cálculo de los costes teóricos de dichos Servicios, en base a unos criterios y fórmulas técnicas establecidos por dicha Resolución. Resulta destacable que, en ninguno de los dos casos, la compensación se ponderara en función de los gastos reales (volumen de los gastos directos y proporción entre directos y compartidos) de los Servicios de Prevención Ajenos.

Este modelo de compensación ha presentado, durante el período objeto de fiscalización, ejercicios 2001 a 2003, una serie de deficiencias en su aplicación práctica que se exponen a continuación:

2.1 El cálculo de costes que exige el apartado b), de la referida Resolución, es técnicamente muy complejo, y, por ello, de difícil aplicación, a lo que habría que unir la facilidad de determinación del importe a que se refiere la otra alternativa planteada. Como consecuencia de ello, el 43%, el 34% y el 45% de las Mutuas, en los años 2001, 2002 y 2003, respectivamente, no han determinado la cuantía de esta segunda alternativa, sino que se han limitado a calcular y a efectuar la compensación por el importe resultante de la aplicación del apartado a) de la Resolución, sin que por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, órgano de dirección y tutela de las Mutuas, se haya tomado medida correctora alguna durante los ejercicios fiscalizados [3].

Asimismo, el resto de las Mutuas, aún habiendo calculado el apartado b), han compensado también a la Seguridad Social, en los tres ejercicios analizados, por el importe calculado a través del apartado a) de la Resolución. Esta unanimidad en la aplicación del primer método planteado, pone de manifiesto la inaplicabilidad, de hecho, de la doble alternativa de cálculo formulada por la Resolución de 22 de diciembre de 1998, situación que habría requerido la revisión de las compensaciones realizadas por las Mutuas durante los ejercicios 2001, 2002 y 2003, por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, revisión que no se ha realizado.

Por otra parte, al haberse determinado, en la práctica, durante los ejercicios 2001, 2002 y 2003, la compensación de los gastos a través de la primera de las fórmulas señaladas, es decir, en el 85% de los ingresos totales, con independencia del volumen de gastos que soporte la Seguridad Social, se ha garantizado a los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas un determinado porcentaje de beneficio, circunstancia que vendría a constituir un primer factor que ha contribuido a la generación de beneficios en el patrimonio privativo de las Mutuas, beneficios que podrían calificarse de atípicos al no derivarse de la explotación de los referidos Servicios de Prevención Ajenos [4].

En definitiva, la reseñada aplicación de la norma ha generado la existencia de un beneficio global para el patrimonio privativo de las Mutuas, próximo al 15% de la facturación expedida por sus Servicios de Prevención Ajenos, antes de impuestos, de unos 74.986 miles de euros, para el conjunto del sector hasta 31 de diciembre de 2003, ya que el coste de explotación de esta actividad se ha limitado casi en exclusiva al 85% de los ingresos que las Mutuas deben satisfacer a la Seguridad Social. Este beneficio se ha producido para todas las Mutuas, con independencia de que hayan realizado una buena o mala gestión de esta actividad (v. subapartado III.1.4).

---

[3] No puede aceptarse la alegación formulada por el titular de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, durante el período objeto de la presente Fiscalización Especial, sobre que el órgano de dirección y tutela carece de competencias legales en materia de fiscalización de las cuentas de las Mutuas, por lo que sólo una vez efectuadas por el órgano fiscalizador (Intervención General de la Seguridad Social) las correspondientes propuestas y recomendaciones, es cuando el primero (Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social) puede actuar. En el Anteproyecto de Informe no se propone al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales o a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social que asuman competencias en materia de control interno y contabilidad, reservadas a la Intervención General de la Seguridad Social por la Ley General Presupuestaria y el Reglamento de control interno de la Seguridad Social, sino que ejerzan las funciones que les son propias en relación con la dirección y tutela de las Mutuas, esto es, las competencias recogidas en, entre otros, el artículo 71.1 de la Ley General de la Seguridad Social, el artículo 2.1 del Reglamento sobre colaboración de las Mutuas en la gestión de la Seguridad Social y los artículos 2.1.d) y 3.1.c), d), f), g), h) y j) del Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se aprueba la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales –básicamente idéntico, en esta materia, a la vigente en el período objeto de la Fiscalización Especial-.

[4] No se aceptan las alegaciones formuladas por la Mutua número 274.- «IBERMUTUAMUR» sobre que el sentido de este beneficio podría matizarse, dado que su destino ha provocado el crecimiento del patrimonio privativo de las Mutuas, afecto exclusivamente a los fines sociales de la Entidad y, por tanto, dirigido al reforzamiento de la solvencia de la función de colaboración en la gestión de la Seguridad Social. A pesar de esta estricta afectación del patrimonio privativo, no puede justificarse que el modelo de compensación haya podido provocar un menoscabo del patrimonio de la Seguridad Social.

2.2 Unido al hecho de que las Mutuas hayan calculado su compensación a la Seguridad Social mediante el cómputo previsto en el apartado a) de la Resolución, durante el periodo 2001-2003, la generalidad de las Mutuas han desviado, además, los gastos directos o exclusivos de sus Servicios de Prevención Ajenos, al programa presupuestario de la Seguridad Social «Higiene y Seguridad en el Trabajo», en vez de aplicarlos a su patrimonio privativo como dispone la Orden de 22 de abril de 1997, lo que ha venido a constituir un segundo factor de generación de beneficios atípicos en el patrimonio privativo de las Mutuas [5].

La existencia de este beneficio atípico, contrasta con la situación que se habría producido en la hipótesis de haberse aplicado de forma estricta el principio de separación absoluta de gastos, directos o exclusivos y compartidos, establecido en la Orden de 22 de abril de 1997. Así, por ejemplo, la Mutua número 151, «ASEPEYO» habría obtenido unos resultados negativos próximos a los 27 millones de euros en el ejercicio 2003, debido a su elevado porcentaje de gastos directos o exclusivos. Por el contrario, la Mutua número 274, «IBERMUTUAMUR» habría alcanzado un beneficio de 1 millón de euros en idéntico ejercicio, dado su elevado porcentaje de gastos compartidos.

Como se desprende de los dos ejemplos señalados, de haberse respetado la diferenciación de gastos establecida en la Orden señalada y la compensación fijada en la Resolución referida, se habrían producido resultados negativos en la gestión de los Servicios de Prevención Ajenos, al menos en aquellas Mutuas con un volumen de gastos directos o exclusivos elevados (v. subapartados III.1.3. y III.4.3).

2.3 La forma de contabilización establecida por la mencionada Resolución de 22 de diciembre de 1998, para la compensación a la Seguridad Social por la utilización de sus medios materiales y humanos, mediante la minoración de las obligaciones reconocidas brutas recogidas en los estados contables de las Mutuas, vulnera los principios de especialidad cuantitativa y cualitativa de los créditos y contraviene los principios de presupuesto bruto y de no compensación, suponiendo una vulneración de los artículos 59, 60 y 150 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria [6], plenamente aplicables a las Mutuas de acuerdo con lo previsto en su artículo 5 (v. subapartado III.1.5) [7].

2.4 A efectos del cálculo del 85% de los ingresos totales, los criterios de imputación temporal de la facturación de los servicios prestados por los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas que establece la Resolución de 22 de diciembre de 1998, no están suficientemente objetivados. Como consecuencia de ello, se ha podido constatar que cada una de las Mutuas incluidas en la muestra seleccionada por este Tribunal de Cuentas ha utilizado, durante el período objeto de esta Fiscalización Especial, criterios diferentes para determinar el montante de ingresos al que aplicar el tipo del 85%.

Incluso se han detectado supuestos de retrasos en la contabilización de determinados ingresos con el objetivo de demorar la inclusión de la parte proporcional del 85% en la compensación a la Seguridad Social por la utilización de medios materiales y humanos compartidos, limitando así el importe a compensar a la Seguridad Social.

Especial relevancia alcanzaría este hecho si se produjera un cambio en el modelo de compensación vigente o una separación efectiva de las actividades preventivas de las Mutuas, por lo que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería vigilar que, si dicho cambio o dicha separación se materializara, todos los ingresos devengados formaran parte del cálculo de la compensación a la Seguridad Social (v. subapartado III.6.1.) [8-9].

---

[5] No se aceptan las alegaciones formuladas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, que justifican la imputación al programa presupuestario 34.36 «Higiene y Seguridad en el Trabajo» de los costes directos o exclusivos de los Servicios de Prevención Ajenos, en lugar de aplicarlos al patrimonio privativo, dado que el origen de la compensación no se encuentra en los gastos directos, como se plantea en las alegaciones, sino en los gastos compartidos entre las dos actividades preventivas de las Mutuas.

[6] Debido a su vigencia durante todo el ámbito temporal de esta Fiscalización Especial, las referencias están realizadas al Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre.

[7] Las alegaciones formuladas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social hacen referencia a que la solución de minorar las obligaciones brutas adoptada por la Resolución de 22 de diciembre de 1998, era la que presentaba menos inconvenientes entre las alternativas posibles. Esta argumentación no puede ser compartida por este Tribunal, ya que la minoración de obligaciones supone varios incumplimientos legales: se incumple el principio de presupuesto bruto recogido en el artículo 58.1 de la Ley General Presupuestaria y se incumple el principio de vinculación de los créditos contemplado, en el ámbito de la Seguridad Social, en el artículo 150.1 del referido texto legal.

Tampoco pueden aceptarse en este sentido las referencias al artículo 13 de la Orden de 22 de abril de 1997 y al principio contable de imagen fiel realizadas por la Intervención General de la Seguridad Social en trámite de audiencia, dado que nada tienen que ver con el incumplimiento del artículo 58.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (principio de presupuesto bruto). Habría sido necesaria una habilitación legal para darle un tratamiento presupuestario de minoración de las obligaciones reconocidas a los ingresos generados por la compensación de referencia. Esta vulneración ha provocado, como queda acreditado en el presente Informe, por las distintas Mutuas incluidas en la muestra realizada por este Tribunal de Cuentas, el incumplimiento del principio contable de no compensación entre ingresos y gastos, y, lo que resulta más grave, el incumplimiento del principio presupuestario de presupuesto bruto, lo que afecta al carácter limitativo y vinculante de los créditos.

Hay que destacar que, en el ámbito del nuevo modelo de compensación implantado en la Resolución de 28 de diciembre de 2004 de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, la Intervención General de la Seguridad Social ha dictado la Resolución de 25 de febrero de 2005, por la que se dictan instrucciones a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en relación con dicha compensación de costes. La instrucción segunda, siguiendo la recomendación de este Tribunal, recoge el registro de estos derechos de cobro con imputación a la rúbrica del presupuesto de ingresos 3294.- «Otros ingresos procedentes de prestación de servicios. De la Seguridad Social al sector privado» y su contabilización en la cuenta 705.- «Prestación de servicios».

[8] Producido el cambio del modelo de compensación, mediante Resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de 28 de diciembre de 2004, con efectos económicos de 1 de enero de 2004, deberá controlarse que todos los ingresos devengados a 31 de diciembre de 2003, hayan sido computados en el cálculo de la compensación de dicho ejercicio.

[9] No se acepta la alegación formulada por la Mutua número 274.- «IBERMUTUAMUR» sobre que en el Anteproyecto de Informe se recogen una serie de juicios de valor sobre la vulneración de los principios de especialidad cuantitativa y cualitativa de los créditos (conclusión 2.3.) y sobre la inexistencia de criterios de imputación temporal de la facturación suficientemente objetivados (conclusión 2.4.), dado que la Mutua se ha limitado a aplicar el Plan General de Contabilidad Pública, adaptado a las Mutuas por Resolución de 22 de diciembre de 1998 de la Intervención General de la Administración del Estado.

Este Tribunal debe rechazar la idea de la emisión de juicios de valor en el Informe, pues la información que en el mismo se contiene se refiere a hechos que

2.5 El actual modelo de compensación no incluye los gastos de dirección y servicios generales de las Mutuas en el cálculo de la misma. Estos gastos son comunes y necesarios para el correcto funcionamiento de todos los departamentos y actividades en los que las Mutuas se estructuran. Por ello, desde un punto de vista de distribución y análisis de costes, parece razonable que dichos conceptos de gasto se incluyan en futuros modelos de compensación de costes, lo que debería ser evaluado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (v. subapartado III.4.2).

2.6 El modelo de compensación establecido en el período objeto de fiscalización por la Resolución de 22 de diciembre de 1998 está desactualizado, dado que numerosas actividades preventivas prestadas por los Servicios de Prevención Ajenos en la actualidad no están contempladas en él, dada su continua evolución, como por ejemplo la vigilancia de la salud colectiva (v. subapartado III.1.4).

Las deficiencias señaladas afectan al modelo de compensación establecido por el marco normativo en vigor durante el período objeto de fiscalización. En la conclusión 5 del presente Informe, se hace referencia a los incumplimientos detectados en la aplicación de este modelo, por parte de cada una de las Mutuas incluidas en la muestra realizada, dado que a pesar de sus deficiencias, era de obligado cumplimiento para éstas.

3. Como consecuencia de lo indicado en los puntos 1 y 2 de las presentes conclusiones, la compensación de costes que se ha hecho al patrimonio de la Seguridad Social por parte del patrimonio privativo de las Mutuas ha sido insuficiente. Así, de acuerdo con las estimaciones de costes de las actividades preventivas de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, realizadas por este Tribunal de Cuentas (estimaciones llevadas a cabo ante la inexistencia de contabilidad interna, analítica o de costes en las Mutuas fiscalizadas), la Seguridad Social habría estado financiando parcialmente durante los tres ejercicios incluidos en el período objeto de fiscalización, las actividades preventivas de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas en un porcentaje que podría situarse en torno al 38% del total de gastos imputable a esta actividad (v. subapartados III.4.1. y III.4.2.) [10].

4. La Resolución de 17 de junio de 2004 de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social (B.O.E. núm. 160, del día 3 de julio), ha reducido el porcentaje del 85% de la facturación al 78%, para la compensación a la Seguridad Social por la utilización de forma compartida de sus medios materiales y humanos, con vigencia exclusiva para el ejercicio 2003. Esta Resolución adolece de defectos tales como la fecha en que fue dictada (se dictó en 2004 para 2003), la retroactividad de sus efectos económicos, la aparición de obligaciones reconocidas netas negativas en el programa presupuestario de «Higiene y Seguridad en el Trabajo», y el cambio regulativo derivado del término de un periodo transitorio que ya estaba regulado con anterioridad, lo que hace que revista los caracteres típicos de un acto de contenido imposible.

De hecho, este Tribunal de Cuentas ha constatado que sólo el 17% de las Mutuas, al cierre del ejercicio 2003, han aplicado el nuevo criterio de compensación.

En consecuencia, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería tener en cuenta estas deficiencias, que podrían afectar a la plena validez y eficacia de la Resolución de 17 de junio de 2004, al efectuar la revisión de las compensaciones que hayan realizado las Mutuas correspondientes al ejercicio 2003 (v. subapartado III.1.6.) [11].

---

se han podido contrastar en todas las Mutuas incluidas en la muestra seleccionada y no son susceptibles de interpretación alguna, son perfectamente objetivables y cuantificables.

La alegación formulada, en relación a la vulneración de los principios presupuestarios enumerados, no puede ser aceptada ya que la Ley General Presupuestaria, norma plenamente aplicable a las Mutuas de acuerdo con las previsiones de su artículo 5, establece una serie de principios presupuestarios de obligado cumplimiento y dotados de independencia jerárquica y funcional de los principios contables públicos. La existencia del incumplimiento de los principios de especialidad cuantitativa y cualitativa y del principio de vinculación de los créditos, reseñada en el apartado lll.1.5.- del Informe, ha sido contrastada por este Tribunal de Cuentas en todas las Mutuas analizadas y, en concreto, de forma relevante, en la Mutua número 274.

Por lo que respecta a la falta de homogeneidad de los criterios de imputación temporal de la facturación, este Tribunal de Cuentas ha constatado una disparidad de criterios entre las Mutuas incluidas en la muestra, no motivada por la diferente aplicación del Plan General de Contabilidad Pública, sino por la indefinición en este sentido del apartado segundo a) de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, y la ausencia de normas e instrucciones complementarias al respecto dictadas por la Intervención General de la Seguridad Social, al amparo de la autorización prevista en la Disposición Final Primera de la referida Resolución.

[10] La alegación formulada por la Mutua número 274, «IBERMUTUAMUR» sobre la consideración como un juicio de valor del Tribunal, el reproche sobre la existencia de un porcentaje del 38% de los gastos de los Servicios de Prevención Ajenos financiados por la Seguridad Social, en los que no se han ponderado ni los factores socio laborales de reducción de la siniestralidad, ni el destino de los resultados positivos que ello ha deparado, no puede ser aceptada. Este Tribunal ha realizado una estimación de costes, no contestada por la Mutua, ni por el resto de Mutuas incluidas en la muestra, ni por los Centros Directivos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (de hecho, el nuevo modelo de compensación instaurado en la Resolución de 28 de diciembre de 2004 coincide, básicamente, con el método de estimación), que ha arrojado la cifra señalada. El análisis de costes ha sido realizado con parámetros exclusivamente económicos, dado que cualquier otra consideración no puede amparar, en ningún caso, la utilización de fondos públicos en las actividades de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas.

[11] No se aceptan las alegaciones de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social en el sentido de defender la necesidad de la Resolución de 17 de junio de 2004, al considerar a ésta como una norma de derecho transitorio, que, dado su ámbito temporal, debió ser dictada durante el año 2003 y que, dado su contenido económico, debía haber fijado unos parámetros de medición de costes distintos a los establecidos en la Resolución de 22 de diciembre de 1998, a la que pretendía parcialmente modificar, ya que estos dos últimos planteamientos coinciden con los expuestos por este Tribunal en el Anteproyecto de Informe.

Que esta forma de proceder genera inseguridad jurídica es admitido en alegaciones por la Secretaría de Estado, si bien matiza que la aplicación de una norma sin alteraciones a una situación que había experimentado unas alteraciones sustanciales habría generado mayor inseguridad jurídica. Este Tribunal de Cuentas no ha constatado la existencia de alteraciones sustanciales en las actividades preventivas de las Mutuas en el ejercicio 2003 (recuérdese la transitoriedad de los reconocimientos médicos prevista ya en la Orden de 22 de abril de 1997), por lo que no puede compartir el criterio de la Secretaría de Estado, respecto de la necesidad de publicación de la Resolución de 17 de junio de 2004. Es destacable en este sentido, cómo se han respetado las consideraciones expuestas en cuanto a la entrada en vigor de la norma y en cuanto a su contenido económico, tratamiento en la regulación de la materia para el ejercicio 2004, a través de la Resolución, igualmente de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, de 28 de diciembre de 2004 (B.O.E. del día 30).

Asimismo, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, en trámite de alegaciones, manifiesta que, a su juicio, la transitoriedad de los reconocimientos médi-

II.2.2 Conclusiones que afectan al incumplimiento por parte de las Mutuas del marco normativo vigente

5. Con independencia de las deficiencias detectadas en el modelo de compensación establecido por la Resolución de 22 de diciembre de 1998, con motivo de la utilización de los recursos materiales y humanos de la Seguridad Social en las actividades realizadas por los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas, señaladas en la conclusión 2 anterior, en todas las Mutuas incluidas en la muestra seleccionada se ha detectado la existencia de deficiencias importantes en el cumplimiento de dicho modelo de compensación. Los incumplimientos de este modelo, en vigor durante el período fiscalizado y de obligado cumplimiento para las Mutuas, cuestionan la validez de los cálculos realizados por cada una de ellas en la compensación a la Seguridad Social. Entre las deficiencias detectadas se pueden destacar las siguientes:

— Deficiencias que afectan al cálculo de la facturación total a contabilizar como ingresos derivados de los conciertos formalizados con las empresas asociadas. Así, la falta de homogeneidad en los criterios de imputación de la facturación a terceros, ha provocado insuficiencia y retraso temporal en la compensación a la Seguridad Social de la parte proporcional de los ingresos indebidamente desviados a ejercicios siguientes al correspondiente; la infravaloración de la facturación de los conciertos suscritos por anulaciones no justificadas; las prórrogas tácitas de los conciertos sin revisión de precios; el descuento indebido de la facturación total contabilizada, del importe de los gastos satisfechos con cargo al patrimonio privativo de la Mutua; y la modificación de las condiciones sustantivas de los conciertos sin suscripción de la correspondiente adenda y sin justificación documental suficiente (v. subapartados III.6.1., III.6.2., III.6.3., III.7.2. y III.7.3).

— Deficiencias que afectan al cálculo de los tiempos mínimos de dedicación a la prestación de servicios de los conciertos suscritos. Dentro de este tipo de incidencias, se ha detectado la existencia de actividades de prevención técnica y médica que no se adaptan a las recogidas en la Resolución de 22 de diciembre de 1998; la utilización indebida de los diferentes criterios de corrección en función del tamaño de la empresa o de los factores de riesgo por la realización de actividades económicas de especial siniestralidad, contemplados en la referida Resolución; y la existencia de diferencias significativas en el número de trabajadores incluidos en los conciertos del Servicio de Prevención Ajeno y los figurados en la base de datos oficial de afiliación del Sistema de Información Laboral de la Seguridad Social para las mismas empresas (v. subapartado III.7.1, III.7.2., III.7.3. y III.7.5).

— Deficiencias que afectan al cálculo de los gastos que integran el coste/hora del personal técnico o facultativo dedicado a la prestación de servicios. Entre ellas destacan la infravaloración de los gastos por la utilización de importes no incluidos en la liquidación presupuestaria; la sobrevaloración de los gastos por el reconocimiento de obligaciones indebidas; la existencia de elementos sin amortizar y de elementos amortizados en su totalidad sin la correspondiente imputación de costes, como establece la Resolución de 22 de diciembre de 1998; y la imposibilidad de contraste del reparto de los gastos entre las actividades técnicas y de vigilancia de la salud, lo que cuestiona en gran medida el valor coste/hora de ambas actividades previsto por la referida Resolución (v. subapartados III.7.1 y III.7.4).

Este Tribunal de Cuentas, en base a las deficiencias detectadas (detalladas y cuantificadas individualmente de forma exhaustiva en los Anexos I a IV del presente Informe), ha procedido a recalcular el importe de la compensación de costes a la Seguridad Social por la utilización de sus medios materiales y humanos, de cada una de las Mutuas incluidas en la muestra. Como consecuencia del nuevo cálculo realizado, las Mutuas señaladas han podido incurrir en una compensación indebida, por defecto, a la Seguridad Social, en un importe que podría situarse en torno a 16.289.167 euros, de acuerdo con el siguiente detalle, sin perjuicio de que su determinación, si procede, sea de la competencia de los órganos jurisdiccionales de la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal:

cos a practicar por las Mutuas, con cargo a la Seguridad Social, no estaba prevista en la Resolución de 22 de diciembre de 1998. Este Tribunal de Cuentas no puede compartir dicho criterio dado que, en la Nota (2) de la Tabla 1 del Anexo a dicha Resolución se contempla que «hasta el 31 de diciembre de 1999, a los valores para el personal facultativo se le aplicará el factor 0,5 dado que las Mutuas pueden efectuar hasta esa fecha, con cargo a cuotas, una parte importante de los reconocimientos médicos». Esta transitoriedad está, a su vez, amparada en la Disposición Transitoria Tercera de la Orden de 22 de abril de 1997, que establece que «las Mutuas podrán seguir desarrollando hasta el 31 de diciembre de 1999, como actividades comprendidas en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a que se refiere el capítulo II de esta Orden, reconocimientos médicos de carácter general siempre que se orienten a la prevención de las enfermedades relacionadas con el trabajo y con los riesgos de accidentes a que puedan estar expuestos los trabajadores».

Por último, tampoco pueden admitirse las alegaciones referidas a que la Resolución de 17 de junio de 2004 no es de contenido imposible, dado que este Tribunal de Cuentas considera que, según los criterios expuestos en el apartado III.1.6 del Informe, no cabe otorgar efectos retroactivos a la variación de las condiciones normativas en las que debían haberse realizado las actividades preventivas de las Mutuas, una vez que éstas ya se habían producido; que la estricta aplicación de la referida Resolución podría haber provocado en algunas de las Mutuas analizadas la existencia de obligaciones reconocidas netas negativas; y que la Resolución, publicada en el Boletín Oficial del Estado con fecha 3 de julio de 2004, es incluso posterior a la fecha en que las Mutuas habrían de formular sus cuentas anuales e, incluso, a la fecha límite de emisión del informe de auditoría que, sobre dichas cuentas anuales, debería realizar la Intervención General de la Seguridad Social.

CUADRO II.1 REINTEGROS POR INFRAVALORACIÓN DE LA COMPENSACIÓN

Número	DENOMINACIÓN	Infravaloración de la compensación (en euros)
61	FREMAP	3.048.690
151	ASEPEYO	4.156.171
183	MUTUA BALEAR	559.838
274	IBERMUTUAMUR	8.524.468
	TOTAL MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJOY ENFER-ME-DADES PROFESIONALES FISCALIZADAS	16.289.167

Dada la relevancia cuantitativa y cualitativa de las incidencias detectadas por este Tribunal de Cuentas que afectan a la totalidad de las Mutuas fiscalizadas y que han quedado detalladas a lo largo del presente Informe de Fiscalización, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, como órgano de dirección y tutela de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, debe proceder, en el plazo más breve posible, a la revisión del cálculo de la compensación económica realizada, con motivo de la utilización de los medios materiales y humanos de la Seguridad Social, por sus Servicios de Prevención Ajenos.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería proceder, especialmente, a la revisión de la compensación económica realizada por la utilización de los medios materiales y humanos de la Seguridad Social, por la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 151, «ASEPEYO», dadas las importantes debilidades de control interno de los procedimientos utilizados por dicha Mutua y las numerosas incidencias puestas de manifiesto al respecto a lo largo del presente Informe (v. subapartados III.6.1., III.6.2., III.6.3., III.7.2., III.7.4. y III.7.5.) [12].

Una vez haya sido aprobado el presente Informe por el Pleno del Tribunal de Cuentas, se dará traslado de lo actuado a su Sección de Enjuiciamiento, a los efectos previstos en los artículos 45 y siguientes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, para la determinación, en su caso, de las responsabilidades contables que procedan.

6. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería controlar adecuadamente, en el ejercicio de las funciones de dirección y tutela que sobre las Mutuas tiene encomendadas en base al artículo 5.2.c) y d) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, la diferenciación de los dos tipos de actividades preventivas desarrolladas por las Mutuas y la imputación a cada una de ellas de los costes derivados de tales actividades. Control que no ha sido efectivo durante el período de esta Fiscalización Especial (ejercicios 2001, 2002 y 2003), ni posteriormente, como lo prueba el hecho de la existencia de las deficiencias en la compensación señaladas en la conclusión anterior y la ausencia de expedientes sancionadores de las posibles infracciones administrativas cometidas por las Mutuas, de conformidad con lo previsto en el artículo 29.6 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Para ello, debería intensificar la actuación de sus servicios de control, como, por ejemplo, la de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o la de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (v. subapartado III.1.4).

7. A pesar de las grandes divergencias entre los criterios utilizados por cada una de las Mutuas para obtener el cálculo de la compensación de costes a la Seguridad Social, puestas de manifiesto en el presente Informe, ni la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, ni la Intervención General de la Seguridad Social, en el ámbito de sus respectivas competencias, han dictado las instrucciones complementarias o aclaratorias para garantizar la homogeneización de criterios a este respecto entre las Mutuas, previstas en la Disposición Final Primera de la Resolución de 22 de diciembre de 1998 (v. subapartado III.1.4.) [13].

[12] Respecto a la recomendación realizada por este Tribunal de Cuentas sobre la procedencia de una revisión de la compensación de costes efectuada por la Mutua número 151, «ASEPEYO», a practicar por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, no se acepta la alegación de la Mutua sobre que la Intervención General de la Seguridad Social en sus auditorias anuales no ha puesto de manifiesto que la Mutua haya hecho nada contrario a la norma, dado que de la muestra analizada en los trabajos de campo llevados a cabo por este Tribunal de Cuentas se desprende la existencia, como se afirma a lo largo del Anteproyecto, de una serie de incidencias significativas en la referida compensación de costes, entre las que se podrían destacar que en las bases de conciertos se han detectado omisiones de contratos que suponen aproximadamente un 9% del número de contratos, un 17% en tiempos mínimos y un 14% en importes contratados sobre las bases entregadas inicialmente, así como defectos de facturación no justificados por la Mutua y otros defectos en estas bases de contratos que no han podido ser cuantificados, incidencias todas ellas que han llevado a este Tribunal de Cuentas a efectuar tal recomendación.

[13] En trámite de alegaciones, la Intervención General de la Seguridad Social mantiene el criterio de que con la información facilitada en la Memoria de las cuentas anuales y con el programa informático facilitado para permitir la rendición de cuentas es suficiente para garantizar la homogeneización de criterios entre las Mutuas en cuanto a los criterios utilizados para el cálculo de la compensación a la Seguridad Social. Este Tribunal no comparte dicho criterio dado que, como ha quedado demostrado a lo largo del Informe, ha existido una importante disparidad de criterios entre Mutuas en numerosos temas relacionados tanto con el cálculo de la compensación, como con su propio registro contable, como por ejemplo: contabilización de la atribución legal con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación; falta de homogeneidad en los criterios de imputación temporal de los ingresos; ausencia de uniformidad en el criterio de imputación del importe de la compensación como minoración de obligaciones; descuento del importe de los gastos aplicados directamente al patrimonio privativo del importe de la compensación; infravaloración o sobrevaloración de los gastos utlilizados en el cálculo del coste/hora; infravaloración o sobrevaloración del número de horas técnico y/o facultativo; e infravaloración o sobrevaloración de los tiempos mínimos utilizados en el cálculo de la compensación a la Seguridad Social. Y es en este sentido en el que la Disposición Final Primera de la Resolución de 22 de diciembre de 1998

8. No obstante lo previsto en el artículo 13.1 de la Orden de 22 de abril de 1997, que exige que el registro contable de las actividades realizadas por las Mutuas, en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, se realice de modo que garantice el conocimiento preciso de los resultados inherentes a tales actividades, las Mutuas no han establecido una contabilidad interna, analítica o de costes. En consecuencia, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debe tomar las medidas oportunas para garantizar el estricto cumplimiento de la referida norma por parte de las Mutuas (v. subapartados III.3.1. y III.4.1).

9. En las Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado correspondientes a los ejercicios 2001 y 2002, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sus reuniones de 17 de diciembre de 2003 y de 22 de diciembre de 2004, se indicaba que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debía analizar jurídicamente la existencia y actividades de la Asociación para la Prevención de Accidentes (APA), poniendo fin a la participación de las Mutuas en esta Asociación. Asimismo, se consideraban indebidamente imputadas a su presupuesto una serie de obligaciones reconocidas por la generalidad de las Mutuas, a favor de la Asociación para la Prevención de Accidentes, en concepto de compras y servicios prestados, dado que la existencia de esta asociación, compuesta por Mutuas y dedicada a la realización de actividades privadas y remuneradas de prevención, vulnera la normativa reguladora de estas Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social. Los pagos derivados de estas obligaciones han sido realizados con cargo al presupuesto de la Seguridad Social y podrían situarse en torno a 7.734.210 euros, de acuerdo con el desglose por Mutuas que se incluye en el Cuadro III.20, «Pagos realizados a la Asociación para la Prevención de Accidentes» del presente Informe.

En consecuencia, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería proceder a adoptar las medidas oportunas para evitar la participación de las Mutuas en la Asociación para la Prevención de Accidentes y para asegurar el reintegro al patrimonio de la Seguridad Social de los importes abonados por las Mutuas a la Asociación para la Prevención de Accidentes (APA) durante el proceso de disolución y liquidación de la referida Asociación que, según ha manifestado dicho Ministerio, se va a «reiniciar en base a lo que resulte del procedimiento» derivado del informe de auditoría realizado por la Intervención General de la Seguridad Social.

Transcurridos seis meses, este Tribunal de Cuentas realizará un seguimiento de las actuaciones realizadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a este respecto (v. subapartado III.5.1)

facultaba, tanto a la Intervención General de la Seguridad Social, como a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, a dictar las normas e instrucciones que hubieran resultado necesarias para evitar esta situación de falta de homogeneidad en los criterios utilizados por las Mutuas, lo que ninguno de estos dos órganos directivos ha realizado.

10. Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 151, «ASEPEYO» y número 274, «IBERMUTUAMUR», han autoconcertado las actividades no asumidas por el Servicio de Prevención Propio con su Servicio de Prevención Ajeno, cuando podían cubrir tales actividades con los medios preventivos acreditados de la propia Mutua, ya financiados por el patrimonio de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en la Disposición Final Primera de la Orden de 22 de abril de 1997 [14].

Consecuentemente, las Mutuas números 151, «ASEPEYO» y 274, «IBERMUTUAMUR» han podido incurrir en una imputación indebida a la Seguridad Social, en un importe que podría situarse en torno a 163.541 euros y 52.551 euros, respectivamente (v. subapartado III.6.5.), sin perjuicio de que su determinación, si procede, sea de la competencia de los órganos jurisdiccionales de la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal.

Una vez haya sido aprobado el presente Informe por el Pleno del Tribunal de Cuentas, se dará traslado de lo actuado a su Sección de Enjuiciamiento, a los efectos previstos en los artículos 45 y siguientes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, para la determinación, en su caso, de las responsabilidades contables que procedan.

11. Las empresas que, por mandato del artículo 14 del Reglamento de los Servicios de Prevención, tienen la obligación de constituir un Servicio de Prevención Propio, están igualmente obligadas a prestar a través de este Servicio, al menos, dos de las cuatro especialidades o disciplinas preventivas previstas en el artículo 34 del referido Reglamento. Sin embargo, las Mutuas números, 151,«ASEPEYO», 183, «MUTUA BALEAR» y 274, «IBERMUTUAMUR», han concertado, en su calidad de Servicios de Prevención Ajenos, la prestación de más de dos especialidades o disciplinas preventivas con empresas asociadas que tienen la obligación de constituir un Servicio de Prevención Propio. Por ello, deberían tomar las medidas oportunas para evitar esta concertación indebida, evitando así las posi-

[14] En relación con la autocontratación del Servicio de Prevención, no se aceptan las alegaciones de las Mutuas número 151.- «ASEPEYO» y número 274.- «IBERMUTUAMUR» sobre que tienen un Servicio de Prevención Propio y que contratan con el Servicio de Prevención Ajeno las actividades no asumidas por el Servicio de Prevención Propio, conforme al artículo 15 del Reglamento de los Servicios de Prevención, ya que tanto el Servicio de Prevención Propio como el Servicio de Prevención Ajeno contratado están integrados en la Mutua, con una sola personalidad jurídica, y por tanto se produce autofacturación, con el consiguiente perjuicio al patrimonio de la Seguridad Social y en contra de la Orden de 22 de abril de 1997, que expresamente faculta a cubrir las necesidades del Servicio de Prevención Propio con el Servicio de Prevención Ajeno acreditado de la Mutua.

Como consecuencia de la operativa realizada por la Mutua, se ha producido un quebranto para la Seguridad Social que puede ser cuantificado en un 15% aproximadamente, de la autofacturación emitida, como consecuencia del margen en la facturación, al aplicar el apartado segundo a) de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, más el 16% de IVA soportado y no deducible por parte de la Mutua.

La figura del autocontrato, que es un instrumento jurídico de configuración jurisprudencial, únicamente puede ser admitida cuando no exista colisión de intereses que ponga en riesgo la imparcialidad o la neutralidad de la operación.

bles responsabilidades que se pudieran derivar de las actas de infracción que, al respecto, pudiera levantar la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (v. subapartado III.6.6.) [15].

II.2.3 Conclusiones que afectan al marco de defensa de la competencia en el sector de las entidades especializadas en prevención de riesgos laborales

12. Este Tribunal de Cuentas, desde su Informe Anual sobre la gestión del Sector Público Estatal correspondiente al ejercicio 1998, viene reiterando la existencia de hechos presuntamente constitutivos de prácticas restrictivas de la competencia y de abuso de posición dominante de los previstos en la Ley de Defensa de la Competencia y en la Ley de Competencia Desleal, realizados por las Mutuas en detrimento de las empresas privadas especializadas en prevención de riesgos laborales. Estos hechos podrían, además, incumplir las obligaciones derivadas del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Dado que no se han introducido cambios en el marco legal y reglamentario existente, estos hechos se siguen produciendo en la actualidad, tal y como se detalla a continuación:

— La atribución legal, prevista en la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, de una cantidad a fondo perdido, sin contraprestación alguna, con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social, a favor de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas, ha supuesto una ventaja competitiva de la que no han gozado las entidades privadas especializadas en el sector de la prevención de riesgos laborales.

Así, 18 Mutuas de las 29 existentes, recibieron de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social este tipo de ayudas para su aplicación a la ejecución del proyecto que determinó la acreditación provisional de cada una de estas Mutuas para actuar como Servicios de Prevención Ajenos.

Por otro lado, estas ayudas públicas no han sido comunicadas a la Comisión Europea, omisión que podría vulnerar la normativa comunitaria relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Derecho Administrativo Común y la Ley General de Subvenciones.

— La realización por las Mutuas, con cargo a fondos públicos de la Seguridad Social, de inversiones en instalaciones y equipamientos sanitarios y preventivos, ha permitido colocar a sus Servicios de Prevención en condiciones ventajosas para desarrollar las funciones que les son propias, frente a las entidades privadas especializadas que no han podido disponer de instalaciones y equipamientos financiados con dinero público. Estas inversiones, realizadas con cargo al programa presupuestario de la Seguridad Social «Higiene y Seguridad en el Trabajo», y dirigidas básicamente a las actividades preventivas de los referidos Servicios, se han incrementado un 270% en el ejercicio 2003, con respecto a 1998, año en el que se inician las actuaciones como Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas.

Consecuentemente, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería tener en cuenta esta situación y suprimir las autorizaciones de nuevas inversiones destinadas a los Servicios de Prevención Ajenos, con cargo al presupuesto de la Seguridad Social.

— Como se ha indicado anteriormente, este Tribunal ha comprobado que las Mutuas cargan una parte considerable de sus gastos en materia de prevención, a la Seguridad Social, aunque «compensen» a ésta con el 85% de sus ingresos por esta actividad. Esta situación les permitiría ofrecer sus servicios en materia de prevención de riesgos a sus empresas asociadas, con precios inferiores a los costes reales, sin asumir por ello ningún riesgo financiero, lo que colocaría a las Mutuas en una posición de clara ventaja frente a las entidades privadas especializadas, de dudosa compatibilidad con la legislación en materia de defensa de la competencia.

— Con independencia de la situación de ventaja de las Mutuas en relación con las entidades privadas especializadas, que se ha señalado en el inciso anterior, otro factor restrictivo de la competencia en el sector de la prevención de riesgos laborales, ha estado constituido por la propia competencia de las Mutuas entre sí.

En efecto, el artículo 32 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales limitó el ámbito de desempeño de las funciones como Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas a sus empresas asociadas. Esta cuestión, de capital importancia, ha podido originar que, para mantener o aumentar su número de empresas asociadas, algunas Mutuas hayan vinculado la previa asociación (o la renovación de la póliza) de las empresas a esas Mutuas, a la prestación de los servicios de prevención en condiciones muy ventajosas. Esta competencia (desleal) entre Mutuas por obtener o conservar empresas asociadas podría dar lugar a la realización de descuentos a dichas empresas, en la contratación de los servicios de prevención, lo que podría haber afectado a las entidades privadas especializadas prestatarias que, como se ha indicado en el punto anterior, no gozan de la cobertura financiera de las Mutuas (con cargo al presupuesto de la Seguridad Social), para competir con precios artificialmente bajos.

En todo caso, debe destacarse que los hechos enumerados en los puntos anteriores no están provocados por actuaciones unilaterales de las Mutuas, sino que se derivan del marco normativo instaurado por la Ley

[15] No se aceptan las alegaciones de la Mutua número 151, «ASEPEYO» relativas a que las empresas obligadas a tener servicio de prevención propio no pueden contratar más de dos especialidades preventivas, pero sí pueden contratar actividades preventivas puntuales de las especialidades preventivas asumidas por el Servicio de Prevención Propio, ya que este Tribunal de Cuentas ha obtenido evidencia de la existencia de empresas obligadas a tener servicio de prevención propio y que han contratado más de dos especialidades preventivas.

de Prevención de Riesgos Laborales y su posterior desarrollo reglamentario, lo que aconseja la reforma de, al menos, este último, a juicio de este Tribunal de Cuentas.

Debe añadirse, asimismo, que este Tribunal de Cuentas pondrá estos hechos en conocimiento del Ministerio de Economía y Hacienda para su traslado al Servicio de Defensa de la Competencia (v. subapartados III.3.1., III.3.2. y III.3.3.) [16].

13. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha seguido autorizando, al menos hasta el segundo semestre del año 2003, la apertura de nuevos centros con actividades compartidas entre la gestión preventiva de la Seguridad Social y la gestión preventiva de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas, si bien las autorizaciones han estado referidas a solicitudes presentadas por las Mutuas con anterioridad a 31 de diciembre del ejercicio anterior. Estas nuevas autorizaciones añaden mayor complejidad al proceso de separación real y efectiva de ambos tipos de actividades preventivas de las Mutuas, exigido por la normativa en vigor, como ha quedado ya recogido en el punto 1 de las presentes conclusiones, proceso además necesario para poner fin a la situación de restricción de la libre competencia puesta de manifiesto en la conclusión 12 anterior (v. subapartado III.1.1).

14. Determinados Organismos Públicos convocan a través de un único procedimiento contractual la cobertura conjunta de las contingencias profesionales de la Seguridad Social y la concertación del Servicio de Prevención Ajeno, acumulación en el objeto del contrato que restringe la concurrencia en la licitación, favoreciendo a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, frente a las entidades privadas especializadas, pues impide a estas últimas optar a la adjudicación del contrato, al no poder ofertar la cobertura de las contingencias profesionales de la Seguridad Social.

En consecuencia, este Tribunal de Cuentas pondrá en conocimiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa esta situación restrictiva de la concurrencia en la contratación pública, para que, si lo estima oportuno, en virtud de las competencias que le confiere la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, proceda a dictar las normas o medidas de carácter general que considere necesarias para evitar que esta restricción se siga produciendo (v. subapartado III.3.5).

II.2.4 Conclusiones que afectan a las actividades preventivas de la Seguridad Social

15. La Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT) está constituida por todas las Mutuas, con el fin principal de representar y fomentar los intereses de sus asociados. Su participación, durante el periodo objeto de fiscalización, ejercicios 2001 a 2003, en los Planes Generales de Actividades Preventivas de la Seguridad Social ha estado articulada a través de diferentes Resoluciones de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, y ha consistido en instrumentar la coordinación entre las Mutuas en las campañas de publicidad, de información y de divulgación de sus actividades preventivas. Para ello, las Mutuas, de acuerdo con lo dispuesto en las referidas Resoluciones, han transferido a AMAT los importes asignados a estas campañas, en el programa presupuestario de «Higiene y Seguridad en el Trabajo» integrado en los presupuestos de la Seguridad Social, de donde se deriva su consideración de fondos públicos.

Como se ha indicado, entre las actividades financiadas por las Mutuas y ejecutadas a través de AMAT, se encuentran las campañas divulgativas de prevención de riesgos laborales, realizadas mediante la suscripción de convenios de colaboración entre AMAT y cada una de las organizaciones empresariales CEOE, CEPYME, UPTA, ATA y ASNEPA y cada una de las centrales sindicales CCOO y UGT. El procedimiento de determinación de los beneficiarios de los convenios firmados (las organizaciones empresariales y las centrales sindicales señaladas) no ha garantizado suficientemente, durante los ejercicios 2001, 2002 y 2003, a pesar del carácter representativo de las Entidades con las que se suscribió el convenio, el estricto cumplimiento de los principios generales que deben inspirar la gestión de los fondos

[16] No se aceptan las alegaciones formuladas por las Mutuas número 151, «ASEPEYO» y 274, «IBERMUTUAMUR» sobre que la actividad realizada por el Tribunal de Cuentas en relación con el análisis de aspectos relativos a la competencia en el mercado de prevención de riesgos laborales es improcedente, dado que el artículo 12.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, dispone que «el Tribunal de Cuentas hará constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con indicación de la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiera incurrido y de las medidas para exigirla». Las infracciones, abusos o prácticas irregulares que el Tribunal de Cuentas detecte en el ejercicio de su función fiscalizadora, y los indicios de responsabilidad en que a su juicio hubieran podido incurrir los entes fiscalizados o las personas físicas que se encuentren al frente de los mismos, deben entenderse y se entienden en el sentido más amplio posible. No es infrecuente que el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las competencias que tiene legalmente atribuidas, detecte irregularidades o posibles infracciones del ordenamiento jurídico cometidas por personas u órganos que actúen en el ámbito de las entidades sujetas a su fiscalización. En esos casos, la puesta de manifiesto del juicio u opinión que merezca al Tribunal de Cuentas el resultado de sus fiscalizaciones, y en particular el que merezcan los aspectos que tengan incidencia en el cumplimiento de la legalidad por parte de las entidades o personas (físicas o jurídicas) fiscalizadas no es sólo una posibilidad, sino una obligación Constitucional y legal, que el Tribunal no puede eludir porque constituye la propia esencia y fundamento de su función fiscalizadora. En los casos en los que esas irregularidades o infracciones puedan dar lugar a cualquier tipo de responsabilidad, sea ésta contable, penal, o administrativa, constituye igualmente un deber para el Tribunal de Cuentas dar traslado de los hechos a los órganos competentes para su sustanciación y resolución, como lo es para cualquier poder público que detecte una irregularidad o infracción cuya sanción corresponda a otro órgano. Así, lo hace el Tribunal de Cuentas no sólo en relación con los posibles indicios de responsabilidad contable detectados, mediante la remisión de los hechos a los órganos competentes de la jurisdicción contable, sino también en relación con todo tipo de prácticas irregulares cuyo conocimiento y resolución final corresponda a otras instancias ajenas al Tribunal de Cuentas, como son, a título de ejemplo, los órganos de la jurisdicción penal, de la Administración Tributaria, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de las Inspecciones de Servicios de las Administraciones Públicas o de los Servicios y Tribunales de Defensa de la Competencia, etc..., a los que no es inusual que el Tribunal de Cuentas se dirija, poniéndoles de manifiesto las irregularidades que ha detectado en el ejercicio de la función fiscalizadora.

públicos, naturaleza de la que participan los fondos transferidos por las Mutuas a AMAT [17].

Por todo ello, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería proceder a la revisión del procedimiento a utilizar en nuevas campañas divulgativas de prevención de riesgos laborales (v. subapartado III.2.7).

16. La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, Centro Directivo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que tiene encomendada la coordinación y tutela de la gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, no ha tenido un conocimiento adecuado de los medios materiales y humanos de los que disponen las Mutuas para la realización de cada uno de los dos tipos de actividades preventivas que tienen encomendadas, durante el período objeto de fiscalización, ejercicios 2001 a 2003. Además, dicho Centro Directivo tampoco ha realizado ningún tipo de comprobación sobre los porcentajes de dedicación a cada actividad preventiva, comunicados por las Mutuas, ni en cuanto a medios humanos, ni en cuanto a utilización de recursos materiales, lo que ha afectado significativamente a la eficacia con que se ha ejercido la referida tutela (v. subapartado III.2.4) [18].

17. Los objetivos e indicadores del programa presupuestario 34.36, «Higiene y Seguridad en el Trabajo», no son representativos de las actividades recogidas en el Plan General de Actividades Preventivas, pues los parámetros de medición de aquéllos y de éstas son diferentes. Así, mientras que los indicadores presupuestarios se refieren al número de acciones desarrolladas, los Planes Generales se refieren, generalmente, al número de empresas beneficiarias de las actividades preventivas, y mientras que el periodo presupuestario es anual, los Planes Generales afectan a varios ejercicios. Por tanto, la imposibilidad de conciliación de ambos, pone de manifiesto la ineficacia de los sistemas de información utilizados, en el período objeto de fiscalización, en cuanto a la asignación de recursos a las actividades preventivas de la Seguridad Social.

Por este motivo, el control que ha venido realizando, durante los ejercicios 2001, 2002 y 2003, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social sobre el cumplimiento de objetivos de los Planes individuales de las Mutuas, referidos a las actividades preventivas de la Seguridad Social, no alcanzó un nivel de fiabilidad suficiente que permitiera evaluar los niveles de eficacia y eficiencia alcanzados, por lo que no resultó determinante ni en la planificación individualizada de las nuevas actividades a desarrollar, ni en la presupuestación del programa «Higiene y Seguridad en el Trabajo» a nivel de cada una de las Mutuas. Por todo ello, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debe garantizar que en el presupuesto de las Mutuas se recoja con precisión la parte de los Planes Generales que se prevea ejecutar en cada ejercicio, tanto por lo que se refiere a dotaciones económicas, como a objetivos e indicadores (v. subapartados III.2.4. y III.2.5) [19].

18. Los elevados porcentajes de modificaciones de crédito que se tramitaron y aprobaron en el programa 34.36, «Higiene y Seguridad en el Trabajo», en los ejercicios 2001 (el 21%), 2002 (el 91%) y 2003 (el 16%), ponen de manifiesto, asimismo, que durante dicho periodo existió una deficiente planificación presupuestaria, por lo que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debe tomar las medidas oportunas que garanticen una correcta planificación y presupuestación de las actividades preventivas a realizar y eviten el excesivo recurso a la modificación de los créditos iniciales (v. subapartado III.5.4).

19. El nivel de fiabilidad y representatividad de los escenarios de las empresas beneficiarias de actividades preventivas, utilizados durante el periodo objeto de esta fiscalización (ejercicios 2001, 2002 y 2003), por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social para el diseño del Plan General de Actividades Preventivas, no alcanzó un nivel adecuado y suficiente ya que, como ha reconocido el referido Centro Directivo en la documentación remitida a este Tribunal de Cuentas, no ha sido consistente con la información disponible sobre las acciones desarrolladas en el marco del referido Plan, lo que no ha permitido establecer con precisión el seguimiento del grado de realización del mismo.

En consecuencia, los niveles de eficiencia, eficacia y economía alcanzados durante el periodo 2001, 2002 y 2003 son de imposible determinación (v. subapartados III.2.1., III.2.2. y III.2.3).

---

[17] Las alegaciones formuladas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social sobre la realización de las actividades divulgativas por las organizaciones más representativas, no pueden ser admitidas por este Tribunal de Cuentas, dado que en el Informe no se cuestiona la falta de representatividad de las organizaciones empresariales y las centrales sindicales seleccionadas para la ejecución de las campañas divulgativas de prevención de riesgos laborales, sino el procedimiento de determinación de las mismas.

[18] Las alegaciones formuladas por el titular de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, durante el período objeto de la presente Fiscalización Especial, sobre las comprobaciones realizadas de los porcentajes de dedicación a cada actividad preventiva, comunicados por las Mutuas, no pueden ser aceptadas por este Tribunal, dado que el citado Órgano Directivo, si bien creó una serie de censos y datos a facilitar por cada Mutua de innegable valor (esta información ha permitido a este Tribunal realizar las estimaciones de costes que se presentan en el apartado III.4 del presente Informe), no pudo realizar ningún tipo de comprobación sobre la veracidad de la misma, posiblemente por «la estrechez de sus dotaciones» que se reconoce en trámite de alegaciones, y como, igualmente, se reconoce al afirmar que «en el año 2003 la citada Dirección General solicitó a la Intervención General de la Seguridad Social que incluyera en sus trabajos de auditoría la comprobación de la realidad de los medios utilizados y de los niveles de dedicación autorizados en cuanto a los medios compartidos, remitiéndole a tales fines la información de que disponía».

[19] Las alegaciones formuladas por el titular de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, durante el período objeto de la presente Fiscalización Especial, sobre la distinta naturaleza que revisten los objetivos e indicadores presupuestarios y de gestión y la imposibilidad de su conciliación, no pueden ser aceptadas por este Tribunal de Cuentas dado que es el propio ordenamiento jurídico el que obliga al establecimiento de objetivos a cumplir por cada uno de los centros gestores del gasto, y a proporcionar información sobre su cumplimiento y sobre las causas de las desviaciones que pudieran producirse en cada caso (véanse, a título de ejemplo clarificador en la materia, los artículos 70 a 72 de la Ley General Presupuestaria, aprobada por Ley 47/2003, de 26 de noviembre).

II.3 RECOMENDACIONES

II.3.1 Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

1. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería promover una reforma normativa que posibilitara la separación real y efectiva de los dos tipos de actividades preventivas que, actualmente, desarrollan las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

Esta reforma debería garantizar jurídicamente la separación física, económica y contable, en términos amplios, de la gestión de ambas actividades preventivas. Este objetivo podría alcanzarse, entre otras posibles alternativas, aunque no necesariamente, a través de la creación de un ente instrumental, jurídicamente independiente de la Mutua, con participación en su capital de la propia Mutua, de otras Mutuas y/o de otra u otras Entidades Especializadas en Prevención de Riesgos Laborales debidamente acreditadas.

Esta reforma debería eliminar la provisionalidad que inspira el marco normativo actual, que ha provocado inseguridad jurídica y económica en la gestión de las actividades preventivas a realizar por las propias Mutuas y por las entidades privadas especializadas del sector de prevención de riesgos laborales, reguladas en el Reglamento de los Servicios de Prevención.

Asimismo, la reforma debería evitar que se siguieran produciendo los hechos presuntamente constitutivos de prácticas restrictivas de la competencia, de abuso de posición dominante y de competencia desleal, puestos ya de manifiesto por este Tribunal de Cuentas en el Informe Anual sobre la gestión del Sector Público Estatal correspondiente al ejercicio 1998 [20].

La reforma normativa debería prohibir la utilización de medios de la Seguridad Social en las actividades preventivas a desarrollar como Servicios de Prevención Ajenos y promover la rápida separación de los recursos materiales y humanos actualmente compartidos, velando por la estricta regularidad y efecto neutro del proceso de segregación, salvaguardando la integridad del patrimonio de la Seguridad Social y garantizando que el mismo no resulte menoscabado ni perjudicado por los resultados de la separación que se pudieran producir (v. conclusiones 1, 2, 3, 4, 12 y 13).

2. Durante la tramitación del presente Informe, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha tomado las medidas oportunas para establecer una adecuada compensación de costes a la Seguridad Social, mientras permanezca la actual utilización de sus medios materiales y humanos por los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas.

Como consecuencia del contenido del Anteproyecto de Informe remitido al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y a sus Centros Directivos afectados, con fecha 5 de noviembre de 2004, se ha dictado la Resolución de 28 de diciembre de 2004, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se fijan nuevos criterios para la compensación de costes prevista en el artículo 10 de la Orden de 22 de abril de 1997, por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales.

Este sistema de compensación debería ser aplicable durante todo el periodo transitorio en el que esta utilización siga existiendo, y debería reunir los siguientes requisitos:

— Evitar que el patrimonio de la Seguridad Social pudiera continuar financiando parcialmente las actividades preventivas de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas.

— Respetar el principio establecido en la Orden de 22 de abril de 1997 de separación absoluta entre los gastos directos o exclusivos de las Mutuas, a sufragar por el patrimonio privativo, y los gastos compartidos, cargados en principio al patrimonio de la Seguridad Social, y después compensados.

— Ponderar el volumen de los gastos directos o exclusivos calculando la compensación sólo en proporción a los medios realmente compartidos.

— Sustituir la actual contabilización, mediante la minoración de las obligaciones reconocidas, por el registro como ingresos del patrimonio de la Seguridad Social, del importe de la compensación a la Seguridad Social, evitando la actual vulneración de los artículos 59, 60 y 150 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

— Instrumentar un nuevo modelo de compensación que no incurra en las deficiencias, ya indicadas en la conclusión 2 del presente Informe, del modelo previsto en la Resolución de 22 de diciembre de 1998 (modelo que garantiza un determinado porcentaje de beneficio a la actividad de los Servicios de Prevención Ajenos; que no incluye la repercusión de los gastos de dirección y servicios generales de las Mutuas; que es técnicamente complejo, hasta el extremo de que un porcentaje significativo de las Mutuas no pueden instrumentarlo; que no incluye una relación de actividades preventivas actualizada; y que no fija con precisión los criterios de imputación temporal de la facturación de los servicios prestados) (v. conclusiones 2 y 5) [21].

[20] En este mismo sentido se pronuncia la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, que en su sesión del día 20 de diciembre de 2004, a la vista del Dictamen emitido en relación con la Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2001 acuerda: «Instar al Gobierno a llevar a cabo las medidas necesarias para eliminar la situación de privilegio, por restricción de la libre competencia, que en el ámbito de los servicios de prevención ajenos vienen desarrollando las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social respecto de las Entidades Especializadas de Prevención de Riesgos Laborales, de carácter privado, reguladas en el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero». Este Dictamen es aprobado por los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado, en sus sesiones de 3 y 8 de febrero de 2005, respectivamente, y publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 11 de marzo de 2005, mediante Resolución de 16 de febrero de 2005, de la Presidencia del Congreso de los Diputados y de la Presidencia del Senado.

[21] El nuevo modelo de compensación cumple, básicamente, con todos los requisitos señalados en la presente recomendación, incluido el indicado en el

II.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 Informe de esta Fiscalización Especial fue remitido el 8 de noviembre de 2004, por el Tribunal de Cuentas, al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, al Secretario de Estado de la Seguridad Social, al Director General de Ordenación de la Seguridad Social y al Interventor General de la Seguridad Social. Asimismo, dicho Informe se remitió, el 5 de noviembre de 2004, a los Directores Gerentes de las Mutuas fiscalizadas: Mutua número 61.- «FREMAP», Mutua número 151.- «ASEPEYO», Mutua número 183.- «MUTUA BALEAR» y Mutua número 274.- «IBERMUTUAMUR». Adicionalmente, el 5 de noviembre de 2004, fue enviada la parte del Anteproyecto de Informe relacionada con los pagos indebidos realizados a la Asociación para la Prevención de Accidentes y con el régimen de incompatibilidades, en su caso, a los Directores Gerentes de las Mutuas siguientes: Mutua número 2, «LA PREVISORA», Mutua número 4, «MIDAT MUTUA», Mutua número 7, «MUTUA MONTAÑESA», Mutua número 10, «MUTUA UNIVERSAL MUGENAT», Mutua número 15, «MUTUA VALENCIANA DE LEVANTE», Mutua número 16, «MUTUA SABADELLENSE DE ACCIDENTES (SAT)», Mutua número 19, «REDDIS UNIÓN MUTUAL», Mutua número 20, MUTUA VIZCAYA INDUSTRIAL», Mutua número 21, «MUTUA NAVARRA», Mutua número 25, «MUPA», Mutua número 38, MUTUA DE ACCIDENTES DE TARRAGONA, Mutua número 39, «MUTUA INTERCOMARCAL», Mutua número 48, «PAKEA», Mutua número 72, «SOLIMAT», Mutua número 85, «MUTUA EGARA», Mutua número 115, «MUTUA DE CEUTA-SMAT», Mutua número 126, «MUTUAL CYCLOPS», Mutua número 201, «MUTUA GALLEGA DE ACCIDENTES DE TRABAJO», Mutua número 267, «UNIÓN DE MUTUAS (UNIMAT)» y Mutua número 275, «FRATERNIDAD-MUPRESPA». Por último, también se remitió el Anteproyecto a todos los que ostentaron la titularidad o representación, tanto del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de sus Centros Directivos relacionados, como de las Mutuas anteriormente señaladas, durante el periodo a que se extendió la Fiscalización.

A cada una de las Mutuas relacionadas, sólo se remitió la parte del texto del Anteproyecto que directamente afectaba a cada una de ellas, ya que el conocimiento por terceras Entidades y personas no fiscalizadas del resultado del ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal, que de acuerdo con el artículo 12.2 de la Ley Orgánica 2/1982, incluye «... cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado el Tribunal de Cuentas, con indicación en su caso de la responsabilidad en que, a su juicio se hubiera incurrido y de las medidas para exigirla», sólo es legalmente posible en el marco de la preceptiva difusión pública del Informe de Fiscalización que, en su caso, apruebe el Pleno del Tribunal de Cuentas (artículo 12.1 de la Ley Orgánica 2/1982 y artículo 44.4 de la Ley 7/1988).

Dentro del plazo legal, concedido por el Tribunal de Cuentas, que finalizó el 30 de diciembre de 2004, se habían recibido las alegaciones formuladas por el Secretario de Estado de la Seguridad Social, por el Director General de Ordenación de la Seguridad Social actual y del Director General de Ordenación de la Seguridad Social, durante todo el periodo objeto de la Fiscalización, del Interventor General de la Seguridad Social, de todas la Mutuas afectadas y del Director Gerente de la Mutua número 4, «MIDAT MUTUA» desde el 14 de mayo de 2002 hasta el final del periodo fiscalizado, del Director Gerente de la Mutua número 4, «MIDAT MUTUA» durante el ejercicio 2001 y hasta 13 de mayo de 2002 y el escrito del Director Gerente de la Mutua número 85, «EGARA» durante los ejercicios 2001 y 2002 y hasta el 1 de marzo de 2003, en el que comunica que no formula alegaciones.

Este Tribunal de Cuentas ha tenido conocimiento de que la Intervención General de la Seguridad Social, por propia iniciativa, ha remitido el texto íntegro del Anteproyecto de Informe, para que pudieran formular alegaciones, a las 29 Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Esta remisión ha tenido como consecuencia que todas las Mutuas hayan conocido la totalidad del Anteproyecto de Informe realizado por el Tribunal, sin que les afectara directamente, con anterioridad a su aprobación por el Pleno del Tribunal de Cuentas y, por supuesto, con anterioridad al tratamiento por parte del Tribunal de Cuentas de las alegaciones de los órganos y Entidades fiscalizadas.

A la vista de las alegaciones formuladas únicamente por los órganos y Entidades fiscalizadas a las que el Tribunal de Cuentas remitió el Anteproyecto de Informe, han sido efectuadas las oportunas modificaciones

---

cuarto inciso, relativo a la necesidad de sustituir la actual contabilización de la compensación mediante la minoración de las obligaciones reconocidas, por el registro como ingresos del patrimonio de la Seguridad Social, al haberse desarrollado la contabilización del importe de la compensación mediante Resolución de 25 de febrero de 2005, de la Intervención General de la Seguridad Social, siguiendo las recomendaciones de este Tribunal contenidas en el Anteproyecto de Informe.

El cálculo de la compensación a la Seguridad Social por la utilización de sus medios materiales y humanos por los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas, se ajusta con bastante precisión a los cálculos efectuados por este Tribunal de Cuentas en el apartado III.4, «ESTIMACIÓN DE COSTES DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS DE LAS MUTUAS» del presente Informe, tanto en lo que respecta al reparto estimativo de los gastos compartidos de funcionamiento entre ambos tipos de actividades preventivas, como en la repercusión de los gastos de dirección y servicios generales de las Mutuas y como en la aplicación de los gastos directos o exclusivos de los Servicios de Prevención Ajenos al patrimonio privativo de las mismas. No obstante, las escasas diferencias existentes entre el método de estimación de costes utilizado por este Tribunal de Cuentas y el nuevo modelo de compensación son objeto de análisis detallado en sendas notas a pie de página en el referido apartado III.4 del presente Informe.

en el texto del Anteproyecto de Informe Especial, y en los casos en que el Tribunal de Cuentas ha estimado conveniente, han sido reflejadas mediante notas a pie de página. En todo caso, las alegaciones de los órganos y Entidades fiscalizadas se adjuntan al Informe Especial para su envío a las Cortes Generales.

SECCIÓN III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN ESPECIAL

III.1 ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

Las dos principales cuestiones aún sin resolver, íntimamente ligadas entre sí, que plantea la actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, son a juicio de este Tribunal de Cuentas las siguientes:

— Por un lado, establecer un marco definitivo de nítida separación de las actividades de prevención de riesgos laborales llevadas a cabo por las Mutuas en calidad de servicios de prevención (de naturaleza privada), de sus actividades típicas de colaboración en la gestión de la Seguridad Social (de naturaleza pública).

— Por otro lado, acabar con una situación en la que las Mutuas han estado compitiendo en el mercado de los servicios de prevención desde una posición ventajosa, restrictiva de la competencia, al contar para ello con recursos económicos y medios materiales y personales financiados por la Seguridad Social.

Por esta razón, se ha optado por realizar un estudio exhaustivo del marco normativo en vigor, que ponga de manifiesto la situación actual de la gestión de los dos tipos de actividades preventivas de las Mutuas [22].

III.1.1 Ausencia de separación real de actividades

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, contempla, en su artículo 32, que «las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social podrán desarrollar para las empresas a ellas asociadas las funciones correspondientes a los Servicios de Prevención».

Esta previsión legal, está igualmente recogida en la Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, cuando en su artículo 68.2.b), contempla la existencia de dos tipos de actividades preventivas dentro de las actividades que pueden desempeñar las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social: «la realización de actividades de prevención, recuperación y demás previstas en la presente Ley (actividades preventivas comprendidas dentro de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social). Las actividades que las Mutuas puedan desarrollar como Servicio de Prevención Ajeno se regirán por lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y en sus normas reglamentarias de desarrollo (actividades preventivas a desarrollar como entidades especializadas para poder actuar como Servicios de Prevención, en régimen de competencia con entidades privadas)».

El Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, fija idénticas condiciones para las Mutuas que para las entidades privadas especializadas, al disponer, en su artículo 22 que «la actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social como Servicios de Prevención se desarrollará en las mismas condiciones que las aplicables a los Servicios de Prevención Ajenos, teniendo en cuenta las prescripciones contenidas al respecto en la normativa específica aplicable a dichas entidades».

Como ha quedado ya apuntado en el apartado I.1, «ANTECEDENTES» del presente Informe, es en la Orden de 22 de abril de 1997, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales, donde se establece la diferenciación entre los dos tipos de actividades preventivas asignadas a dichas Entidades Colaboradoras. Tal diferenciación se establece mediante la enumeración de una serie de actividades tasadas, en el artículo 5 para las actividades preventivas comprendidas en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, y en el artículo 7 para las actividades preventivas a desarrollar como Servicios de Prevención Ajenos.

Aunque, al tratarse de actividades a realizar financiadas con fondos públicos las primeras, y con fondos privados, las segundas, en el artículo 2 de la referida Orden, se exige que ambas actividades se mantengan debidamente diferenciadas. Separación que debe afectar, tanto a los medios humanos y materiales adscritos por las Mutuas a cada una de ellas, como a los recursos económicos que se empleen para financiar los gastos

[22] No se acepta la alegación formulada por la Mutua número 151, «ASEPEYO» sobre la imposibilidad de incluir dentro del ámbito objetivo de la Fiscalización Especial las actividades de prevención de las Mutuas, en su calidad de Servicios de Prevención Ajenos, por dos tipos de argumentos diferenciados. En primer lugar, la utilización de medios materiales y humanos de la Seguridad Social en dichos Servicios y la obligatoriedad de compensar económicamente a la misma por ello, condicionan de forma determinante la ejecución del programa presupuestario «Higiene y Seguridad Social en el trabajo» y, por tanto, los resultados económicos del patrimonio de la Seguridad Social adscrito a las Mutuas; en segundo término, el carácter del patrimonio privativo de las Mutuas, afecto exclusivamente a los fines sociales de las mismas, permite la realización de cualquier tipo de control de su gestión económico financiera, tanto interno, como externo (véase, en este sentido, la auditoría de cuentas anuales y el informe complementario de control financiero que sobre la gestión del patrimonio privativo realiza anualmente la Intervención General de la Seguridad Social).

derivados del desarrollo de estas actividades. En su artículo 10 permite a las Mutuas «utilizar los profesionales y empleados dependientes de las mismas para el desarrollo de las funciones como Servicios de Prevención» y que puedan, asimismo, utilizar «para el desarrollo de las funciones de Servicios de Prevención las instalaciones y demás medios materiales que estén afectos a las funciones de gestión de las contingencias y prestaciones objeto de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social».

La utilización compartida de medios materiales y humanos entre actividades públicas y actividades privadas origina la mayoría de las disfunciones que se ponen de manifiesto a lo largo del presente Informe. [23]

Ya en el Informe Anual sobre la gestión del Sector Público Estatal correspondiente al ejercicio 1998, aprobado por el Pleno de este Tribunal de Cuentas en su sesión del día 1 de febrero de 2001, se pusieron de manifiesto determinados hechos relacionados con la inexistencia de una separación real y efectiva de las dos actividades preventivas encomendadas legalmente a las Mutuas, y su posible influencia en la existencia de una situación de restricción de la libre competencia (situación que será objeto de análisis detallado en el apartado III.3, «ASPECTOS RELATIVOS A LA COMPETENCIA EN EL MERCADO DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES» del presente Informe), relacionada con la actividad de las Mutuas en materia de prevención de riesgos laborales. Como consecuencia de ello, a finales de marzo de 2001 se informó por este Tribunal de Cuentas de dichos hechos al Excmo. Sr. Vicepresidente Segundo del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministro de Economía, a los efectos procedentes. Mediante escrito dirigido al Excmo. Sr. Presidente del Tribunal de Cuentas, de fecha 11 de octubre de 2001, el Excmo. Sr. Vicepresidente Segundo informó que «tras un análisis pormenorizado del asunto, la opinión de este Departamento resultó coincidente con la del Tribunal de Cuentas, en el sentido de considerar que existe una situación de desequilibrio en la actividad de prevención de riesgos laborales, en la que las Mutuas compiten con otras entidades plenamente privadas, provocada por el hecho de que no existe en las Mutuas una plena separación entre estas actividades y las de colaboración con la Seguridad Social, fundamentalmente en relación con los medios personales y económicos utilizados en cada una de ellas», motivo por el cual se pone «en conocimiento del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, competente en esta materia, la necesidad de proceder a la reforma legal necesaria en el sentido indicado por el Tribunal de Cuentas». Según informa, igualmente, este proceso, cuando culmine, irá directamente encaminado a reforzar «el sistema de separación de ambas actividades e impidiendo el uso alternativo de medios adscritos a la gestión de la Seguridad Social».

Transcurrido un año, desde la recepción en este Tribunal de Cuentas del mencionado escrito, sin recibir información alguna, relativa a las reformas emprendidas por el Departamento de Trabajo y Asuntos Sociales, se requirió a éste, mediante escrito de 14 de octubre de 2002, informe sobre las medidas adoptadas y el envío de la documentación relacionada con dichas medidas. En su escrito de contestación, de 31 de marzo de 2003, el Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales remitió a este Tribunal de Cuentas un informe, fechado el 26 de marzo de 2002, elaborado por la, entonces, Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, dependiente de dicho Ministerio. En su informe, dicho Centro Directivo plantea la necesidad de reflexionar sobre la legalidad del artículo 32 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, por el que se habilita a las Mutuas para el desarrollo de las funciones propias de los Servicios de Prevención Ajenos. También reconoce que las Mutuas, «al contar con unas actividades, relaciones, posición, medios e infraestructuras que les suministra su naturaleza de Entidades Colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, se proyectan y se sitúan en una posición de privilegio en el mercado de los Servicios de Prevención Ajenos». Y por último, relaciona, por un lado, las medidas adoptadas hasta ese momento por el Ministerio para eliminar la situación de restricción de la libre competencia existente, e informa, por otro, a este Tribunal de Cuentas de los estudios que, según se indica, se están desarrollando con carácter previo a la adopción de medidas dirigidas «a poner fin a la posibilidad (de las Mutuas en su actuación como Servicios de Prevención Ajenos) de utilizar medios compartidos, humanos y materiales». Asimismo, se informa que estas medidas se limitan a los nuevos Centros preventivos, asistenciales o administrativos destinados a la ubicación del área de los Servicios de Prevención Ajenos y sus medios humanos y que «las previsiones existentes en el momento contemplan que a partir del 1 de enero de 2003 no se autorice ningún medio de empleo compartido, manteniéndose los autorizados con anterioridad. En la realización de los análisis se tiene en cuenta que gran parte de los medios son en la actualidad de uso compartido, por lo que el proceso de separación de los actualmente existentes es conflictivo».

Este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que, durante el año 2003, se han autorizado nuevos Centros con utilización compartida de medios materiales y humanos, entre las actividades preventivas de la Seguridad Social y las actividades de los Servicios de Prevención Ajenos, si bien referidas, exclusivamente, a

[23] En este sentido resulta necesario precisar que la Mutua número 151, «ASEPEYO», en trámite de alegaciones, manifiesta que al cierre del ejercicio 2003, la actividad de su Servicio de Prevención Ajeno no utilizaba medios humanos compartidos y sólo compartía locales con la gestión de la Seguridad Social. Sin embargo, al estar condicionada por la propia Resolución de 22 de diciembre de 1998, que obliga a la aplicación de la compensación de costes de forma global y para todo el ámbito territorial de actuación de la Mutua, por el mero hecho de que exista al menos un centro de uso compartido con la Seguridad Social, la Mutua no ha podido llevar a la práctica la diferenciación total y absoluta de ambas actividades, hecho que, efectivamente, ha podido contrastar este Tribunal de Cuentas.

solicitudes y expedientes tramitados con anterioridad a la fecha de 1 de enero de 2003. Sólo a partir de la segunda mitad del año, se ha verificado la existencia de autorizaciones de apertura de nuevos centros en exclusiva para una de las actividades preventivas señaladas.

Ahora bien, esta separación física iniciada, si bien resulta imprescindible no es suficiente, dado que la situación de restricción de la libre competencia no será eliminada mientras no se produzca jurídicamente una separación total (física, económica y contable), en términos amplios, entre los medios materiales y humanos dedicados a ambas actividades preventivas. Dado el tiempo transcurrido desde el comienzo de este tipo de actividades y la desaparición de las causas que, transitoriamente, pudieran haber aconsejado esta utilización compartida de medios, resulta necesario acometer las reformas normativas necesarias para obtener esta separación total, reduciendo, al máximo posible, el período transitorio necesario para reconducir hacia una de las dos actividades preventivas los centros, los medios materiales y los recursos humanos actualmente compartidos.

Por todo ello, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería proceder a promover una reforma normativa que posibilitara la separación real y efectiva de los dos tipos de actividades preventivas que, actualmente, desarrollan las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

La necesaria reforma normativa debe sopesar que, dada la complejidad y diversidad de las implicaciones jurídicas y económicas, así como los intereses en juego (tanto públicos como privados), las medidas que finalmente sean adoptadas, hayan sido evaluadas en toda su extensión. La reforma debe velar por la estricta regularidad del proceso de separación de las actividades preventivas realizadas por las Mutuas y garantizar su efecto neutro, con el fin de que el patrimonio de la Seguridad Social no resulte menoscabado ni perjudicado por los resultados de la separación que se produzcan.

Para intentar lograr una nítida separación de ambas actividades preventivas, podría plantearse, entre otras posibles alternativas, aunque no necesariamente, la creación de un ente instrumental independiente de la Mutua.

III.1.2. Carácter provisional de las normas dictadas en 1997 y 1998

La gestión económica de las actividades de prevención realizadas por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, ha estado condicionada, desde la entrada en vigor de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, por un carácter marcadamente provisional.

La ya aludida Orden de 22 de abril de 1997, por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales, igualmente, en su exposición de motivos, recoge que «tiene por objeto constituir la normativa específica que regule provisionalmente el funcionamiento de las Mutuas en el desarrollo de las funciones preventivas que tienen encomendadas». Este carácter provisional tuvo su origen en la necesidad de la existencia de una norma que regulara las actividades preventivas de las Mutuas en el nuevo marco de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

En este marco de provisionalidad se dictó, como igualmente se reconocía en su exposición de motivos, la Resolución de 22 de diciembre de 1998, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se determinan los criterios a seguir en relación con la compensación de costes prevista en el artículo 10 de la Orden de 22 de abril de 1997.

Dado el tiempo transcurrido desde la aprobación de las mencionadas normas de desarrollo, ha resultado preciso efectuar cambios sustanciales en algunos de los aspectos regulados, siempre con carácter transitorio, provisional o exclusivo para un determinado período de tiempo. Especialmente llamativa resulta, en este sentido, la modificación de la referida Resolución de 22 de diciembre de 1998, con efectos exclusivos para el ejercicio económico de 2003, mediante la Resolución de 17 de junio de 2004, publicada en el Boletín Oficial del Estado el día 3 de julio.

Esta provisionalidad provoca inseguridad jurídica y económica en la gestión de las actividades preventivas a realizar por las Mutuas. A juicio de este Tribunal de Cuentas, también por este motivo resulta necesario proceder a la aprobación de un nuevo marco normativo, legal y reglamentario, que regule de forma definitiva la materia.

III.1.3 Diferenciación entre las actividades preventivas incluidas en la acción protectora de la Seguridad Social y las correspondientes a los Servicios de Prevención Ajenos

Como ha quedado apuntado en la Introducción del presente Informe, la Orden de 22 de abril de 1997, por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales, establece en su artículo 5 las actividades preventivas comprendidas en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, y en su artículo 7 las actuaciones de las Mutuas como Servicios de Prevención Ajenos.

Por su parte, la Resolución de 22 de diciembre de 1998, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se determinan los criterios a seguir en relación con la compensación de costes prevista en el artículo 10 de la referida Orden de 22 de abril de 1997, incluye en documento Anexo una serie de tablas en

donde se detallan las actividades preventivas a realizar por las Mutuas en base al citado artículo 7, es decir, en su calidad de Servicios de Prevención Ajenos.

A pesar de la normativa señalada, la diferenciación entre ambos tipos de actividades no está suficientemente clarificada. Así, por ejemplo:

— La actividad de investigación y análisis de accidentes está comprendida en el artículo 5.a) de la referida Orden Ministerial, como actuación encuadrada en el ámbito de colaboración en la gestión de la Seguridad Social. Sin embargo, dicha actividad está igualmente recogida en la tabla III «Seguridad, Higiene y Ergonomía» del Anexo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, con un peso estimado del 5%, como actuación a desarrollar por las Mutuas en su calidad de Servicios de Prevención Ajenos.

— Los reconocimientos médicos generales realizados en el marco de la vigilancia de la salud estarían, hasta 31 de diciembre de 2002, en unos casos dentro de la acción protectora de la Seguridad Social y en otros como actuaciones de los servicios de prevención.

— Las actividades de orientaciones y contribución a la formación y a la actualización de conocimientos en materia preventiva, especialmente en relación con: análisis de necesidades formativas. Planes y programas formativos dirigidos a los trabajadores y realización de jornadas y seminarios sobre actualización y puesta al día de los conocimientos en materia preventiva establecidas en los apartados d) y e) del artículo 5 de la Orden de 22 de abril de 1997 y la impartición de la formación a los trabajadores prevista en el artículo 7 de la misma.

— La actividad de puesta a disposición de documentación básica relativa a la legislación aplicable, guías orientadoras, carteles, referencias bibliográficas, folletos y cualquier otra información útil para estos fines del artículo 5.c) de la reiterada Orden y la «elaboración de documentación» recogida en la tabla III «Seguridad, Higiene y Ergonomía» del Anexo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, con un peso estimado del 10%.

— Las actividades de ayudas para la realización por las empresas de evaluaciones de riesgos y de las actuaciones preventivas que de ellas se deriven, así como para el control de la eficacia de la acción preventiva y orientación para la elaboración e implantación de planes y programas de prevención del artículo 5.c) de la Orden Ministerial, no establecen el límite preciso donde termina la ayuda o la orientación y donde comienza la actividad preventiva prestada por los Servicios de Prevención Ajenos.

— Por último, la actividad visitas a los centros de trabajo con el fin de orientar sobre las necesidades preventivas del mencionado artículo 5.c), podría utilizarse como un medio para ofrecer la prestación del Servicio de Prevención Ajeno, por parte de la Mutua responsable de la gestión preventiva, en la faceta de colaboración con la Seguridad Social.

III.1.4 Análisis del procedimiento de compensación previsto en la Resolución de 22 de diciembre de 1998

Con fecha 9 de enero de 1999, se publicó, en el Boletín Oficial del Estado, la Resolución de 22 de diciembre de 1998, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se determinan los criterios a seguir en relación con la compensación de costes prevista en el artículo 10 de la Orden de 22 de abril de 1997, que regulaba el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales. Esta disposición surtió efectos económicos desde el 1 de enero de 1998 y, quizá por la necesidad de su publicación y el carácter provisional de la norma que pretendía desarrollar, adolece, a juicio de este Tribunal de Cuentas, de algunos defectos sustanciales.

En primer lugar, como aspecto más relevante, hay que destacar que la Resolución contravino, en la práctica, la Orden que desarrolla. La Orden de 22 de abril de 1997, estableció en su artículo 2 que las Mutuas «vendrán obligadas a mantener debidamente diferenciadas ambas actividades» de prevención, si bien «podrán hacer uso de las instalaciones y servicios» preventivos de dichas Entidades Colaboradoras, de los «recursos humanos dependientes de las mismas» y de «los fondos» de prevención y rehabilitación y de reservas voluntarias que hubieran podido constituir cada una de ellas. Todo ello «con sujeción al régimen jurídico y económico que se establece» en la propia Orden Ministerial y en el 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.

La diferenciación de ambas actividades tiene trascendencia económica, dado que las actividades preventivas contempladas en la cobertura de la Seguridad Social, se financiarán con cargo a las cuotas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y se imputarán al patrimonio único de la Seguridad Social, mientras que las actividades preventivas desarrolladas como Servicios de Prevención Ajenos se financiarán, fundamentalmente, con las cantidades que se perciban por los conciertos suscritos con las empresas asociadas, receptoras de los servicios de prevención, y se imputarán al patrimonio privativo de las Mutuas. Todo ello a tenor de lo establecido, entre otros, en los apartados 1 y 2 del artículo 3 del referido Reglamento General sobre colaboración en la gestión de las Mutuas.

Como ya ha quedado apuntado en el subapartado III.1.1. anterior, el artículo 10 de la referida Orden Ministerial dispone que «las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social podrán utilizar los profesionales y empleados dependientes de las mismas para el desarrollo de las funciones como servicios de prevención. En los casos

en que dediquen personal adscrito simultáneamente a las funciones de cobertura de las contingencias y prestaciones de Seguridad Social objeto de su gestión deberán imputar a las cuentas que soporten los gastos de las actividades como servicios de prevención, la cuantía equivalente al coste de su utilización en la proporción que resulte de la dedicación de los mismos a estas actividades... La utilización para el desarrollo de las funciones de Servicios de Prevención de las instalaciones y demás medios materiales que estén afectos a las funciones de gestión de las contingencias y prestaciones objeto de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social determinará que se impute a las cuentas de gastos de esta función la cuantía equivalente al coste de su utilización».

Por su parte, el artículo 12.2 de la reiterada norma establece que, con cargo a su patrimonio privativo, «las Mutuas harán frente a los gastos que procedan para la cobertura de los siguientes costes: a) Los que correspondan por la utilización de bienes y derechos integrantes del patrimonio de la Seguridad Social por cualquier título; b) los de personal dedicado exclusivamente a esta actividad; c) los imputados por el empleo de personal de la Mutua no dedicado exclusivamente a esta actividad; d) los correspondientes a los servicios contratados de terceros y los de adquisición de bienes y servicios de utilización exclusiva y directa por los servicios de prevención y los que deban imputarse a estos últimos, como consecuencia de su utilización compartida con otras funciones desarrolladas por la entidad; e) los demás gastos que sean directa e inequívocamente atribuibles a estas actividades». Es decir, básicamente, se imputarán en primer término los costes del personal y los gastos en bienes y servicios, de dedicación o utilización exclusiva y directa por los servicios de prevención y, en segundo lugar, los que correspondan a la compensación por el personal y por los gastos en bienes y servicios de utilización compartida con otras funciones desarrolladas por la entidad en su faceta de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

Por último, el artículo 13.1 de la Orden de 22 de abril de 1997, determina que «el registro contable de las actividades realizadas por las Mutuas como servicios de prevención, se realizará de modo que permita conocer con precisión los resultados inherentes a tales actividades, por diferencia entre los ingresos atribuibles a las mismas y los gastos directos o imputados que deban soportar a cuyo propósito se establecerán los criterios y fórmulas técnicas para distribuir los costes de los efectivos humanos, bienes, servicios o suministros utilizados conjuntamente por varias actividades o programas».

En resumen, el marco normativo diseñado contempla una clara diferenciación de los dos tipos de actividades preventivas, una obligatoria asunción de todos los costes directos o exclusivos en los que incurran las Mutuas en su calidad de Servicios de Prevención Ajenos y, en su caso, una imputación complementaria por el empleo de personal y por los gastos en bienes y servicios, como consecuencia de su utilización compartida con otras funciones desarrolladas por la entidad.

La Resolución de 22 de diciembre de 1998 desarrolló los artículos anteriores estableciendo la forma de compensación por la utilización de medios compartidos. Así, contempló en su apartado primero que «las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social que, para el desarrollo de las funciones correspondientes a los servicios de prevención ajenos en relación a sus empresas asociadas, deseen utilizar los medios humanos y materiales, adscritos al programa de actividades de prevención de la entidad en la cobertura de las contingencias de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, habrán de imputar el coste de dicha utilización a las correspondientes cuentas de gastos de su patrimonio privativo. Dichos gastos compensarán, disminuyéndolos en el mismo importe aquellos en que la mutua incurra, como consecuencia del desarrollo de las actividades preventivas comprendidas en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales».

En su apartado segundo, como ya se ha indicado en la Introducción del presente Informe, dispone que «el importe de dicha compensación queda fijado en el mayor de los importes resultantes de la utilización de los criterios que se especifican a continuación: a) El 85% de la suma de los importes facturados y pendientes de facturar a las empresas asociadas, que correspondan a ingresos imputables al ejercicio por las actividades de prevención llevadas a cabo por la Mutua en cumplimiento de los conciertos que, de acuerdo con las normas establecidas al efecto, se hubieran formalizado con aquéllas. Dicho cálculo se efectuará antes de la aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido. b) El valor obtenido de multiplicar el coste/hora del ejercicio, del personal técnico cualificado o facultativo que realice funciones de prevención comprendidas en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, por la suma de los tiempos mínimos de dedicación de dicho personal técnico en el ejercicio, en función de los conciertos suscritos con las empresas». El cálculo de los parámetros referenciados en este último apartado se realizará según las especificaciones que contiene la propia Resolución en sus apartados tercero y cuarto.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, la Resolución antedicha contraviene la Orden de 22 de abril de 1997 al no contemplar claramente la contabilización separada de los dos tipos de actividades preventivas y al no establecer la compensación al patrimonio de la Seguridad Social, por parte del patrimonio privativo de las Mutuas, en función de la utilización real de medios compartidos, sino en base al mayor de los, ya enumerados, siguientes importes: el resultante de aplicar un porcentaje fijo sobre todos los ingresos por facturación generados por el Servicio de Prevención Ajeno o el

correspondiente al resultado de un cálculo puramente teórico de los costes en los que incurre dicho Servicio en base a todos los conciertos suscritos.

La alternativa escogida por la Resolución conllevaría, de haberse aplicado literalmente en la práctica, un trato discriminatorio entre las distintas Mutuas en función de sus diferentes niveles de utilización de medios compartidos (la compensación económica a la Seguridad Social sería igual si se compartieran los medios al 1% o al 99%, a pesar de que en el primer caso los costes directos soportados por el patrimonio privativo serían infinitamente mayores). En el límite, llevaría, asimismo, a un posible enriquecimiento injusto por parte de la Administración de la Seguridad Social, al obligar a sufragar por parte del patrimonio privativo de las Mutuas todos los gastos exclusivos y directos de los Servicios de Prevención Ajenos y, además, reintegrar al patrimonio de la Seguridad Social el 85% de los ingresos totales de dicha actividad o, en el supuesto de ser mayor, el importe del cálculo teórico por todos los conciertos formalizados. En ninguna de las alternativas planteadas se tiene en cuenta la proporción de conciertos que podrían ser atendidos con medios propios del Servicio de Prevención Ajeno.

La no consideración de la utilización de medios propios en el cálculo de la compensación ha provocado, en la práctica, que todas las Mutuas hayan contabilizado con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, con excepciones conceptuales escasamente relevantes como, por ejemplo, el seguro de responsabilidad civil del Servicio de Prevención Ajeno, todos los gastos de las actividades preventivas, incluidos aquellos que podrían ser catalogados claramente como directos o exclusivos de dicho Servicio. Especial relevancia y gravedad adquiere, en este sentido, la contabilización con cargo al programa presupuestario 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo» de los gastos del personal dedicado íntegramente, al 100%, a las actividades del Servicio de Prevención Ajeno. En el apartado III.4 del presente Informe, correspondiente a la estimación de costes de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas, se detallan y cuantifican, para las Mutuas incluidas en la muestra realizada por este Tribunal de Cuentas, los gastos directos o exclusivos de dichos Servicios que, sin embargo, se han aplicado al citado programa presupuestario. [24]

Con independencia de lo anterior, otras características destacables del modelo de compensación establecido serían que el cálculo teórico de los costes del Servicio de Prevención Ajeno presenta una incongruencia importante en su formulación, que supone una considerable complejidad técnica y que ha desvirtuado el precio de mercado de los servicios de prevención. El cálculo consiste en, para cada uno de los conciertos suscritos por la Mutua para la prestación de los servicios de prevención, determinar el número de horas mínimas de personal técnico en prevención y de personal facultativo de vigilancia de la salud que es necesario dedicar a las actividades preventivas incluidas en el concierto. Este número de horas mínimas se establece en base a una serie de tablas que aparecen en el anexo a la Resolución. Las horas así calculadas se multiplican por el valor del coste hora del personal técnico y facultativo, obtenido al dividir los gastos del programa presupuestario 34.36, «Higiene y Seguridad en el Trabajo» por el número de horas de trabajo, según contrato de trabajo o convenio colectivo, que tiene la obligación de realizar el personal técnico y facultativo.

La incongruencia en su formulación se presenta al tener que calcular este último número de horas sobre el personal técnico o facultativo de plantilla que «esté encuadrado presupuestariamente en el grupo de programas citado», es decir, no teniendo en consideración el personal técnico o facultativo que pudiera percibir sus retribuciones con cargo al patrimonio privativo. Sin embargo, una vez obtenido el coste/hora, el importe a compensar se calcula con el número de horas mínimo correspondiente a todos los conciertos suscritos por la entidad, con independencia de que los servicios correspondientes hayan podido ser atendidos por personal exclusivo del Servicio de Prevención Ajeno o por personal compartido entre éste y las actividades preventivas de la Seguridad Social.

Como ya se ha señalado, asimismo, el cálculo individualizado para cada concierto de los tiempos mínimos es técnicamente complejo, habiéndose verificado que numerosas Mutuas no han procedido a actualizar sus sistemas de información para obtener esta variable. A pesar del tiempo transcurrido desde la publicación de la Resolución de 22 de diciembre de 1998 y de su carácter vinculante para las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad

[24] En relación a las alegaciones presentadas por la Intervención General de la Seguridad Social sobre la ausencia de consideración de la utilización real de medios compartidos en el cálculo de la compensación, las referencias a la complejidad del establecimiento de un sistema que permitiera controlar de forma efectiva los tiempos de dedicación real de personas y medios a cada una de las dos actividades preventivas encomendadas a las Mutuas, debe señalarse que, estas alegaciones, no pueden ser compartidas por este Tribunal de Cuentas por dos tipos de razones: en primer lugar, por la extraordinaria complejidad (mayor sin duda que el de costes reales) del sistema utilizado en el cálculo de la compensación previsto en el apartado segundo, b), de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, como ha quedado suficientemente acreditado por su inaplicabilidad práctica; y, en segundo término, por los criterios utilizados (basados en la consideración de los costes reales) por la Resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, de 28 de diciembre de 2004, para el cálculo de la compensación desde el 1 de enero de 2004, que, básicamente, son los recogidos en el Informe de la presente Fiscalización Especial, lo que confirma su posible aplicación práctica y lo acertado de los criterios que han sido considerados en su elaboración.

Tampoco puede aceptarse la alegación formulada por la Mutua número 61, «FREMAP» sobre el importe cuantitativamente relevante aplicado a su patrimonio privativo por tratarse de gastos directos o exclusivos del Servicio de Prevención Ajeno, dado que, si efectivamente, en los ejercicios 2002 y 2003 se han realizado analíticas de vigilancia de la salud que se han satisfecho con cargo a su patrimonio privativo, en el 2002 este importe se ha descontado del ingreso a realizar por la compensación a la Seguridad Social, mientras que en el ejercicio 2003 se ha descontado del importe de la facturación, indebidamente, contraviniendo el procedimiento de compensación previsto en la Resolución de 22 de diciembre de 1998. De esta práctica irregular se deriva que la compensación realizada sea menor que la que correspondería al 85% de la facturación, por lo tanto el importe asumido por la Mutua como gastos del patrimonio privativo, en la práctica, es muy inferior al que facilita la Mutua en alegaciones.

Social, de los informes de auditoria de sus cuentas anuales, elaborados por la Intervención General de la Seguridad Social, se desprende que, en el ejercicio 2001, el 43% [25] de las entidades obligadas no calcularon tiempos mínimos, en el ejercicio 2002, el 34% [26] y, en el ejercicio 2003, el 45%. [27]

Este grave incumplimiento de la Resolución de 22 de diciembre de 1998 (podrían haberse producido perjuicios económicos para el patrimonio de la Seguridad Social, en el supuesto de que el importe así calculado hubiera sido mayor que el correspondiente al 85% de los ingresos generados por la facturación del Servicio de Prevención Ajeno), no ha dado lugar, según la información facilitada al respecto por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a la instrucción de expediente alguno para constatar la existencia de posibles infracciones administrativas, calificables como de muy graves, de acuerdo con lo previsto en el último inciso del apartado 6 del artículo 29 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto. En dicho inciso se establece que constituye infracción muy grave de las Mutuas de Accidentes de trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social «no diferenciar las actividades desarrolladas como servicios de prevención o no imputar a las mismas los costes derivados de tales actividades».

Asimismo, en este apartado hay que indicar que los tiempos mínimos recogidos en la reiterada Resolución han venido a condicionar los tiempos de dedicación a las actividades preventivas concertadas y los precios facturados en el mercado de los servicios de prevención. Se ha podido constatar que algunas Mutuas, ante el resultado económico neutro de su volumen de facturación por efectos de la automaticidad del 15% de beneficio matemático, antes de impuestos, han utilizado los tiempos mínimos y los costes/hora establecidos en la indicada norma, como referencia en los importes de los conciertos formalizados con sus empresas asociadas. Esta forma de proceder, no contrastada con los costes reales, podría haber tenido como consecuencia no deseada, el establecimiento en el mercado de la prevención de riesgos laborales, de unos tiempos de dedicación y unos precios de facturación no acordes con las necesidades del mercado y que a su vez podrían haber dado lugar a una actividad preventiva alejada de los estándares perseguidos para ese mercado.

Por último, hay que señalar que las tablas contenidas en el anexo a la Resolución de 22 de diciembre de 1998 son ambiguas, incompletas y, en la actualidad, desfasadas, por lo que son inaplicables [28]. Son ambiguas ya que establecen una serie de tiempos mínimos, pero no regulan las actuaciones mínimas a realizar en cada parcela de la prevención. Se ha podido constatar que, en la práctica, cada Mutua entiende que es necesario practicar una serie de trabajos distintos en cada especialidad técnica. Así, se ha detectado alguna Mutua que no incluye entre las prestaciones técnicas la revisión de la maquinaria o los planes de emergencia, por ejemplo. Las tablas son, asimismo, incompletas ya que, entre otros aspectos, no establecen el desglose por especialidades técnicas de los tiempos mínimos para el sector de oficinas y despachos (habiéndose constatado que las Mutuas aplican distintos tiempos mínimos a cada especialidad técnica); no tienen en cuenta, para la vigilancia de la salud, la diferenciación entre la colectiva y la individual, no desglosando tiempos mínimos; y no contienen todas las actividades preventivas que se pueden realizar como, por ejemplo, las labores de asesoramiento y apoyo a los Servicios de Prevención Propios de las empresas (no se contratan especialidades completas). Por último, las referidas tablas se encuentran actualmente desactualizadas, no contemplando los múltiples cambios que, en una actividad tan variada, compleja técnicamente y en evolución permanente, se han producido en los últimos siete u ocho años (las tablas se basan en unos estudios originalmente realizados en los años 1996 y 1997 por la Universidad de Navarra), no considerando actividades preventivas de reciente aparición como, por ejemplo, dentro de la ergonomía y psicosociología aplicada, las técnicas preventivas del mobbing o acoso moral en el trabajo; no teniendo en cuenta que se tiende a facturar por el servicio prestado, como, por ejemplo, la vigilancia de la salud individual, dónde se fija el precio por reconocimiento médico practicado y no a tanto alzado; y no contemplando prácticas cada vez más generalizadas como, por ejemplo, la existencia de conciertos abiertos, donde se fijan las actividades preventivas y los centros pero sólo se facturan a medida que se van realizando actividades concretas.

Resulta especialmente llamativo, en este sentido, el hecho de que, a pesar de lo establecido en la Disposición Final Primera de la reiterada Resolución de 22 de diciembre de 1998, ni la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ni la Intervención General de la Seguridad Social, hayan dictado, en el ámbito de sus

[25] En el ejercicio 2001, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social que no calcularon el coste/hora, según la fuente señalada, fueron las número 2, 4, 7, 11, 21, 39, 48, 72, 115, 126, 247, 271 y 274.

[26] En el ejercicio 2002, las número 2, 4, 7, 11, 21, 39, 48, 72, 115 y 247.

[27] En el ejercicio 2003, las número 2, 7, 11, 20, 35, 39, 48, 115, 126, 201, 267, 271 y 272.

[28] No puede ser aceptada la alegación formulada por la Mutua número 274, «IBERMUTUAMUR» sobre que la calificación, siete años después de su implantación, por parte de este Tribunal del modelo de compensación a la Seguridad Social como de complejo, ambiguo, desfasado y de difícil aplicación, invalide su estricto cumplimiento por parte de las Mutuas y justifique el recurso generalizado, en exclusiva, a una de las dos fórmulas de compensación instauradas en el mismo. Aún confirmando los graves defectos del modelo de compensación, su aprobación por órgano competente lo hacía plenamente aplicable y vinculante para las Mutuas, por lo que su incumplimiento, en el supuesto de causar un perjuicio económico al patrimonio de la Seguridad Social, debe ser sancionado. Todo ello, ha de entenderse sin perjuicio de las acciones que las Mutuas podrían haber llevado a cabo contra la norma que aprobaba dicho modelo de compensación o sobre las actuaciones que habrían podido desarrollar para promover su modificación, durante los siete años alegados de su vigencia.

respectivas competencias, las normas de desarrollo que hubieran resultado necesarias a la vista de su complejidad y la disparidad de criterios que este Tribunal de Cuentas ha podido detectar, entre las distintas Mutuas, en numerosos aspectos relacionados con su aplicación.

Asimismo resulta destacable que, a pesar de los numerosos incumplimientos de la citada Resolución que ha detectado este Tribunal de Cuentas y que serán objeto de detallado análisis a lo largo del presente apartado del Informe, no se hayan tomado las medidas oportunas al respecto por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales como órgano de dirección y tutela de las Mutuas. Las dificultades técnicas de cálculo y el carácter ambiguo, incompleto y desactualizado de las tablas a utilizar en el mismo, han provocado que, en la práctica y para los tres ejercicios analizados, todas las Mutuas hayan compensado a la Seguridad Social por la utilización de sus medios materiales y humanos en las actividades del Servicio de Prevención Ajeno, mediante la aplicación del 85% a los ingresos generados por el mismo [29]. Se ha podido constatar, en las visitas realizadas por este Tribunal de Cuentas a las Mutuas incluidas en la muestra realizada al efecto, que la importancia que por parte de las mismas se ha otorgado a este tipo de cálculo ha sido nula y que, en algún caso, el mismo se ha elaborado o reelaborado ante la petición formulada por este Tribunal. [30]

Esta forma de proceder, unida al hecho de no imputar, con carácter general, gastos directos o exclusivos al patrimonio privativo, ha generado un beneficio antes de impuestos en las actividades preventivas llevadas a cabo por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social muy cercano a ese 15% no compensado a la Seguridad Social (más los resultados positivos derivados de los rendimientos financieros de la materialización de las reservas del Servicio de Prevención Ajeno, más los derivados de la subvención recibida con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación). Este beneficio se ha producido sin perjuicio de los precios que las Mutuas hayan pactado en los conciertos suscritos con sus empresas asociadas. Resulta evidente que una facturación por debajo del coste del servicio, habría producido el mismo porcentaje de beneficio matemático relativo, nunca una pérdida, al patrimonio privativo de las Mutuas, lo que habría podido propiciar que, en defensa de otros intereses de las mismas, como la captación o mantenimiento de documentos de asociación con empresas para la cobertura de las contingencias profesionales, las Mutuas hubieran ofertado precios abusivos inferiores a los costes reales o precios predatorios.

Este beneficio asegurado cercano al 15% de la facturación emitida, antes de impuestos, conjuntamente con el procedente de los rendimientos financieros y de la subvención recibida, ha producido un ahorro conjunto para el sector de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social de 74.986 [31] miles de euros, al final del período analizado. Beneficio independiente de la gestión positiva o negativa de los Servicios de Prevención Ajenos y de los precios facturados a las empresas asociadas.

Se podría concluir este apartado señalando que la fórmula de compensación a la Seguridad Social por la utilización de sus propios medios en las actividades de los Servicios de Prevención Ajenos, prevista en la Resolución de 22 de diciembre de 1998, además de imponer una práctica contraria abiertamente a la norma a la que viene a desarrollar, la Orden de 22 de abril de 1997, ha supuesto el establecimiento de un determinado porcentaje de beneficio antes de impuestos en la actividad preventiva de las Mutuas, próximo al 15%, no permitiendo la existencia de las condiciones económicas adecuadas para el establecimiento de un precio de mercado. [32-33]

III.1.5 Tratamiento presupuestario de la compensación a la Seguridad Social por la utilización de medios compartidos

Otro de los factores de distorsión que introduce la Resolución de 22 de diciembre de 1998 en la gestión económica, en general, y presupuestaria, en particular, de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, es el tratamiento presupuestario de los importes correspondientes a la compensación por la utilización de medios materiales y humanos compartidos.

El apartado primero de la reiterada Resolución de 22 de diciembre de 1998 establece que las Mutuas que deseen utilizar los medios humanos y materiales, adscritos al programa de actividades de prevención de la entidad en la cobertura de las contingencias profesionales de la Seguridad Social, deberán «imputar el coste

[29] Sólo se ha detectado una Mutua, la número 247, «GREMIAT», que, con motivo de una regularización, ha aplicado como importe en la compensación el calculado como una aproximación al apartado segundo b) de la Resolución de 22 de diciembre de 1998.

[30] Respecto a las alegaciones formuladas por la Mutua número 274, IBERMUTUAMUR» sobre que ella sí ha procedido al cálculo de la compensación por los dos métodos establecidos en la Resolución de 22 de diciembre de 1998 y sobre que dicho cálculo ha sido revisado por la Intervención General de la Seguridad Social, debe indicarse que en ningún momento se cuestiona en el Anteproyecto que «IBERMUTUAMUR» no haya actuado de esta forma, sino que el comentario se efectúa sobre la generalidad de lo realizado por todo el sector, y se demuestra que, efectivamente, la totalidad de las Mutuas durante el período fiscalizado, han compensado por el método a), lo que parece apuntar a una falta de aplicación del apartado b) de la citada Resolución, y por ende, a una insuficiente revisión de dichos cálculos por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

[31] Cifra calculada por este Tribunal de Cuentas de acuerdo con la información contenida, sobre la gestión de la actividad de los Servicios de Prevención Ajenos, en la Memoria de las Cuentas Anuales del ejercicio 2003 rendida por las Mutuas.

[32] Como ha quedado reflejado en la nota a pie de página número 21, con fecha 30 de diciembre de 2004, se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado la Resolución de 28 de diciembre de 2004, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se fija un nuevo modelo para la compensación a la Seguridad Social por la utilización de medios compartidos, en el que, básicamente, se siguen las recomendaciones de este Tribunal de Cuentas, recogidas en el apartado II.3.1.2 del Informe.

[33] No puede aceptarse la alegación formulada por la Intervención General de la Seguridad Social sobre que la Resolución de 22 de diciembre de 1998 no contraviene la Orden de 22 de abril de 1997 que desarrolla, al no contemplar claramente la contabilización separada de los dos tipos de actividades preventivas

de dicha utilización a las correspondientes cuentas de gastos de su patrimonio privativo. Dichos gastos compensarán, disminuyéndolos en el mismo importe aquellos en que la Mutua incurra, como consecuencia del desarrollo de las actividades preventivas comprendidas en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales».

Esta minoración de gastos, a juicio de este Tribunal de Cuentas, vulnera el principio de presupuesto bruto, recogido en el artículo 58.1 de la Ley General Presupuestaria, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, vigente en los ejercicios analizados y aplicable a la Seguridad Social en base a lo dispuesto en su artículo 5. Dicho precepto dispone que «los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, quedando prohibido atender obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la ley lo autorice de modo expreso». Habría sido necesario, por tanto, una norma con rango de ley para permitir minorar las obligaciones reconocidas, en vez de contabilizar los correspondientes ingresos, con el importe de la compensación por la utilización de medios compartidos entre los dos tipos de actividades preventivas realizados por las Mutuas.

Esta forma de proceder vulnera, asimismo, el principio contable de no compensación entre ingresos y gastos que integran la cuenta del resultado económico patrimonial, recogido en la Primera Parte de la Adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, aprobado por Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado, de fecha 22 de diciembre de 1998.

Especialmente grave resulta el incumplimiento de los principios de especialidad cuantitativa y cualitativa de los créditos que la aplicación del criterio señalado provoca. La minoración de los créditos no se realiza por las Mutuas de forma proporcional al gasto realizado en cada una de las rúbricas presupuestarias afectadas, sino utilizando diversos criterios aplicados de forma discrecional, cuando no arbitraria, por cada una de ellas. Esta circunstancia provoca que, ante la inexistencia de crédito adecuado y suficiente en alguna de las aplicaciones del programa presupuestario, se cambie el criterio de minoración para desviar a aquellas rúbricas excedentarias las insuficiencias producidas en las rúbricas deficitarias. Esta forma de proceder vacía de contenido el carácter limitativo y vinculante de los créditos, recogidos en los artículos 59, 60 y 150 de la Ley General Presupuestaria y cuyo estricto cumplimiento es exigible a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. [34]

III.1.6 Análisis de legalidad de la Resolución de 17 de junio de 2004

Como ya se ha apuntado de forma reiterada, la Resolución de 22 de diciembre de 1998, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, estableció los criterios para que las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social pudieran proceder a la imputación de costes, prevista en la Orden Ministerial de 22 de abril de 1997, por la utilización de los medios materiales y humanos dedicados a la gestión de las contingencias y prestaciones de la Seguridad Social, en su actividad como Servicio de Prevención Ajeno, mediante la fijación de la compensación en el mayor de los importes derivados de, o bien aplicar el 85% a los ingresos contabilizados por la facturación de dicho Servicio, o bien de calcular el coste/hora del personal técnico o facultativo por el número de horas mínimo de dedicación de dicho personal a la prestación de los servicios incluidos en los conciertos formalizados.

Mediante Resolución de 17 de junio de 2004, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 3 de julio de 2004, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social ha sustituido, con efectos exclusivos para el ejercicio económico de 2003, el importe a compensar a la Seguridad Social por parte de las Mutuas correspondiente al

desarrolladas por las Mutuas, dado que, a pesar de lo previsto en el artículo 13.1 de la citada Orden que contempla que «el registro contable de las actividades realizadas por las Mutuas como servicios de prevención, se realizará de modo que permita conocer con precisión los resultados inherentes a tales actividades, por diferencia entre los ingresos atribuibles a las mismas y los gastos directos o imputados que deban soportar...», la Resolución de 22 de diciembre de 1998, a través del modelo de compensación que establece por la utilización de los medios de la Seguridad Social, ha llevado en la práctica, como ha quedado apuntado de forma reiterada a lo largo del presente informe, a las Mutuas a compensar a la Seguridad Social con el 85% de los importes facturados por sus servicios de prevención y a no aplicar a su patrimonio privativo los gastos directos de estos servicios, salvo determinados costes cuantitativamente poco relevantes.

La Intervención General de la Seguridad Social sostiene que dicha Resolución no especifica, ni debe especificar, cómo se ha de realizar el registro contable de las actividades preventivas de las Mutuas, dado que es dicho Centro Directivo el que, de conformidad con el artículo 151.3 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, el órgano que tiene atribuidas las competencias en materia contable, y que, de acuerdo con 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 Pública a las Mutuas, la Memoria de las cuentas anuales de las Mutuas ya establece información del resultado económico de dicha actividad. Este Tribunal de Cuentas mantiene el criterio de que la Intervención General de la Seguridad Social era, efectivamente, el órgano competente para regular la contabilización de este tipo de operaciones y, por tanto, pudo incurrir en una dejación de funciones, dado que, si bien, desde un punto de vista formal, la Memoria cumple, efectivamente, los requisitos señalados, desde un punto de vista práctico, esta información se ha limitado a la cuantificación del 85% de los ingresos facturados por los servicios de prevención, vaciando de contenido la cuenta de resultados así aportada. Por todo ello, este Tribunal reitera su criterio sobre el incumplimiento por parte de las Mutuas de la obligación de mantener debidamente diferenciada la contabilización de las dos actividades preventivas de las Mutuas, dada la imposibilidad material de contabilización diferenciada de los costes directos de sus Servicios de Prevención Ajenos.

[34] Como ha quedado reflejado en la nota a pie de página número 21, con fecha 30 de diciembre de 2004, se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado la Resolución de 28 de diciembre de 2004, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se fija un nuevo modelo para la compensación a la Seguridad Social por la utilización de medios compartidos, en el que, básicamente, se siguen las recomendaciones de este Tribunal de Cuentas, recogidas en el apartado II.3.1.2 del Informe. Incluso en lo relativo al tratamiento presupuestario del importe de la compensación se siguen estas recomendaciones, dado que, mediante Resolución de 25 de febrero de 2005, de la Intervención General de la Seguridad Social, se dictan instrucciones para la contabilización del importe de la compensación como derecho de cobro e ingresos.

primer criterio de cómputo antes reseñado del 85%, por el 78%, manteniendo inalterado el segundo criterio de cómputo.

El fundamento que ha servido de base para la adopción de la Resolución, ha sido la, ya apuntada, finalización en 2003 de la posibilidad de realizar por parte de las Mutuas, con cargo a la Seguridad Social, los reconocimientos médicos como actividad preventiva comprendida en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. A partir de ese ejercicio, las actividades de vigilancia de la salud son responsabilidad exclusiva del empresario y podrían ser prestadas por las Mutuas, exclusivamente, como consecuencia de la suscripción de los correspondientes conciertos para la prestación del Servicio de Prevención Ajeno.

Del examen de su contenido y de su alcance material y temporal se aprecian las siguientes circunstancias que podrían viciar la Resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de 17 de junio de 2004 y que podrían impedir su aplicación, con el alcance y las consecuencias que a continuación también se exponen:

— En primer lugar, la Resolución de 17 de junio de 2004 tiene efectos retroactivos pues, pese a haber sido dictada en la referida fecha de 17 de junio de 2004, su eficacia se retrotrajo en exclusiva al ejercicio económico de 2003. En este contexto, la Resolución modificó las condiciones económicas en las que las Mutuas debían haber realizado sus actividades preventivas, una vez que éstas ya se habían producido. Puesto que dicha variación regulativa de las condiciones económicas afecta al patrimonio de la Seguridad Social y a los patrimonios privativos de las Mutuas, no cabe admitir los referidos efectos retroactivos ya que alteran las condiciones de una prestación, una vez que ésta ya se ha producido, vulnerando el más elemental principio de seguridad jurídica, dado que la misma provoca un quebranto económico cierto, «a posteriori», a alguno de los patrimonios afectados (el de la Seguridad Social o el privativo de las Mutuas).

— En segundo lugar, como ya se ha señalado, el fundamento del cambio de los porcentajes de compensación del 85% al 78% ha sido que a partir de 2003, los gastos en que incurrían las Mutuas en concepto de reconocimientos médicos, que hasta entonces habían sido soportados por la Seguridad Social, han pasado a ser soportados por el patrimonio privativo de las Mutuas.

Como también se ha dicho, la posibilidad de que las Mutuas pudieran seguir realizando reconocimientos médicos, como actividad preventiva comprendida en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tuvo carácter transitorio desde la entrada en vigor de la Orden de 22 de abril de 1997, hasta enero de 2003. Dicho de otro modo: el derecho sustantivo impedía la realización de tales actividades, pero, transitoriamente, fue habilitada la posibilidad de continuarlas durante ese periodo.

Como es sabido, las normas de derecho transitorio son normas de carácter formal, no regulan por sí mismas la realidad jurídica, sino que son normas de colisión que tratan de resolver los conflictos intertemporales. En este contexto, la Resolución de 22 de diciembre de 1998 al establecer los criterios de cálculo de la compensación lo hizo atendiendo a la nueva realidad jurídica, consistente en que las Mutuas podían desempeñar actividades como Servicios de Prevención.

De esta suerte, la Resolución de 22 de diciembre estableció una compensación a tanto alzado del 85 por 100, comprensiva de la totalidad de la actividad realizada y facturada, cualquiera que ésta hubiera sido, sin especificación del concreto tipo de actividad realizada (siempre, claro es, dentro del ámbito de la prevención). Este 85% cubría, por tanto, el conjunto de la actividad realizada y facturada, siendo indiferente a estos efectos el concreto tipo de actividades realizadas, y en particular, si se realizaban o no reconocimientos médicos generales.

En cambio, la misma Resolución de 22 de diciembre de 1998 estableció un segundo criterio alternativo de valoración de la compensación basado en un sistema de cálculo de los costes reales. Para ello, la propia Resolución detalló de forma minuciosa los sistemas de cálculo, por horas trabajadas, tipo de trabajos desempeñados, característica de la actividad preventiva realizada, factores de corrección, etc...

En la nota nº 2 de la Tabla 1 del Anexo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998 se especifica que «hasta el 31 de diciembre de 1999, a los valores para el personal facultativo se le aplicará el factor 0.5, dado que las Mutuas pueden efectuar hasta esa fecha, con cargo a cuotas, una parte importante de los reconocimientos médicos». La aplicación de este factor de corrección tiene su lógica dentro del sistema de cálculo de los costes reales y pone claramente de manifiesto que la Resolución contemplaba la transitoriedad de la realización de los reconocimientos médicos y su incidencia en este método de cálculo, pero no lo hacía en el método del 85%, al ser éste un tanto alzado por el conjunto de la actividad desempeñada (el efecto se compensaba a través de la reducción de tarifas).

De este modo, la Resolución de 17 de junio de 2004 no debió variar el porcentaje de compensación del 85% al 78% ya que la circunstancia de la transitoriedad de los reconocimientos médicos ya estaba contemplada en la Resolución de 22 de diciembre de 1998, afectando al método de cálculo de costes reales, pero no al método de compensación a tanto alzado.

— En tercer lugar, la Resolución de 17 de junio es de contenido imposible, dado que al haber llegado a su fin en 2003 la posibilidad de que las Mutuas pudieran continuar realizando reconocimientos médicos de carácter general para sus empresas asociadas, ni existir consignación presupuestaria para ello en ese ejercicio,

no existen obligaciones reconocidas brutas en los presupuestos de este tipo de gastos. Por tanto, al no existir obligaciones reconocidas brutas no se puede calcular el coste/hora de vigilancia de la salud, ni se podría aplicar el importe a compensar, determinado en base al 85% de la facturación, a la cobertura de gastos, minorando las obligaciones reconocidas, ya que éstas no existen. Asimismo, se ha podido constatar que su estricta aplicación habría dado lugar, en algunas de las Mutuas analizadas, a la existencia de obligaciones reconocidas netas negativas en el total del programa presupuestario, al ser mayor el importe de la compensación a realizar que los gastos totales del programa presupuestario 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo», una vez deducidos los directos o exclusivos del Servicio de Prevención Ajeno.

— Por último, la Resolución de 17 de junio de 2004 es de imposible cumplimiento por la fecha en que fue dictada. La Resolución, dictada el 17 de junio, fue publicada en el Boletín Oficial del Estado con fecha 3 de julio de 2004. Teniendo en cuenta que el artículo 128 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, dispone que, las cuentas anuales deben formularse en el plazo máximo de tres meses desde el cierre del ejercicio económico (lo que sitúa dicho plazo máximo en el 31 de marzo), difícilmente pudieron las Mutuas aplicar el nuevo porcentaje de compensación y reflejarlo en sus cuentas antes del 31 de marzo de 2004, es decir, más de dos meses y medio antes de que la Resolución fuera dictada y más de tres meses antes de que fuera publicada en el Boletín Oficial del Estado. A mayor abundamiento, la Orden TAS/3426/2003, de 5 de diciembre, por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 2003 impide, en el apartado 2, cualquier operación contable relativa a documentos recibidos después del 10 de marzo de 2004, salvo autorización expresa de la Intervención General de la Seguridad Social.

Todo ello supone que la modificación, en relación con el reintegro de gastos del ejercicio 2003 derivado de las actividades del Servicio de Prevención Ajeno, que establece la Resolución de 17 de junio de 2004, no habría podido ser llevada a cabo ni reflejada en las cuentas anuales del mencionado ejercicio.

Las consideraciones expuestas conducen a plantear dudas acerca de la legalidad de la Resolución de 17 de junio de 2004 y a apreciar que la misma podría revestir los caracteres típicos de un acto de contenido imposible, lo que podría afectar a su plena validez y eficacia.

En este contexto, habida cuenta de que, además, la aplicación de la Resolución podría suponer un perjuicio económico para la Seguridad Social, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería iniciar un procedimiento de revisión de la citada Resolución y de las compensaciones a que ha dado lugar en el ejercicio 2003.

Este Tribunal de Cuentas ha podido verificar que sólo un 17% [35] de las Mutuas han adaptado sus cuentas anuales del ejercicio 2003 a lo establecido en la Resolución de 17 de junio de 2004, lo que provoca la existencia de un tratamiento dispar de situaciones económicas idénticas y, por tanto, un trato discriminatorio entre las entidades del sector, que es preciso regularizar, mediante la realización de los correspondientes ajustes, y dando lugar, en su caso, a los oportunos reintegros. Para ello, siguiendo el elemental principio de que cada hecho jurídico debe quedar sometido a las normas vigentes en el momento en el que acontece (tempus regit factum), deberían aplicarse los criterios de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, que era la disposición aplicable en el momento en que debieron formularse las cuentas con arreglo a los plazos legales. [36]

III.2 PLAN GENERAL DE ACTIVIDADES PREVENTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Orden de 22 de abril de 1997, por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales, es la norma que detalla en su artículo 5 las diferentes actividades a desarrollar por la Seguridad Social, a través de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, dirigidas a la prevención de riesgos laborales, comprendidas en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales. Básicamente, como ya ha quedado apuntado anteriormente, serán las siguientes: de alcance general, como estudios, encuestas y estadísticas de siniestralidad; y aquellas dirigidas a empresas concretas, como análisis e investigación de las causas y factores determinantes de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; promoción de acciones preventivas en las empresas asociadas mediante la realización de campañas de sensibilización y educación preventiva; asesoramiento en materia preventiva, orientaciones y contribución a la formación y a la actualización de

[35] Las Mutuas que han utilizado el porcentaje del 78% previsto en la citada Resolución han sido las número 115, 183, 201, 267 y 272.

[36] No se acepta la alegación formulada por la Mutua número 151, «ASEPEYO» sobre que el contenido del Anteproyecto de Informe excede a las funciones atribuidas a este Tribunal de Cuentas por el artículo 2 de su Ley Orgánica, al efectuar en el mismo diversos análisis sobre la revisión de la legalidad vigente, la compentencia en el mercado, la valoración de los precios de los servicios o la continuidad de asociaciones reconocidas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Hay que recordar, en este sentido, aspectos básicos de la normativa reguladora de la actividad Fiscalizadora de este Tribunal de Cuentas que la Mutua parece desconocer: la actividad fiscalizadora se centra en el examen y comprobación de la actividad económico-financiera del sector público desde el punto de vista de los principios de legalidad, eficiencia y economía (artículo 9 de la Ley Orgánica), el resultado de la misma se recoge en los Informes que el Tribunal debe remitir a las Cortes Generales (artículo 12.1 de la Ley Orgánica), en los que hará constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con indicación de la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiera incurrido y de las medidas para exigirla (artículo 12.2 de la Ley Orgánica), y propondrá las medidas a adoptar en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público (artículo 14 de la Ley Orgánica).

conocimientos en materia preventiva; realización de jornadas y seminarios sobre actualización y puesta al día de los conocimientos en materia preventiva; capacitación de los empresarios con el fin de poder asumir ellos mismos la actividad preventiva; divulgación de la prevención; y aquellas otras de carácter sanitario que impliquen una mejora de los hábitos y actitudes para el trabajo.

La aplicación del principio constitucional de eficacia en la gestión de las funciones asignadas a la Seguridad Social, respecto de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la misma, determina que, desde sus orígenes, ésta haya comprendido entre los servicios de su acción protectora el desarrollo de actividades consistentes en prevenir la realización de sus contingencias.

El crecimiento experimentado a partir del año 1993 en las contingencias profesionales aconsejó establecer distintos mecanismos dirigidos a dotar de mayor eficacia las actividades preventivas de la Seguridad Social y a reforzar la gestión que desarrollan sus principales agentes gestores en este ámbito, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, de forma tal que los recursos públicos asignados sirvieran para atender las deficiencias que se presentaran en la protección social de las contingencias profesionales. Estos mecanismos han sido perfeccionados mediante el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social, instrumento instaurado por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social desde el año 2001, y que viene a constituir la planificación global de todas las actividades preventivas a desarrollar por las Mutuas, en su faceta de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

Las actividades preventivas de la Seguridad Social, que son objeto de los Planes Generales de Actividades Preventivas de la misma, se centran en el análisis e investigación de las causas y factores que inciden en la realización de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social; en el estudio de las características de las mismas y de su evolución en el tiempo; en el asesoramiento a las empresas para el cumplimiento de sus obligaciones legales en materia de prevención; en la asistencia y orientación a las mismas para el diagnóstico y corrección de las causas y factores; y, en general, en promover la prevención en el seno de las empresas, en la confianza de que a través de la misma se controlarán y reducirán las referidas contingencias de la Seguridad Social.

En el periodo objeto de esta Fiscalización Especial, 2001 a 2003, las normas que han dado cobertura a los Planes Generales de Actividades Preventivas de la Seguridad Social, desarrollados por las Mutuas, han sido las siguientes:

— Resolución de 26 de abril de 2001, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se aprueba el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el año 2001. Los efectos de aplicación del mismo fueron desde el 17 de mayo de 2001.

— Resolución de 20 de junio de 2002, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se prorroga para el año 2002 el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el año 2001.

— Resolución de 18 de noviembre de 2002, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se modifica la de 20 de junio de 2002, por la que prorroga para el año 2002 el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el año 2001, estableciendo una nueva prórroga del Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el año 2001, hasta el 31 de mayo de 2003.

— Resolución de 5 de agosto de 2003, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se aprueba el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social durante el período 2003–2005.

III.2.1 Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas en el ejercicio 2001

En el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas en el año 2001, se contemplan las actividades preventivas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social a realizar durante el período, los objetivos a alcanzar, los recursos destinados y los controles de efectividad de tales actividades, conforme establece el artículo 6 de la Orden Ministerial de 22 de abril de 1997.

Los recursos económicos que se destinan a la ejecución de este Plan en el ejercicio de referencia, medidos en términos de obligaciones reconocidas netas en la cuenta de liquidación del programa presupuestario 34.36, «Higiene y Seguridad en el Trabajo», ascienden a 258.984 miles de euros, cifra en la que se incluyen 98.811 miles de euros destinados a dispensar reconocimientos médicos de carácter general a la población laboral.

CUADRO III

1. Obligaciones reconocidas netas programa presupuestario «Higiene y Seguridad en el Trabajo» 2001
(En miles de euros)

CAPÍTULOS PRESUPUESTARIOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS 2001
CAP. 1 GASTOS DE PERSONAL	101.098
CAP. 2 GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS (excepto Art. 25)	44.282
ART. 25 ASISTENCIA SANITARIA CON MEDIOS AJENOS	98.811
CAP. 3 GASTOS FINANCIEROS	87
CAP. 6 INVERSIONES REALES	14.706
TOTAL PROGRAMA 34.36	**258.984**

No obstante, ha de tenerse en cuenta que el inicio de la ejecución del citado Plan General se situó en julio de 2001, pues, una vez publicada la Resolución aprobatoria del mismo, las Mutuas debieron elaborar y presentar ante la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social sus respectivos Planes individuales de aplicación.

Por tanto, los recursos económicos destinados a prevención en el Programa 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo» en el ejercicio 2001 deben ser divididos en dos partes: los anteriores a la efectividad del Plan General y los correspondientes a éste. Así, anteriores a la aprobación del plan, en los capítulos 1.- «Gastos de Personal» y 2, «Gastos corrientes en bienes y servicios» se habían reconocido obligaciones por importe de 131.303 miles de euros, mientras que en el periodo de aplicación del Plan, las obligaciones reconocidas ascendieron a 112.888 miles de euros. El coste total del Programa experimentó un incremento del 21,63% respecto al ejercicio precedente.

En cuanto a las actividades desarrolladas, el referido Plan General está dedicado principalmente, a las pequeñas y medianas empresas, de hasta 50 trabajadores, a las que se asigna una prioridad absoluta, al objeto de facilitarles servicios, debidamente integrados y detallados en Programas para su mayor eficacia, destinados a ayudarlas, obviamente sin coste a su cargo, a implementar los distintos instrumentos y mecanismos establecidos para controlar y gestionar la prevención en sus empresas.

Los Programas establecidos fueron los siguientes:

— Programa de Capacitación: dirigido a los empresarios que tengan menos de seis trabajadores al servicio de su empresa, al objeto de que puedan asumir personalmente la actividad de prevención en sus empresas, lo que implica un mayor compromiso por parte de los mismos y el consiguiente ahorro de costes. El programa se compone de las siguientes actividades:

— Impartición de jornadas y seminarios a los empresarios, al objeto de capacitar a los mismos para los fines indicados.

— Desarrollo de jornadas y seminarios a favor de los trabajadores de las empresas del programa, para informarles sobre la actividad preventiva a desarrollar en la empresa y promover su colaboración para la mejor gestión de la misma. Se facilita a las empresas una guía práctica para su utilización de forma permanente en la gestión de la actividad preventiva. Y se efectúan, en su caso, visitas posteriores a la empresa para actualizar sus conocimientos y revisar la adecuación del modo organizativo de prevención.

— Impartición del Programa Básico de Prevención, excepto en el caso de que la empresa sea susceptible de inclusión en el Programa Específico para Empresas de Especial Siniestralidad.

El objetivo inicial de este programa es desarrollar las actividades del mismo, a favor de empresas del sector que pertenezcan a ramas de actividad cuyo índice de incidencia, según la clasificación que publica la Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, superó en el año 1999 la cifra de 60, dándose prioridad de entre las mismas a aquéllas que no fueron objeto de capacitación entre los años 1997 a 2000. El grado de calificación de estas actividades es el de preferencia de primer grado.

Constituirá mejora de objetivos del programa, con la calificación de preferencia de segundo grado, el desarrollo de las mismas actividades a favor del resto de empresas de menos de seis trabajadores.

— Programa de Visitas: se visitará a las empresas con menos de 50 trabajadores para asesorarlas en la realización o actualización por las mismas de la Evaluación de Riesgos y de los Planes de Prevención derivados.

Se elaborará un informe escrito donde se materializarán las orientaciones y observaciones impartidas. Asimismo se facilitará una guía práctica que ayudará a la empresa en la gestión diaria de la actividad preventiva. Tanto el objetivo inicial como el grado de calificación de las actividades de este programa son comunes a los del anteriormente descrito. En cambio, constituirá mejora, igualmente con la calificación de preferencia de segundo grado, el desarrollo de las mismas actividades a favor del resto de empresas de menos de 50 trabajadores, en este caso.

— Programa Específico para Empresas de Especial Accidentalidad: destinado a empresas de menos de 250 trabajadores con índice de siniestralidad superior en un 30% al de la media de su rama económica. Comprende las siguientes actividades:

— Edición y distribución de publicaciones especializadas según las ramas y las actividades principales de las empresas, con el siguiente contenido mínimo: información básica y sistematizada de la legislación básica de prevención de riesgos laborales, información sobre las modalidades de organización de la actividad de prevención, detalle de los riesgos que comportan las actividades productivas y los puestos de trabajo, según el sector y la actividad principal de la empresa e información sobre las condiciones de los puestos de trabajo, sobre los equipos de trabajo y sobre los equipos de protección individual asociados.

— Establecimiento de equipos especializados en las Mutuas, que tendrán como misión contestar a las dudas y facilitar la información que soliciten las empresas destinatarias de las publicaciones especializadas.

— Organización de jornadas y seminarios a favor del personal directivo y responsable de la actividad preventiva.

Será objetivo inicial de este programa la distribución de las publicaciones y la dispensación de las restantes actividades a empresas con menos de 50 trabajadores con el grado de calificación de primer grado. Constituirá mejora de objetivos, con calificación de preferencia de segundo grado, el desarrollo de las mismas actividades a favor de empresas que tengan entre 50 y 249 trabajadores a su servicio, con el índice de incidencia señalado para el programa.

— Programa Básico de Prevención: a favor de las empresas de menos de 250 trabajadores a su servicio. Consiste en la edición y distribución de una publicación básica con el siguiente contenido mínimo: información básica y sistematizada sobre la legislación de prevención de riesgos laborales y sobre las modalidades de organización de la actividad preventiva y un manual de gestión de la actividad preventiva.

El objeto inicial del programa, con la calificación de preferencia de tercer grado, será la edición y distribución de la publicación a favor de empresas con menos de 50 trabajadores y constituirá mejora, con calificación de cuarto grado, su extensión a empresas de entre 50 y 249 trabajadores.

Asimismo, se señalan como actividades ordinarias las de alcance general no dirigidas expresamente a empresas concretas, a las que se refiere el párrafo primero del artículo 5 de la Orden de 22 de abril de 1997, tales como estudios, encuestas y estadísticas sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la acción protectora de la Seguridad Social, así como las descritas en los distintos epígrafes del citado artículo 5. Las Mutuas podrán desarrollar estas actividades a favor de los respectivos empresarios asociados excluidos de las actividades preferentes señaladas anteriormente. Por tanto, estas actividades tendrán el carácter de no preferentes y su calificación de preferencia será de quinto grado.

También señala la Resolución reseñada que las Mutuas desarrollarán los reconocimientos médicos de carácter general a la población laboral, en los términos autorizados por la Disposición Transitoria Quinta de la Orden de 29 de enero de 2001, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo y Formación Profesional, contenidas en la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001.

Para la conveniente difusión de las medidas que se acaban de señalar, se desarrolló una importante campaña publicitaria con el título «Trabaja para ganarte la vida, no para perderla».

La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, ha autorizado las campañas de publicidad e información y edición y distribución de publicaciones, a través de la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT) y a través de la Asociación para la Prevención de Accidentes (APA). Respecto a esta última el Tribunal de Cuentas se ha pronunciado ya sobre la ausencia de base legal que ampare la pertenencia de las Mutuas a esta Asociación así como el carácter contrario a la normativa reguladora de las Mutuas de sus actividades, lo que ha llevado a este Tribunal a requerir al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para tomar las medidas oportunas que eviten la participación de las Mutuas en la Asociación para la Prevención de Accidentes (APA) y para asegurar, durante el proceso de disolución y liquidación de la referida Asociación, el reintegro al patrimonio de la Seguridad Social de los importes a ella abonados por las Mutuas, tal como se expone de forma detallada en el subapartado III.5.1. del presente Informe.

En cuanto a la campaña de publicidad, autorizada por la referida Dirección General con fecha 11 de septiembre de 2001, ha dado lugar a una liquidación de gastos de la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo por importe de 3.606 miles de euros. En lo referente a la campaña de información, autorizada por la referida Dirección General con fecha 1 de octubre de 2001, ha arrojado una liquidación de gastos de la referi-

da Asociación por importe de 1.155 miles de euros. Y, por último, la edición y distribución de publicaciones, autorizada por el citado Centro Directivo con fecha 19 de diciembre de 2001, ha ofrecido una liquidación de gastos por importe de 123 miles de euros. Sobre estas campañas, canalizadas a través de la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo, se realiza un análisis más detallado en el subapartado III.2.7. del presente Informe.

A través de la Asociación para la Prevención de Accidentes, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social autorizó, con fecha 7 de diciembre de 2001, la edición y distribución de publicaciones, dando lugar a una liquidación de gastos por importe de 930 miles de euros.

Por otra parte, el propio Plan General establece los mecanismos de evaluación necesarios para que la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social pueda seguir su ejecución en cada Mutua, verificar la efectiva aplicación de las distintas medidas establecidas y evaluar su grado de eficacia.

La información facilitada a este Tribunal de Cuentas sobre la ejecución del Plan General que se acaba de describir no se ciñe al ejercicio 2001, ya que se inició a mediados de dicho ejercicio, por lo que la anualidad comprendió desde julio de 2001 hasta agosto de 2002. En forma resumida, en los dos cuadros que siguen se detallan los datos de ejecución de los Programas que integran el Plan General de Actividades Preventivas para 2001:

CUADRO III

2. Ejecución del Plan General de Actividades Preventivas 2001

Número de empresas	PYMES hasta 5 trabajadores	Resto PYMES	Empresas de entre 50 y 249 trabajadores	TOTAL
Programa de Visitas	19.713	43.865		63.578
Programa de Capacitación	13.647			13.647
Programa de Visitas y Capacitación	34.742			34.742
Programa Específico	12.847	17.727	477	31.051
Programa Básico	4.523	2.061	1.934	8.518
Total	**85.472**	**63.653**	**2.411**	**151.536**

El porcentaje de ejecución respecto del escenario de empresas objeto del Plan General en el periodo de referencia, puede sintetizarse en el siguiente cuadro:

CUADRO III

3. Grado de realización del Plan General de Actividades Preventivas 2001

% de ejecución respecto del escenario del Plan (Empresas susceptibles de ser destinatarias de los programas del Plan)	PYMES hasta 5 trabajadores	Resto PYMES	Empresas de entre 50 y 249 trabajadores	TOTAL
Programas de Visitas y de Capacitación	10,41	31,03		14,08
Programa Específico	32,50	46,78	14,31	38,44
Programa Básico			23,98	23,98
Total	**12,32**	**35,51**	**21,15**	**16,39**

Por otra parte, dentro del Plan General 2001 se preveía que en concurrencia con los Programas anteriores, las Mutuas podían destinar el importe que representaba el 5% de los créditos iniciales asignados a los capítulos I y II del Programa Presupuestario 34.36, «Higiene y Seguridad en el Trabajo» al desarrollo de actividades ordinarias, al objeto de que las mismas tuvieran un margen económico con el que atender estudios y análisis de carácter urgente y, en general, a aquellas empresas no comprendidas en los Programas anteriores.

El detalle de las actividades de esta naturaleza desarrolladas en el marco del citado Plan se recoge en el cuadro siguiente:

CUADRO III

4. Actividades Preventivas 2001

ACTIVIDADES PREVENTIVAS 2001	1 a 5 trabajadores	6 a 49 trabajadores	50 a 249 trabajadores	250 a 499 trabajadores	Más de 500 trabajadores	TOTAL
Nº de análisis e investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	3.606	11.992	14.335	4.035	7.132	41.100
Nº de empresas destinatarias de campañas de sensibilización	30.429	63.519	22.980	5.896	13.596	136.420
Nº de publicaciones	22.640	49.778	20.613	4.558	10.104	107.693
Nº de visitas e informes para la elaboración de la documentación de la empresa	34.589	61.092	40.107	12.601	37.220	185.609
Nº de empresas receptoras de orientaciones para la formación	4.111	8.585	6.954	2.298	5.598	27.546
Nº de empresas participantes en jornadas y seminarios	3.585	7.143	3.949	1.352	1.999	18.028
Nº de empresarios receptores de la capacitación	6.244	1.167	310	85	123	7.929
Nº de empresas participantes en actividades divulgativas	4.152	3.885	403	210	115	8.765
Nº de empresas destinatarias de campañas de educación sanitaria	1.182	1.150	289	105	125	2.851

Por otra parte, como se ha señalado anteriormente, en el Plan General se incluían los reconocimientos médicos de carácter general. En el cuadro siguiente se señala el número de reconocimientos realizados y de empresas incluidos en el referido Plan. El total de reconocimientos médicos efectuados fue de 1.266.237, que equivalen a un volumen análogo de población atendida.

CUADRO III

5. Reconocimientos médicos realizados

2001	De 1 a 5 trabajadores	De 6 a 49 trabajadores	De 50 a 249 trabajadores	De 250 a 500 trabajadores	> De 500 trabajadores	Total
Nº de empresas	21.446	33.740	8.224	1.353	1.530	66.293
Nº de reconocimientos	66.856	429.104	322.844	115.326	332.107	1.266.237

III.2.2 Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas en el ejercicio 2002

El Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas en el año 2002, aprobado mediante resolución de 20 de junio de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, es en sí una prórroga del Plan de 2001, con algunas modificaciones que se analizan a continuación.

Asimismo, el referido Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las

Mutuas en el año 2002, se prorrogó hasta el 31 de mayo de 2003 mediante Resolución de 18 de noviembre de 2002, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Las modificaciones que incorpora el Plan General aplicable a 2002 responden a la necesidad de adecuar los aspectos que se correspondían con requisitos temporales o medidas que habían sido superadas por el transcurso del tiempo. Como sucede con el período a computar para obtener los índices de incidencia, que determinarán las ramas de las actividades económicas, o bien el conjunto de empresas incluidas en los objetivos de primer grado de los Programas preferentes, que pasa de ser la media obtenida en el año 1999 a ser la obtenida en el año 2000, con las campañas de publicidad e información, que son medidas que deben reproducirse en el año 2002, o con la edición o distribución de las publicaciones, pues los aprovisionamientos en el año 2001 se efectuaron en base a las previsiones de ejecución elaboradas para ese ejercicio.

Asimismo se incorpora, con el carácter de mejora técnica, una actividad más en el Programa Específico para Empresas de Especial Accidentalidad, que consiste en efectuar una visita a cada empresa, con el fin de analizar las causas y factores que hayan incidido en la generación de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, que la han significado frente a las de su mismo sector. En base al análisis realizado, orientar y asesorar a la misma para que establezca los mecanismos que sirvan a la corrección de tales causas y factores, debiendo la Mutua, para mayor eficacia de la acción, dejar plasmadas las orientaciones en un informe escrito, al objeto de que las mismas sean útiles al empresario en cualquier momento.

También se incorpora al mismo Programa anterior una nueva actividad, que contribuye junto con la actividad mencionada en el párrafo precedente a dotar de mayor eficacia al Programa, en cuanto a sus fines últimos o mediatos. La actividad consiste en desarrollar jornadas y seminarios a favor de los trabajadores de las empresas del Programa para informarles sobre la actividad preventiva a desarrollar en las empresas y promover su colaboración en la aplicación de la misma.

Finalmente, el Plan General incorpora el desarrollo de reconocimientos médicos generales a la población laboral, en la acción protectora de la Seguridad Social, dando cumplimiento a las previsiones establecidas en la Disposición Transitoria Quinta de la Orden TAS/192/2002, de 31 de enero, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional para el año 2002.

En consecuencia, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, durante el año 2002, continuaron desarrollando los Programas de Actividades Preferentes iniciados en el año 2001, así como en concurrencia con los anteriores, siguieron desarrollando las actividades ordinarias a favor de cualquiera de las empresas asociadas, si bien limitadas a un volumen que no superara el coste que representa el 7% del total de las respectivas dotaciones iniciales asignadas a los capítulos I y II del Programa presupuestario 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo» (en el año anterior el 5%).

En cuanto a los sectores preferentes, se mantiene asimismo, debidamente actualizados, la definición de los mismos, y el orden de prelación establecido dentro de cada sector, con la finalidad de que las distintas medidas del Plan General se dispensen de forma gradual, en función de las situaciones de necesidad que fueron definidas y de las disponibilidades existentes en cada Mutua.

Los recursos económicos, medidos en términos de obligaciones reconocidas netas en la cuenta de liquidación del programa presupuestario 34.36, «Higiene y Seguridad en el Trabajo», que se destinan en el ejercicio 2002 a la ejecución de este Plan ascienden a 223.609 miles de euros, cifra en la que se incluyen 76.704 miles de euros destinados a efectuar reconocimientos médicos de carácter general.

CUADRO III

6. Obligaciones reconocidas netas Programa presupuestarios «Higiene y Seguridad en el Trabajo» 2002
(En miles de euros)

CAPÍTULOS PRESUPUESTARIOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS 2002
CAP. 1 GASTOS DE PERSONAL	93.726
CAP. 2 GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS (excepto Art. 25)	37.388
ART. 25 ASISTENCIA SANITARIA CON MEDIOS AJENOS	76.704
CAP. 3 GASTOS FINANCIEROS	42
CAP. 6 INVERSIONES REALES	15.749
TOTAL PROGRAMA 34.36	**223.609**

El coste total del Programa experimentó una disminución del 13,66% respecto al ejercicio 2001.

La información facilitada a este Tribunal de Cuentas sobre la ejecución del Plan General que se acaba de describir no se ciñe al ejercicio 2002, ya que se inició en septiembre de dicho año y finalizó el 31 de mayo de 2003.

En forma resumida, en el cuadro siguiente se detallan los datos de ejecución de los Programas que integran el Plan General de Actividades Preventivas para 2002:

CUADRO III

7. Ejecución del Plan General de Actividades Preventivas 2002

Número de empresas	PYMES hasta 5 trabajadores	Resto PYMES	Empresas de entre 50 y 249 trabajadores	TOTAL
Programa de Visitas	5.966	33.254		39.220
Programa de Capacitación	64.316			64.316
Programa de Visitas y Capacitación	56.009			56.009
Programa Específico	17.286	15.053	1.186	33.525
Programa Básico	4.072	3.052	2.384	9.508
Total	**147.649**	**51.359**	**3.570**	**202.578**

Por lo que respecta a la ejecución o grado de realización del plan respecto del escenario de empresas objeto del mismo, no es posible emitir opinión alguna al respecto dado que la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, ante la petición formulada por este Tribunal de Cuentas sobre los escenarios utilizados, responde textualmente que «no se aporta información al respecto porque de la que se dispone, a partir de la cual se podría obtener el número de empresas sobre las que realizar tales programas, que conformarían aquellos escenarios, no parece consistente con el resto de la información disponible». La relación entre medios y resultados, eficiencia, entre medios y objetivos, economía, y entre objetivos y resultados, eficacia, son imposibles de determinar con fiabilidad.

Por otra parte, dentro del Plan General 2002 se preveía que, en concurrencia con los Programas anteriores, las Mutuas podían destinar el importe que representaba el 7% de los créditos iniciales asignados a los capítulos I y II del Programa Presupuestario 34.36, «Higiene y Seguridad en el Trabajo» al desarrollo de actividades ordinarias, al objeto de que las mismas tuvieran un margen económico con el que atender estudios y análisis de carácter urgente y, en general, a aquellas empresas no comprendidas en los Programas anteriores. El detalle de las actividades de esta naturaleza desarrolladas en el marco del citado Plan se recoge en el cuadro siguiente, si bien el periodo de referencia es desde septiembre de 2002 a 31 de mayo de 2003:

CUADRO III

8. Actividades Preventivas 2002

ACTIVIDADES PREVENTIVAS 2002	1 a 5 trabajadores	6 a 49 trabajadores	50 a 249 trabajadores	250 a 499 trabajadores	Más de 500 trabajadores	TOTAL
Nº de análisis e investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	3.354	7.351	7.276	1.752	4.169	23.902
Nº de empresas destinatarias de campañas de sensibilización	16.265	5.278	7.440	1.658	3.659	34.300
Nº de publicaciones	29.793	10.563	17.157	3.992	9.997	71.502
Nº de visitas e informes para la elaboración de la documentación de la empresa	23.061	23.615	16.981	5.274	28.688	97.619
Nº de empresas receptoras de orientaciones para la formación	2.263	2.025	3.196	986	1.432	9.902
Nº de empresas participantes en jornadas y seminarios	2.047	1.514	2.004	679	1.106	7.350
Nº de empresarios receptores de la capacitación	7.519	1.104	211	51	71	8.956
Nº de empresas participantes en actividades divulgativas	6.805	1.844	570	107	212	9.538
Nº de empresas destinatarias de campañas de educación sanitaria	5.307	36	8	0	3	5.354

Por otra parte, como se ha señalado anteriormente, en el Plan General se incluían los reconocimientos médicos de carácter general. En el cuadro siguiente se señala el número de reconocimientos realizados en 2002 y las empresas receptoras en el referido Plan. El total de reconocimientos médicos dispensados fue de 1.304.138, que equivalen a un volumen análogo de población atendida.

CUADRO III

9. Reconocimientos médicos generales a la población laboral realizados 2002

2002	De 1 a 5 trabajadores	De 6 a 49 trabajadores	De 50 a 249 trabajadores	De 250 a 500 trabajadores	> De 500 trabajadores	Total
Nº empresas	18.229	27.920	6.800	1.184	1.566	55.699
Nº reconocimientos	75.562	432.649	325.768	108.713	361.446	1.304.138

La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, ha autorizado, al igual que en el ejercicio anterior, las campañas de publicidad e información y edición y distribución de publicaciones, a través de la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo y a través de la Asociación para la Prevención de Accidentes. Los importes liquidados por la primera de las asociaciones mencionadas se elevan a 3.606 miles de euros en cuanto a la campaña de publicidad, autorizada por la referida Dirección General con fecha 4 de diciembre de 2002, a 1.146 miles de euros en lo relativo a la campaña de información, autorizada por dicho Centro Directivo con fecha 18 de marzo de 2003, y a 307 miles de euros, por lo que respecta a la edición y distribución de publicaciones, autorizada con fecha 17 de diciembre de 2002. A través de la Asociación para la Prevención

de Accidentes, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social autorizó, con fecha 4 de diciembre de 2002, la edición y distribución de publicaciones, que ha dado lugar a una liquidación de gastos por importe de 333 miles de euros.

III.2.3 Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas en el ejercicio 2003

Mediante Resolución de 5 de agosto de 2003, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, se aprueba el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, durante el periodo 2003–2005, una vez finalizado el Plan General del año 2002 cuya vigencia fue extendida hasta el 31 de mayo de 2003, según se recoge en el subapartado anterior.

La principal novedad del nuevo Plan General es que incorpora los acuerdos que, en esta materia, se adoptaron el 30 de diciembre de 2002 por la Mesa de Diálogo Social sobre prevención de riesgos laborales. En este sentido, este Plan General establece un Programa dedicado a la formación de empresarios y de trabajadores, que incluye a las empresas del sector de las pequeñas y medianas empresas (empresas de hasta 50 trabajadores) y a los trabajadores por cuenta propia que tengan cubiertas las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional. Se considera que proporcionar a los protagonistas de la prevención conocimientos en profundidad sobre sus respectivas responsabilidades en la materia, es la mejor forma de garantizar comportamientos conscientes sobre la importancia de implementar la prevención en sus actividades, que las mismas se adecuen eficazmente a las previsiones establecidas legalmente y de promover su colaboración recíproca para la aplicación de la prevención en el seno de la empresa y en sus actividades laborales.

El Programa de Formación, conforme establece el acuerdo adoptado, se ejecutará por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en colaboración con los agentes sociales. Asimismo, guarda coherencia con el Plan Nacional de Formación que, en su día, fue aprobado por la Comisión Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Programa y Plan, se desarrollan en ámbitos materiales y competenciales diferentes, el primero en el ámbito de la Seguridad Social y el segundo en el de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, sin embargo ambos coinciden en un objetivo común para los respectivos fines legales, la formación de los trabajadores y de los empresarios, al compartir el criterio de que el incremento de la siniestralidad no solo obedece a la mayor incorporación de los trabajadores al mercado de trabajo, «sino a la falta de cultura preventiva y al insatisfactorio cumplimiento de la nueva normativa».

En relación con su contenido, el Programa se divide en Formación para Empresarios, Formación para Trabajadores, Formación para Trabajadores Designados y Formación para Delegados de Prevención. Presenta como novedad, la inclusión de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario y de los trabajadores del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos que hayan optado por la ampliación de su acción protectora para incluir, mediante mejora voluntaria, las contingencias profesionales.

También, se incorpora como nuevo el Programa de Colaboración con la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para la prevención del riesgo de caída en altura, en el sector de la construcción. El Programa se compone de dos clases de actividades, por un lado, la remisión a todas las empresas del sector de la construcción de una guía divulgativa, y, por otro, la visita a obras de los mismos para asesorarles en relación con el riesgo de caída en altura. A este Programa se le otorga preferencia de primer grado especial.

Asimismo, se continúa el Programa Específico para Empresas de Especial Accidentalidad iniciado en el año 2001, pues existen empresas previstas en el escenario del Plan General de 2002 pendientes de recibir los indicados Programas. No obstante, considerando la finalidad del Programa, las empresas se actualizarán según los datos de accidentalidad existentes a 31 de diciembre de 2002 y las que resulten excluidas del Programa, pasarán a percibir el Programa de Visitas. Teniendo en cuenta la importancia que revisten las acciones de esta naturaleza, se otorga a este Programa preferencia de primer grado, una vez alcanzados los objetivos del Programa de Colaboración y, en todo caso, a partir del día 1 de noviembre de 2003.

Una vez realizado el Programa anterior, se inicia una segunda vuelta del Programa Específico para Empresas de Especial Accidentalidad, con el título de II Programa Específico. El mismo atenderá nuevamente a las empresas que se hayan destacado por superar en un 30% el índice medio de siniestralidad alcanzado en las respectivas ramas de actividad económica a las que pertenezcan, aunque actualizado el escenario a 31 de diciembre de 2002, y dentro de las mismas, se asistirá primeramente a aquellas que tengan hasta 50 trabajadores a su servicio, a las que se atribuye una preferencia de segundo grado y, en segundo lugar, con cargo al remanente que se produzca en los recursos destinados a los objetivos de este rango, se desarrollará el Programa Específico a favor de las empresas que tengan entre 50 y 249 trabajadores a su servicio.

También, se continúan los Programas de Capacitación y de Visitas para empresarios que tengan menos de seis trabajadores al servicio de la empresa procedentes del Plan General 2001-2002. Los mismos, por razones de antigüedad, se desarrollarán en concurrencia con el Programa anterior, si bien se introduce como novedad para asegurar la efectividad de los Programas, dada la pequeña dimensión de las empresas destinatarias, que

aquéllas comprendidas en la primera fase de ejecución se limiten a las que tengan una antigüedad de 3 ó más años. A los primeros se les asigna una preferencia de segundo grado, y a las restantes, de tercer grado.

Finalmente, al igual que se establecía en los Planes Generales de los años 2001 y 2002, se prevé la realización con carácter concurrente de actividades ordinarias, que son aquellas, de alcance general, no dirigidas expresamente a empresas concretas, previstas en el artículo 5 de la Orden de 22 de abril de 1997, así como las actividades descritas en los distintos epígrafes del citado artículo 5 dirigidas a empresas no incluidas en las previsiones anuales de los Programas mencionados, si bien, se limitan las mismas al importe que represente en cada Mutua el 5% de las dotaciones iniciales de los Capítulos I y II del presupuesto anual del Plan General, al objeto de que no se defrauden los objetivos y fines de interés público que informa la graduación de preferencias asignada a los objetivos de los Programas.

Los recursos económicos, medidos en términos de obligaciones reconocidas netas en la cuenta de liquidación del programa presupuestario 34.36, «Higiene y Seguridad en el Trabajo», que se destinan en el ejercicio 2003 a la ejecución de este Plan, según se desprende de las cuentas rendidas por las Mutuas, ascienden a 130.715 miles de euros.

CUADRO III

10. Obligaciones reconocidas netas Programa presupuestario «Higiene y Seguridad en el Trabajo»
(En miles de euros)

CAPÍTULOS PRESUPUESTARIOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS 2003
CAP. 1 GASTOS DE PERSONAL	81.035
CAP. 2 GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS	31.482
CAP. 3 GASTOS FINANCIEROS	15
CAP. 6 INVERSIONES REALES	18.183
TOTAL PROGRAMA 34.36	**130.715**

El coste total del Programa experimentó una disminución del 41,54% respecto al ejercicio 2002. Puntualizar que, en este sentido y con las precisiones que se recogen en el subapartado III.3.4. del presente Informe, en el ejercicio 2003 no se efectúan reconocimientos médicos de carácter general financiados con cargo a la Seguridad Social.

La información facilitada a este Tribunal sobre la ejecución del Plan General que se acaba de describir no se ciñe al ejercicio 2003 en su totalidad, como sucedió con los planes anteriores, sino que son datos relativos al periodo 1 de junio de 2003 a 31 de diciembre del mismo año, ya que el Plan de 2002 se prorrogó hasta el 31 de mayo. En forma resumida, la ejecución de los Programas desarrollados correspondientes al Plan General de Actividades Preventivas para 2003 fue la siguiente:

CUADRO III

11. Ejecución del Plan de Actividades Preventivas 2003

Número de empresas	PYMES hasta 5 trabajadores	Resto PYMES	Empresas de entre 50 y 249 trabajadores	TOTAL
Programa de Visitas	70.829			70.829
Programa de Capacitación	65.029			65.029
Programa de Visitas y Capacitación	63.355			63.355
Programa Específico	7.892			7.892
II Programa Específico		25	911	936
Programa Básico	7.883			7.883
Total	**214.988**	**25**	**911**	**215.924**

Cabe reiterar aquí el comentario realizado en el subapartado III.2.2. anterior, sobre la inexistencia de escenarios de empresas fiables y representativos y, por tanto, sobre la imposibilidad de emitir opinión sobre el grado de realización del Plan General.

Por otra parte, dentro del Plan General 2003-2005 se preveía que, en concurrencia con los Programas anteriores, las Mutuas podían destinar el importe que representaba el 5% de los créditos iniciales asignados a los capítulos I y II del Programa Presupuestario 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo» al desarrollo de actividades ordinarias, al objeto de que las mismas tuvieran un margen económico con el que atender estudios y análisis de carácter urgente y, en general, a aquellas empresas no comprendidas en los Programas anteriores. El detalle de las actividades de esta naturaleza desarrolladas en el marco del citado Plan se recoge en el cuadro siguiente:

CUADRO III

12. Actividades Preventivas realizadas 2003

ACTIVIDADES PREVENTIVAS 2003	1 a 5 trabajadores	6 a 49 trabajadores	50 a 249 trabajadores	250 a 499 trabajadores	Más de 500 trabajadores	TOTAL
Nº de análisis e investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	5.479	4.463	12.138	2.415	5.263	29.758
Nº de empresas destinatarias de campañas de sensibilización	8.786	5.384	9.020	2.047	4.169	29.406
Nº de publicaciones	9.181	11.043	21.245	3.769	7.364	52.602
Nº de visitas e informes para la elaboración de la documentación de la empresa	14.152	16.858	22.434	6.733	41.538	101.715
Nº de empresas receptoras de orientaciones para la formación	5.216	2.557	3.822	1.169	2.119	14.883
Nº de empresas participantes en jornadas y seminarios	4.660	2.587	2.580	846	1.567	12.240
Nº de empresarios receptores de la capacitación	4.446	1.222	77	29	53	5.827
Nº de empresas participantes en actividades divulgativas	6.496	3.357	500	101	270	10.724
Nº de empresas destinatarias de campañas de educación sanitaria	4.100	1.123	30	1	8	5.262

En cuanto al Programa de colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para la prevención del riesgo de caída en altura en el sector de la construcción, se observan los siguientes resultados:

CUADRO III

13. Actividades Preventivas del riesgo de caída en altura, sector construcción, 2003

ACTIVIDADES PREVENTIVAS 2003	1 a 5 trabajadores	% Total	6 a 20 trabajadores	% Total	21 a 50 trabajadores	% Total	> 50 trabajadores	% Total	Total
Nº obras visitadas	10.118	56,27	6.320	35,14	1.200	6,67	345	1,92	17.983
Nº trabajadores de las empresas principales	25.207	28,77	39.242	44,79	15.941	18,19	7.227	8,25	87.617
Nº empresas subcontratistas	4.112	20,37	9.280	45,98	4.090	20,27	2.700	13,38	20.182
Nº trabajadores de las empresas subcontratistas	6.178	8,84	25.799	36,91	18.475	26,43	19.445	27,82	69.897
Nº total de trabajadores de las obras	31.385	19,93	65.041	41,29	34.416	21,85	26.672	16,93	157.514

La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ha autorizado, al igual que en los planes correspondientes a ejercicios anteriores, las campañas de publicidad e información y edición y distribución de publicaciones, a través de la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo. En cuanto a la campaña de publicidad, autorizada por la referida Dirección General con fecha 29 de junio de 2004, da lugar a una consignación de gastos pendiente de liquidación definitiva, por importe de 3.606 miles de euros. En lo referente a la campaña de información, autorizada por el citado Centro Directivo con fecha 12 de julio de 2004, da lugar a una dotación inicial pendiente de liquidación definitiva por importe de 1.797 miles de euros. Por lo que respecta a la edición y distribución de publicaciones, autorizada con fecha 15 de junio de 2004, da lugar a una autorización de gastos, pendiente de liquidación definitiva, por importe de 406 miles de euros. Para el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social del período 2003-2005, no se autoriza importe alguno a favor de la Asociación para la Prevención de Accidentes.

III.2.4 Medios de la Seguridad Social para el desarrollo de los Planes Generales de Actividades Preventivas en el periodo 2001-2003

En cuanto a los medios con los que cuenta la Seguridad Social para la realización de los distintos Planes Generales de Actividades Preventivas de la Seguridad Social, este Tribunal de Cuentas ha llegado a constatar que, por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, órgano de dirección y tutela de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, y más concretamente por parte de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, órgano que tiene encomendada directamente la coordinación y tutela de la gestión de las Mutuas, no se tiene de ellos un conocimiento adecuado.

El origen de este desconocimiento no es otro que la doble función desarrollada por las Mutuas en esta materia.

La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social no tiene un conocimiento adecuado, tal y como ha podido contrastar este Tribunal de Cuentas, de los medios humanos de los que disponen las Mutuas para la realización de cada una de las actividades preventivas señaladas. Además de no conocer con precisión los medios materiales y humanos, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, no realiza ningún tipo de comprobación sobre los porcentajes de dedicación comunicados ni en cuanto a medios humanos, ni en cuanto a utilización de edificios, instalaciones, etc., cuyo uso sea compartido para las dos actividades preventivas desarrolladas por las Mutuas.

En cuanto al cumplimiento de los objetivos contemplados en los Planes Generales de Actividades Preventivas de la Seguridad Social, se ha comprobado que a nivel individualizado de cada Mutua, el control realizado por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social no alcanza un nivel de fiabilidad suficiente, por lo que no resulta determinante ni en la planificación de las nuevas actividades a desarrollar, ni en la presupuestación del programa 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo». La información rendida por las Mutuas a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, es muy prolija, pero resulta que no presenta un grado de confianza suficiente para la explotación de la misma, ni puede ser conciliada con los datos correspondientes al seguimiento de la ejecución de los objetivos e indicadores del programa presupuestario 34.36, ya que mientras que los objetivos e indicadores presupuestarios se refieren al número de acciones desarrolladas, la información de los Planes Generales se refiere, generalmente, a número de empresas beneficiarias de las acciones preventivas.

III.2.5 Objetivos e indicadores comprendidos en el programa presupuestario «Higiene y Seguridad en el Trabajo»

El agregado de los objetivos e indicadores del programa presupuestario 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo» de todas las Mutuas durante el periodo 2001-2003, se resume en el siguiente cuadro (columnas de presupuestado y ejecutado):

CUADRO III

14. **Objetivos e indicadores del Programa presupuestario «Higiene y Seguridad en el Trabajo» 2001, 2002 y 2003**

DENOMINACIÓN	PTO. 01	EJEC.01	PTO. 02	EJEC.02	PTO. 03	EJEC.03
OBJETIVOS	**Presupuestados**	**Realizados**	**Presupuestados**	**Realizados**	**Presupuestados**	**Realizados**
Realizar investigación de accidentes en un % del	3,69	3,53	4,19	2,23	3,21	3,02
Realizar estudios sobre siniestralidad en empresas en el número de	120.543	131.433	149.465	129.190	138.150	135.148
Realizar visitas de asesoramiento y orientación a centros de trabajo en materia de seguridad e higiene en número de	228.849	270.812	249.076	357.897	300.946	432.853
Realizar cursillos, jornadas, seminarios en número de	40.443	37.105	43.084	42.714	44.263	50.884
Mantener la siniestralidad sobre el colectivo protegido en un % de	11,91	11,41	11,63	10,18	10,90	10,21
Realizar campañas de sensibilización y educación en número de	89.804	140.382	141.536	119.923	149.419	113.815
Realizar actuaciones de asesoramiento en número de	320.863	343.294	313.011	324.914	376.777	362.807
Realizar campañas de divulgación en número de	18.808	39.172	17.475	22.551	20.268	13.533
INDICADORES						
Número de accidentes investigados	39.228	37.368	48.738	23.451	36.264	30.168
Número de accidentes acaecidos	1.062.650	1.059.861	1.162.071	1.052.654	1.129.269	999.587
Número de estudios de siniestralidad en empresas realizadas	120.543	131.433	149.465	129.190	138.150	135.148
Número de visitas a centros de trabajo Realizadas	228.849	270.812	249.076	357.897	300.946	432.853
Número de encuestas en materia preventiva realizadas	100.054	160.961	149.224	147.610	167.056	168.065
Número de cursillos, jornadas y seminarios en materia preventiva realizadas	40.443	37.105	43.084	42.714	44.263	50.884
Número de asistentes a los cursillos, jornadas y seminarios	499.463	460.466	555.783	561.406	556.786	563.640
Número de accidentados en el periodo	1.428.524	1.393.183	1.511.175	1.266.035	1.456.272	1.338.540
Población laboral protegida al final del periodo por I.M.S. por contingencias profesionales	11.997.740	12.211.098	12.989.296	12.436.221	13.365.349	13.113.296
Número de enfermedades profesionales investigadas	5.242	4.433	4.859	4.674	3.988	4.952
Número de campañas de sensibilización y educación preventiva realizadas	89.804	140.382	141.536	119.923	149.419	113.815
Número de publicaciones en materia preventiva realizadas	1.783.465	1.682.728	2.163.027	1.845.166	2.309.645	1.841.282
Número de actuaciones de asesoramiento en materia preventiva realizadas	320.863	343.294	313.011	324.914	376.777	362.807
Número de campañas de divulgación en materia preventiva realizadas	18.808	39.172	17.475	22.551	20.268	13.533

Respecto a la imposible conciliación de los datos correspondientes al seguimiento de la ejecución de los objetivos e indicadores del programa presupuestario 34.36, «Higiene y Seguridad en el Trabajo», con los relativos a las actividades realizadas en los Planes Generales de Actividades Preventivas de la Seguridad Social, cabe destacar que, la misma tampoco puede realizarse por parte de las Mutuas ya que se trata de magnitudes no comparables entre sí. Los únicos indicadores que podrían corresponderse con actuaciones de los Planes Generales, recogidas todas ellas en el apartado de actividades ordinarias, serían los siguientes:

número de accidentes investigados (en los Planes Generales, número y análisis e investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales), número de visitas a centros de trabajo (en los Planes Generales, número de visitas e informes para la elaboración de la documentación de la empresa) y número de asistentes a cursillos, jornadas y seminarios (en los Planes Generales, número de empresas participantes en jornadas y seminarios).

No se incorpora la comparación de los referidos conceptos ya que, a pesar de que conceptualmente son magnitudes comparables, su ámbito temporal de referencia es diferente, ya que los objetivos e indicadores del programa presupuestario 34.36 «Higiene y Seguridad en el Trabajo» son anuales y los relativos a las actuaciones realizadas en los distintos planes presentan una duración variable, como ha quedado expuesto y nunca coincidente con el período presupuestario.

Los objetivos e indicadores del programa presupuestario resultan, a juicio de este Tribunal de Cuentas, escasamente representativos de todas las actividades incluidas en el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social, por lo que no puede alcanzarse uno de los principales fines que debe perseguir la contabilidad pública como es el de mostrar el seguimiento de los objetivos de un determinado programa, dado que, los auténticos objetivos no están explicitados en la propia definición del programa, y se vacían de contenido los principios presupuestarios de eficacia en la consecución de los objetivos fijados y de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.[37]

III.2.6 Análisis de la documentación facilitada por las Mutuas incluidas en la muestra seleccionada

De las pruebas realizadas por este Tribunal de Cuentas en la sede de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social incluidas en la muestra seleccionada, se pueden extraer una serie de conclusiones que, con carácter general, afectan en mayor o menor grado a todas ellas:

— Las actuaciones realizadas con cargo al Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social, no están suficientemente contrastadas, en el sentido de que en la mayoría de los casos, en la documentación que aporta la Mutua no figura ni firma ni sello de la empresa teóricamente receptora de los servicios, ni el visto bueno de la misma a los servicios prestados.

— Se observa la realización de actividades, con cargo al Plan General, en empresas que ya tienen concertada la prevención de riesgos laborales con un Servicio de Prevención Ajeno, e incluso se dan casos, de que aquél, es el de la propia Mutua.

— Las actuaciones realizadas, si bien es cierto que se ejecutan en empresas que no disponen de estructura preventiva, o con estructura preventiva claramente insuficiente, se efectúan generalmente en empresas sin siniestralidad o con siniestralidad muy baja, con lo que no se consigue la optimización de la eficacia y la eficiencia en la utilización de caudales públicos con la práctica de este tipo de políticas de prevención. [38]

— Se observa la existencia de actividades formativas básicas de prevención, que figurando en el Plan General 2003–2005 por tratarse de actividades preventivas tradicionales de la Seguridad Social, podrían estar, asimismo, incluidas dentro de las actividades financiadas por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, cuya finalidad es «promover la mejora de las condiciones de seguridad y de salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas, a través de acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos».

— Se observa una cierta confusión entre algunas de las actividades a desarrollar por las Mutuas en materia preventiva, en su doble vertiente, colaboración en la gestión de la Seguridad Social y Servicio de Prevención Ajeno. Entre otras, el análisis e investigación de las causas y factores determinantes de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, impartición de formación a los trabajadores y empresarios, evaluaciones de riesgos, etc., confusión a la que se ha hecho referencia en el subapartado III.1.2. anterior.

III.2.7 Participación de la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo en el desarrollo del Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social

La Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT) es una asociación constituida al amparo de la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del Derecho de Asociación Sindical, inscrita en el Registro de Asociaciones Empresariales. Su fin principal, de acuerdo con sus estatutos, es «la representación y fomento de los intereses de los asociados en cuantos asuntos les afecten, en relación con las Administraciones Públicas,

[37] No pueden aceptarse las alegaciones formuladas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, sobre las diversas deficiencias de los objetivos e indicadores del programa presupuestario 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo» y su falta de concordancia con los objetivos e indicadores de los Planes Generales de Actividades Preventivas, dado que el Tribunal de Cuentas considera estrictamente necesario que los objetivos e indicadores de los Planes Generales (objetivos e indicadores de gestión) den soporte suficiente y relevante a los objetivos e indicadores presupuestarios.

[38] La alegación formulada por la Mutua número 151, «ASEPEYO», sobre las empresas incluidas en los Planes Generales de Actividades Preventivas de la Seguridad Social, se basa en la ejecución de un Programa Específico, concretamente el Programa Específico para Empresas de Especial Siniestralidad, dirigido, efectivamente, a empresas que superan en, al menos, el 30% de los accidentes laborales de su sector de actividad. Sin embargo, este Programa Específico únicamente representa el 13% de las actividades realizadas, de media en el periodo. De la documentación revisada correspondiente al resto de los Programas, este Tribunal se ratifica en el hecho de que las actividades han sido practicadas, generalmente, en empresas con una baja o nula siniestralidad.

Organismos y Entidades de cualquier naturaleza y ámbito, incluido el internacional».

La participación de la Asociación de Mutuas en los Planes Generales de Actividades Preventivas de la Seguridad Social ha estado articulada por medio de distintas Resoluciones de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, de fechas 26 de abril de 2001, 20 de junio de 2002, 18 de noviembre de 2002 y 5 de agosto de 2003, de Convenios de Colaboración suscritos con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de Resoluciones singulares dictadas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social.

Aunque, la colaboración en la gestión de la Seguridad Social en la realización de actividades de prevención está legal y reglamentariamente reservada, en exclusiva a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, la Asociación puede servir de instrumento de coordinación de la actuación de las Mutuas con las Entidades de la Seguridad Social y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, coordinación que, por otra parte, exige el artículo 14 del Reglamento General sobre colaboración en la gestión. Pero esta función de coordinación no puede en modo alguno suplir o sustituir a las Mutuas en la ejecución de las competencias que las normas vigentes les atribuyen. Por ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo podrá actuar en representación de las Mutuas en la celebración de contratos o en la instrumentación de las actividades preventivas que sean planificadas, pero esta actuación de la Asociación deberá realizarse siempre en nombre de las Mutuas y nunca en nombre propio.

Por esta razón, la financiación de estas actividades no debe cargarse a los gastos de dirección y servicios generales de las Mutuas, sino a las partidas presupuestarias destinadas a actividades de prevención. En la muestra de Mutuas analizadas se ha constatado que todas ellas han contabilizado de forma correcta estas partidas, salvo la Mutua número 151.- «ASEPEYO», que en el ejercicio 2003 imputó los gastos de AMAT al programa 45.91.- «Dirección y Servicios Generales», en lugar de hacerlo al 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo».

En relación con las actuaciones de la Asociación de Mutuas en la elaboración y ejecución de los Planes Generales de Actividades Preventivas de la Seguridad Social, hay que señalar que las Mutuas son las únicas entidades asociativas reconocidas por la Ley, que tienen por objeto colaborar en la gestión de la Seguridad Social, para lo cual el ordenamiento jurídico les habilita para el desempeño de determinadas funciones, a ellas reservadas. Por tanto, la Asociación puede realizar tareas de coordinación o trabajos preparatorios relativos a los referidos Planes, pero la competencia y la responsabilidad de su ejecución (tanto jurídica como financieramente hablando) corresponde individualmente a las Mutuas.

En la línea apuntada, la Asociación viene colaborando en las actividades de prevención de riesgos laborales realizadas por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, sirviendo, exclusivamente, de instrumento de coordinación entre ellas, al menos, en lo que respecta a las actividades desarrolladas mediante la utilización de recursos económicos de la Seguridad Social.

Así, por ejemplo, el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales de la Seguridad Social, durante el período 2003-2005, sólo reserva a la Asociación dos tipos de actuaciones. En primer lugar, en su apartado undécimo se contempla que, respecto a las publicaciones establecidas en el Plan General, «se podrá encomendar a la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo la coordinación de los trabajos materiales y la ejecución de las tareas necesarias para la puesta a disposición de cada Mutua, que lo solicite, de los ejemplares que le correspondan, para su distribución por las mismas a las respectivas empresas asociadas». Todo ello, con el objetivo de alcanzar un necesario grado de homogeneización y una reducción de costes, con cargo a los presupuestos de las Mutuas y cuya ejecución se ajuste a todas las condiciones que sean aprobadas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social. Del contenido íntegro del apartado se desprende el carácter exclusivamente instrumental de la Asociación en la edición de las publicaciones del Plan. En segundo término, en su apartado decimotercero se dispone igualmente que, respecto a las campañas de publicidad e información de carácter general a desarrollar en cumplimiento del Plan General, «considerando que estas actividades son comunes a todas las Mutuas y su objetivo es de alcance general, se podrá encomendar a la Asociación la gestión de las actuaciones necesarias para llevar a cabo las referidas campañas». En este ámbito, igualmente, la colaboración de la Asociación tiene un carácter meramente instrumental de coordinación.

Como ha quedado apuntado en los subapartados III.2.1, III.2.2 y III.2.3 anteriores, de la información facilitada al efecto por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se deriva que las campañas divulgativas que han canalizado las Mutuas, a través de la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo, han supuesto 296, 333 y 407 miles de euros en los ejercicios 2001, 2002 y 2003, respectivamente. En campañas de publicidad, los datos económicos ascendieron a 3.606 miles de euros en cada uno de los ejercicios señalados. Por último, en campañas de información, el importe de los gastos liquidados a través de la referida Asociación se elevaron a 296, 301 y 451 miles de euros en 2001, 2002 y 2003, respectivamente.

Asimismo, se han concedido a través de la Asociación fondos de la Seguridad Social, a las siguientes organizaciones empresariales y centrales sindicales, en

el conjunto de los tres Planes Generales: Confederación Española de Organizaciones Empresariales (787 miles de euros), Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (787 miles de euros), Comisiones Obreras (787 miles de euros), Unión General de Trabajadores (690 miles de euros) y exclusivamente en el Plan General 2003-2005 a las siguientes organizaciones: Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (240 miles de euros), Asociación de Trabajadores Autónomos (288 miles de euros) y Asociación Nacional de Empresarios Profesionales Autónomos (144 miles de euros). Estas campañas se han formalizado a través de la suscripción de un Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Asociación, por el que se encomienda a la misma la coordinación de la referida campaña de información, a través de la obligación de suscribir Convenios de Colaboración entre esta última y cada una de las organizaciones citadas. El procedimiento utilizado no garantiza los principios generales que deben presidir las actuaciones de los poderes públicos en el empleo de los fondos públicos, es decir, los de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.

Por otro lado, este tipo de actividades divulgativas y publicitarias, especialmente las llevadas a cabo a través de las organizaciones empresariales y centrales sindicales, podrían entrar en colisión con las actividades de divulgación que está llevando a cabo la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales. Asimismo, podrían estar colisionando algunas de las actividades preventivas incluidas en el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social, desarrolladas por cada una de las Mutuas, con aquellas que desarrolla la Fundación en concordancia con su finalidad de promoción de seguridad y salud en el trabajo a través de «información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos». [39]

En este sentido, conviene señalar que en la actualidad se encuentra constituida la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, creada al amparo de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (Disposición Adicional Quinta), por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y sujeta a su Protectorado. De acuerdo con esta disposición legal, la dotación patrimonial de la Fundación se ha realizado con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación procedente del exceso de excedentes de la gestión realizada por las Mutuas. Su finalidad es «promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas, a través de acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos». Tal finalidad es concurrente con la que lleva a cabo la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo en su participación en los Planes Generales de Actividades Preventivas.

Según los estatutos de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, la dotación fundacional de la misma fue de 60 miles de euros y las aportaciones complementarias, todo ello con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social, de 15.010 miles de euros (el 25% del total) en cada uno de los años 2000 y 2001, 12.009 miles de euros (el 20%) en 2002, y 9.006 miles de euros (el 15%) en cada uno de los años 2003 y 2004. En total, una aportación de 60.101 miles de euros. A través de esta financiación, la Fundación ha concedido subvenciones para el desarrollo de acciones de formación, de asistencia técnica, de promoción del cumplimiento de la normativa y de información. Las ayudas se han canalizado a través de organizaciones empresariales, centrales sindicales, fundaciones y Organismos Públicos.

III.3 ASPECTOS RELATIVOS A LA COMPETENCIA EN EL MERCADO DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

III.3.1 Prácticas restrictivas de la competencia

Este Tribunal de Cuentas viene reiterando, desde su Informe Anual sobre la gestión del Sector Público Estatal correspondiente al ejercicio 1998, la situación de restricción a la libre competencia respecto a las actividades de prevención de riesgos laborales desarrolladas por las Mutuas como Servicios de Prevención Ajenos.

El Tribunal de Cuentas apreció la existencia de una posición de privilegio de las Mutuas, desde el nacimiento mismo del mercado de los Servicios de Prevención, con fundamento en su acreditación casi automática para actuar como Servicios de Prevención Ajenos contenida en la Ley 31/1995; en la posterior autorización recogida en la Orden de 22 de abril de 1997 para incluir en la solicitud de acreditación la totalidad de los medios humanos y materiales adscritos a las funciones preventivas de colaboración en la gestión de la Seguridad Social; en la autorización contenida en la misma Orden para la mencionada utilización de los medios humanos y materiales destinados a colaborar en la gestión de la Seguridad Social para la realización de las actividades privadas de las Mutuas como Servicios de Prevención Ajenos, sin la contrapartida de una verdadera y efectiva imputación de costes; y en la concesión, prevista en la misma Orden, de subvenciones para la ejecución de los proyectos que determinaran a su vez la concesión de las acreditaciones definitivas para actuar como tales Servicios. A mayor abundamiento, el Tribunal de Cuentas determinó la existencia de una auténtica financiación encubierta con cargo a fondos de la Seguridad Social de las actividades de las Mutuas como

[39] No pueden aceptarse las alegaciones formuladas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, sobre la posible colisión de las actividades divulgativas llevadas a cabo por las organizaciones empresariales, las centrales sindicales, la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo y la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, dado que el Tribunal de Cuentas no cuestiona la cobertura normativa de cada una de ellas, sino su posible concurrencia.

Servicios de Prevención Ajenos, que tuvo lugar al no haberse producido una verdadera compensación de costes en esta actividad y sí, por el contrario, una confusión en los medios humanos y materiales empleados y en las aplicaciones de fondos efectuadas.

Esta posición de privilegio para las Mutuas generó, como contrapunto, una situación de desventaja para el resto de entidades interesadas en prestar sus servicios en este ámbito.

Por ello, como ha quedado apuntado en el subapartado III.1.1, «Ausencia de separación real de actividades» del presente Informe, este Tribunal de Cuentas puso los hechos, presuntamente constitutivos de una práctica restrictiva de la competencia, en conocimiento del, entonces, Ministerio de Economía, para su traslado al Servicio de Defensa de la Competencia, a los efectos de lo previsto en los artículos 36 y siguientes de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia. En este contexto, el titular del Ministerio de Economía, mediante el escrito de fecha 11 de octubre de 2001 ya referido, informó de «la necesidad de proceder a la reforma legal necesaria en el sentido indicado por el Tribunal de Cuentas», reforma encaminada a garantizar «el sistema de separación de ambas actividades, impidiendo el uso alternativo de medios adscritos a la gestión de la Seguridad Social». Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, mediante escrito igualmente ya referido de fecha 31 de marzo de 2003, informó de las medidas adoptadas hasta ese momento para eliminar la situación de restricción de la libre competencia existente y dirigidas «a poner fin a la posibilidad de utilizar medios compartidos, humanos y materiales» de la Seguridad Social en sus actuaciones como Servicios de Prevención Ajenos, contemplando que, a partir del 1 de enero de 2003, no se autorizaría ningún medio de empleo compartido, manteniéndose transitoriamente los autorizados con anterioridad. Se ha podido constatar por este Tribunal de Cuentas que, hasta el segundo semestre del ejercicio 2003, no se ha comenzado a autorizar la apertura de nuevos centros exclusivamente dedicados a una de las actividades preventivas encomendadas a las Mutuas.

A pesar de las manifestaciones recogidas en los escritos de referencia, hasta la fecha de aprobación del presente Informe, no se ha procedido a la modificación del marco regulador de la actuación de las Mutuas en materia de prevención de riesgos laborales, subsistiendo, por tanto, las razones y los argumentos que llevaron en su día a este Tribunal de Cuentas a apreciar la existencia de posibles prácticas restrictivas de la competencia.

Las prácticas detectadas por el Tribunal de Cuentas que, a su juicio, actualmente continúan distorsionando el mercado y la libre competencia son las siguientes:

— La realización por las Mutuas, con cargo a los fondos de la Seguridad Social, de inversiones en instalaciones y equipamientos sanitarios y preventivos, para colocar a sus centros y profesionales en buenas condiciones para desarrollar las funciones privadas propias de los Servicios de Prevención Ajenos, frente a las entidades privadas especializadas que no han podido disponer de instalaciones y equipamientos financiados con dinero público. En el subapartado III.3.2.- «Inversiones realizadas con cargo al patrimonio de la Seguridad Social» se incluye un análisis pormenorizado de estas operaciones.

— La atribución legal de una cantidad a fondo perdido, sin contraprestación alguna, con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social, a favor de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas (500 pesetas por trabajador afiliado a 31 de diciembre de 1996), que ha supuesto una ventaja competitiva de la que no han gozado las entidades privadas especializadas en el sector de la prevención de riesgos laborales. En el subapartado III.3.3.- «Atribución legal de una cantidad con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social» se realiza un estudio exhaustivo de esta subvención.

— El riesgo de realización de ofertas con precios abusivos inferiores a los costes reales o precios predatorios, por parte de las Mutuas a algunas empresas, o la oferta de servicios, como complemento sobre la asociación con la Mutua, para la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, sin repercusión económica negativa para la gestión del Servicio de Prevención Ajeno. La garantía práctica de un beneficio, próximo al 15% de la facturación emitida por los servicios concertados, antes de impuestos, en la gestión de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas, ha desvirtuado el sentido económico del precio. Asimismo, ha propiciado que, al menos, parcialmente, con cargo a los fondos de la Seguridad Social, estas Entidades Colaboradoras se hayan situado en condiciones idóneas, en cuanto a la calidad y cantidad de sus recursos humanos, para la competencia en el sector, al poderse permitir, durante el período de maduración de la nueva actividad, la existencia de recursos humanos infrautilizados u ociosos sufragados por la Seguridad Social.

— La realización, hasta 31 de diciembre de 2002, de reconocimientos médicos periódicos (no podían incluir el control y vigilancia de la salud de los trabajadores, según la normativa al respecto, pero, en la práctica, se ha venido sustituyendo, parcialmente, la vigilancia de la salud por dichos reconocimientos médicos), con cargo a las cuotas de Seguridad Social. Esta circunstancia desvirtúa la realidad económica y contable de las empresas (no pagan por los servicios de reconocimientos médicos) y de las Mutuas (cargan a Seguridad Social gastos de su patrimonio privativo). En el subapartado III.3.4, «Reconocimientos médicos generales con cargo a cuotas» se efectúa un análisis sobre esta cuestión concreta.

— Por último, hay otra serie de factores que estarían condicionando la competencia en el mercado de la

prevención de riesgos laborales, tales como los aspectos señalados en los subapartados III.3.5, «Procedimientos de licitación de Organismos Públicos con objeto del contrato conjunto: póliza de accidentes de trabajo y Servicio de Prevención Ajeno», III.3.6, «Concertación del Servicio de Prevención Ajeno de una Mutua por Organismos Públicos con personal funcionario y laboral», III.3.7, «Régimen de incompatibilidades» y III.3.8, «Imposibilidad de mantener vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier otro tipo con las empresas con las que se concierte el Servicio de Prevención Ajeno».

Estas prácticas constituyen un conjunto de conductas que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, pueden restringir la competencia más allá de lo permitido por la Ley y constituir un caso de explotación abusiva de la posición dominante de las Mutuas en el mercado de los Servicios de Prevención, en los términos de los artículos 1 y 6 de la Ley 16/ 1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia. [40]

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la propia Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, en su artículo 19, entiende por ayudas públicas, a sus efectos, «las aportaciones de recursos a operadores económicos y empresas públicas o privadas, así como a producciones, con cargo a fondos públicos o cualquier otra ventaja concedida por los poderes o entidades públicas que suponga una reducción de las cargas a las que deberían hacer frente los operadores económicos y las empresas en condiciones de mercado o que no lleven implícita una contraprestación en condiciones de mercado. También se considerarán ayudas cualesquiera otras medidas de efecto equivalente al de las anteriores que distorsionen la libre competencia».

De acuerdo con el mismo artículo 19, «el Tribunal de Defensa de la Competencia, de oficio, o a instancia del Ministro de Economía y Hacienda, analizará los criterios de concesión de las ayudas públicas, en relación con sus efectos sobre las condiciones de competencia con el fin de emitir un informe que elevará al Consejo de Ministros. Dicho informe será público. El Consejo de Ministros, a la vista del contenido del informe del Tribunal de Defensa de la Competencia, decidirá, según los casos, proponer a los poderes públicos la supresión o la modificación de los citados criterios, así como, en su caso, las demás medidas conducentes al mantenimiento o al restablecimiento de la competencia. Todo ello, sin perjuicio de las competencias que en esta materia corresponden a la Comisión Europea».

En efecto, el artículo 87 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea dispone que «serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

De conformidad con este precepto, debió comunicarse por el Estado español a la Comisión Europea la concesión del conjunto de ayudas recibidas por las Mutuas, lo que no ha sido acreditado ante este Tribunal de Cuentas. Esta omisión vulnera la Directiva 80/723/CEE de la Comisión, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, el artículo 10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el artículo 9 de la Ley 38/2003, de 17 noviembre, General de Subvenciones, y el Real Decreto 1755/1987, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de comunicación a la Comisión de las Comunidades Europeas de los proyectos de las Administraciones o Entes Públicos que se propongan establecer, conceder o modificar ayudas internas, y comprometería al Estado español frente a la interposición ante las instancias europeas de posibles quejas o denuncias.

Por todo lo anterior, este Tribunal de Cuentas pondrá los hechos anteriormente descritos, presuntamente constitutivos de prácticas restrictivas de la competencia y de abuso de posición dominante, de las previstas en los artículos 1 y 6 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, y posiblemente incursos en un incumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en

[40] No puede aceptarse la alegación formulada por la Mutua número 274.- «IBERMUTUAMUR» sobre la negación de las prácticas restrictivas de la competencia, fundada en que los Servicios de Prevención mercantiles ofrecen precios notablemente más baratos que las Mutuas. Esta hipótesis, de ser cierta, vendría a cuestionar que la calidad de los servicios fuera uno de los factores que garantizara el equilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado de la prevención, con las graves consecuencias que de ahí se podrían derivar en un mercado como el de prevención de riesgos laborales, con fuerte repercusión social.

Con independencia de lo anterior, este Tribunal no puede compartir ninguno de los criterios que apunta la Mutua como origen del mayor precio de sus servicios sobre los prestados por los Servicios de Prevención privados. Así no puede aceptarse que las tarifas de las Mutuas estén condicionadas por los requerimientos establecidos por la compensación a la Seguridad Social por la utilización de sus medios materiales y humanos, dado que el modelo de compensación es, exclusivamente, vinculante para establecer dicha compensación, nunca para establecer las tarifas a aplicar a sus empresas asociadas. Tampoco se comparte el criterio de que la superior cuantía de los salarios del Convenio General de Entidades Aseguradoras, aplicables a las Mutuas, que los del Convenio de Oficinas y Despachos, aplicables a los Servicios de Prevención mercantiles, haya condicionado, en el pasado, los precios ofertados por las Mutuas, al ser estos gastos satisfechos por el patrimonio de la Seguridad Social con independencia del volumen de facturación. Por último, tampoco se puede compartir el criterio de la influencia en el precio de la restricción legal a la actuación de las Mutuas a sus empresas asociadas, dado que la amplitud del colectivo al que prestan servicios las Mutuas, minimiza la influencia que esta «restricción» pudiera tener en el precio de las actividades de prevención por ellas desarrolladas.

Respecto de las alegaciones formuladas por la Mutua sobre el origen del Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social, debe indicarse, en primer lugar, que el origen del Fondo no puede cuestionar que sea una reserva del patrimonio de la Seguridad Social, y, en segundo término, su origen no tiene nada que ver con lo manifestado en el Anteproyecto de Informe, en el sentido de que esta ayuda ha supuesto una ventaja competitiva para el sector de las Mutuas en relación con los Servicios de Prevención mercantiles. Asimismo, las argumentaciones expuestas sobre la contratación conjunta de la póliza de accidentes de trabajo y el Servicio de Prevención por determinados Organismos Públicos no afectan al contenido del Anteproyecto.

conocimiento del Ministerio de Economía y Hacienda para su traslado al Servicio de Defensa de la Competencia, a los efectos de lo previsto en los artículos 19 y 36 y siguientes de la propia Ley 16/1989, una vez haya sido aprobado el presente Informe por el Pleno del Tribunal de Cuentas. [41]

III.3.2 Inversiones realizadas con cargo al patrimonio de la Seguridad Social

Resulta destacable el incremento de las inversiones realizadas por las Mutuas con cargo al programa presupuestario 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo», desde el inicio de sus actividades preventivas como Servicios de Prevención Ajenos. Así, en el ejercicio 1998, las obligaciones reconocidas con cargo al capítulo VI, «Inversiones reales» de dicho programa fue de 4.913 miles de euros, en 2001 de 14.706 miles, en 2002 de 15.749 miles y en 2003 de 18.183 miles de euros, lo que representa un crecimiento del 270,10% desde el inicio de las actividades hasta el cierre del ejercicio 2003, último de los analizados en el presente Informe.

Este incremento en el esfuerzo inversor no está provocado por el incremento de las actividades preventivas realizadas en la faceta de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, de acuerdo con las actividades señaladas en el artículo 5 de la reiterada Orden de 22 de abril de 1997, ya que, como ha quedado apuntado anteriormente, la acción protectora en este sentido se ha visto reducida en los últimos ejercicios. El incremento de las inversiones realizadas ha ido dirigido a dotar a los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas de los medios materiales más adecuados para ejercer sus actividades, en orden a situar a sus centros y a sus profesionales en perfectas condiciones para desarrollar éstas en régimen de competencia con el sector privado. Instalaciones y equipamientos financiados por la Seguridad Social, a cambio de una compensación en general deficiente, como se señala a lo largo del presente Informe, y en particular, en el aspecto de las dotaciones a la amortización correspondiente, vacía de contenido al no haberse aplicado, como ya ha quedado apuntado, el cálculo de la compensación previsto en el apartado segundo b) de la Resolución de 22 de diciembre de 1998. Aunque este apartado hace mención expresa a la imputación como coste de la amortización correspondiente, su inaplicación práctica lo ha convertido en un aspecto exclusivamente teórico. Esta situación podría haber provocado, una vez más, una situación de restricción a la libre competencia y habría otorgado ventajas competitivas importantes a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

En el marco de una necesaria reforma legal de las actividades preventivas desarrolladas por las Mutuas, y en el ámbito de una futura segregación y separación de las actividades preventivas de las Mutuas, este aspecto cobra especial relevancia, al ser necesario que el inmovilizado material e inmaterial que pudiera asignarse a los Servicios de Prevención Ajenos fuera compensado a la Seguridad Social de tal manera que se asegurara un efecto neutro en su patrimonio y no provocara, asimismo, un sobredimensionamiento de las infraestructuras dedicadas por las Mutuas a las actividades preventivas de la Seguridad Social o la permanencia injustificada de elementos patrimoniales obsoletos o deteriorados por el uso, con valor neto contable positivo, adscritos a estas últimas actividades. A estos efectos, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el órgano de dirección y tutela de estas Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social debe controlar de forma efectiva el proceso de segregación y separación, garantizando que todos los recursos materiales que sean puestos a disposición de

[41] No se acepta la alegación de la Mutua número 151.- «ASEPEYO» relativa a la negación de la posible posición de dominio de las Mutuas en el ejercicio de su actividad en materia de prevención de riesgos laborales, como Servicios de Prevención Ajenos, ya que en ningún caso el presente Informe atribuye la referida posible posición de dominio a prácticas concertadas por las propias Mutuas, ni hace reproche alguno de legalidad, en este sentido, a la conducta de éstas. En cambio, atribuye el origen de esta situación de posible posición de dominio a las normas habilitantes y reguladoras del ejercicio de esta actividad por las Mutuas (Ley 31/1995, de 8 de noviembre; Real Decreto 39/1997, de 17 de enero; Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 22 de abril de 1997; Resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, de 22 de diciembre de 1998), tal como se expresa de forma reiterada a lo largo del Informe.

En cuanto a las limitaciones en el campo de actuación a las empresas asociadas no se acepta la alegación ya que el documento de asociación, como relación entre la Mutua y los empresarios asociados también coloca a aquélla en una posición privilegiada desde el inicio frente a los servicios de prevención privados.

Tampoco se acepta la alegación relativa al resto de limitaciones y exigencias a las que están sometidos los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas y que no tienen los servicios de prevención privados ya que estas limitaciones o exigencias son consustanciales a su condición de Entidades Colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, sujetas a un régimen jurídico reglado determinado por el derecho administrativo calificable como de sujeción especial y cuyo presupuesto forma parte de los Presupuestos Generales del Estado. Son éstos precisamente, los rasgos determinantes del régimen jurídico de Derecho Público que caracteriza el desarrollo de su actividad por parte de las Mutuas y que, por otro lado, van a determinar su necesaria sujeción a determinadas disposiciones y controles propios de este Derecho Público, pero son también, por otra parte, los que determinan la posibilidad de las Mutuas de gozar de una infraestructura y de unos medios humanos y materiales para prestar sus servicios, sustentados todos ellos por recursos de carácter público como ha quedado señalado anteriormente.

Por último tampoco se aceptan las alegaciones relativas a que la Ley 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia, no se puede aplicar porque conforme a su propio artículo 2 ha sido una ley la que habilita a la Mutua a actuar como Servicio de Prevención Ajeno y que en su artículo 6 no contiene ningún supuesto de posición dominante aplicable a las Mutuas, ni tampoco en su artículo 15 sobre violación de normas. Lo que pone de manifiesto el Informe es una «posición de privilegio» de las Mutuas que puede dar lugar a una «situación ventajosa» de éstas frente al resto de servicios de prevención privados y las referencias a una posible «desigualdad» son las derivadas de las citas literales realizadas de los artículos 1.d) y 6.2.d) de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia que prohíben «la aplicación en las relaciones comerciales o de servicio de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros», prohibición que, según el artículo 6.3 de esta misma Ley 16/1989, «se aplicará también (...) a los casos en que la posición de dominio en el mercado de una o de varias empresas haya sido establecida por disposición legal», que es lo que constituye el supuesto específico denunciado por este Tribunal de Cuentas.

La consideración de todos los hechos enumerados es la que lleva a este órgano de control externo a trasladar al órgano competente en la materia, el Servicio de Defensa de la Competencia, las actuaciones realizadas para que si por parte de éste se detectaran indicios de prácticas restrictivas de la competencia y de abuso de posición dominante, una vez instruido el expediente, lo remita al Tribunal de Defensa de la Competencia.

los Servicios de Prevención Ajenos sean compensados a la Seguridad Social.

Asimismo, debería plantearse la necesidad de no autorizar la realización de nuevas inversiones con destino a los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas, con cargo al presupuesto de la Seguridad Social.

III.3.3 Atribución legal de una cantidad con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social

La mayor parte de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (18 Entidades que representan el 62% del total), han percibido la subvención de 500 pesetas por trabajador protegido a la fecha del 31 de diciembre de 1996, procedente del Fondo de Prevención y Rehabilitación, para su aplicación a la ejecución del proyecto que determinó la acreditación provisional de la Mutua en su actuación como Servicio de Prevención Ajeno, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. [42]

De acuerdo con la información facilitada al efecto por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, referida a la fecha de remisión del Anteproyecto del presente Informe a alegaciones, los importes transferidos a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, procedentes del Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social, son los siguientes:

CUADRO III

15. **Atribución legal concedida con cargo al Fondo de Prevención y rehabilitación de la Seguridad Social**
(En miles de euros)

Nº	DENOMINACIÓN	FECHA RESOLUCION	IMPORTE
4	MIDAT	31/01/2000	645
7	MUTUA MONTAÑESA	09/02/2001	372
10	MUTUA UNIVERSAL MUGENAT	14/05/1998	1.967
11	MAZ	20/09/2002	727
15	MUTUA VALENCIANA LEVANTE	18/05/1998	480
19	REDDIS UNION MUTUAL	26/11/1998	150
20	MUTUAS VIZCAYA INDUSTRIAL	04/07/2000	359
21	MUTUA NAVARRA	26/06/2000	83
25	MUPA	27/01/2000	101
35	FIMAC	30/12/2002	198
38	MUTUA DE ACCIDENTES DE TRABAJO DE TARRAGONA	09/02/2001	127
61	FREMAP	31/07/1998	5.380
85	MUTUA EGARA	29/12/1998	230
126	MUTUAL CYCLOPS	20/09/2002	1.467
151	ASEPEYO	05/06/1998	4.344
263	MADIN[43]	14/05/1999	322
267	UNION DE MUTUAS	22/12/1998	536
274	IBERMUTUAMUR	07/02/2000	1.941
275	FRATERNIDAD-MUPRESPA	18/07/2001	3.272
	TOTAL		**22.698**

[42] Respecto de las alegaciones formuladas por la Mutua número 274.- «IBERMUTUAMUR», sobre que el origen del Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social podría justificar su aplicación a sus Servicios de Prevención Ajenos, debe indicarse, en primer lugar, que el Fondo se constituye como una reserva del patrimonio único de la Seguridad Social, cuyo titular es la Tesorería General de la Seguridad Social, con independencia de que su origen se encuentre en el 80% del exceso de excedentes generados por las Mutuas en su parcela de colaboración en la gestión de la Seguridad Social; en segundo término, que la ayuda ha supuesto una ventaja competitiva para el sector de Mutuas en relación con los Servicios de Prevención Ajenos privados es un hecho contrastable que en nada se ve cuestionado por el origen del citado Fondo de Prevención y Rehabilitación. En definitiva, unos fondos públicos, ya que se trata de una reserva del patrimonio de la Seguridad Social, han sido destinados a financiar una actividad de prevención, fuera de la acción protectora de la Seguridad Social, prestada en régimen de competencia con el sector privado.

[43] La Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 263.- «MADIN», se fusionó, con fecha 31 de diciembre de 2001, con la Mutua número 274.- «IBERMUTUAMUR».

El importe total al que ascendieron las subvenciones concedidas, hasta el momento del envío del Anteproyecto del presente Informe a alegaciones, con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social, se elevó a 22.698 miles de euros.

Las Mutuas que tenían pendiente de autorizar la subvención, con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social, por parte de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, eran las que se indican a continuación:

CUADRO III

16. **Atribución Fondo Prevención y Rehabilitación pendiente concesión**
(En miles de euros)

Nº	DENOMINACIÓN	FECHA SOLICITUD	IMPORTE SOLICITADO
2	LA PREVISORA	19/12/1999	113
16	SAT	30/07/1998	219
39	MUTUA INTERCOMARCAL	18/05/2000	382
48	PAKEA	No solicitada	
72	SOLIMAT	21/10/1998	Pendiente cuantificación
115	MUTUA DE CEUTA-SMAT	15/06/1999	199
183	MUTUA BALEAR	28/11/1997	231
201	MUTUA GALLEGA DE ACCIDENTES DE TRABAJO	30/12/1999	Pendiente cuantificación
247	GREMIAT	03/02/1998	198
271	UNION MUSEBA IBESVICO	16/03/1998	665
272	MAC, MUTUA DE ACCIDENTES DE CANARIAS	15/12/2000	Pendiente cuantificación

El importe pendiente de autorizar, por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, a las Mutuas que han solicitado la subvención, con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social, asciende a 2.007 miles de euros (sin incluir las cuatro Entidades Colaboradoras que figuran en el cuadro anterior como pendientes de cuantificación del importe a transferir por diversas causas).

En cuanto a las razones que justifican que no se hayan concedido las subvenciones solicitadas, tantos años después del desarrollo de la referida Disposición Adicional Decimotercera de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, a través de la Disposición Transitoria Segunda de la Orden de 22 de abril de 1997, y de la obtención de las acreditaciones correspondientes para actuar como Servicios de Prevención Ajenos, por parte de las Mutuas interesadas, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social comunica que «la liberación de fondos se supedita a la previa conformidad de este Centro Directivo respecto al grado de dedicación de los medios materiales y humanos que, formando parte de la gestión de la Seguridad Social, serán utilizados por el Servicio de Prevención Ajeno. Si bien, la tramitación de los expedientes de determinación del grado de dedicación de los medios de la Seguridad Social utilizados por el Servicio de Prevención Ajeno se encuentra muy avanzada, se ha considerado conveniente dejar en suspenso la aplicación de lo previsto en la Disposición Transitoria Segunda de la Orden de 22 de abril de 1997, hasta tanto se adopten las medidas oportunas para poner fin a la utilización de medios compartidos, habida cuenta de la posición de privilegio, reiteradamente denunciada por ese Tribunal de Cuentas, que supone la aplicación de dicha disposición para las Mutuas».

Las subvenciones recibidas por las Mutuas procedentes del Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social se han aplicado, en general, como ingresos del Servicio de Prevención Ajeno. Entre las Mutuas incluidas en la muestra seleccionada por este Tribunal de Cuentas, se ha podido constatar su materialización parcial en inversiones destinadas al Servicio de Prevención Ajeno.

El objeto de la subvención fue su aplicación a la ejecución del proyecto que determinó la acreditación provisional para la actuación de las Mutuas como Servicios de Prevención Ajenos. Sin embargo, la ejecución del proyecto se llevó a cabo, al menos parcialmente debido al deficiente sistema de compensación, a cargo del presupuesto de la Seguridad Social.

Por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales no se han tomado las medidas oportunas tendentes a la comprobación del empleo dado a la subvención concedida y no se han establecido, en tiempo y forma, los importes que, de los gastos e inversiones del Servicio de Prevención Ajeno de las Mutuas afectadas,

podrían haber sido satisfechos por el patrimonio de la Seguridad Social. Por tanto, no se ha instrumentado expediente de reintegro de subvención alguna, bien del patrimonio privativo al patrimonio de la Seguridad Social (al haber financiado éste, total o parcialmente los gastos e inversiones realizados), bien del patrimonio privativo al Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social, en su caso.

Ahora bien, dado el tiempo transcurrido desde que se concedió la subvención a la mayoría de las Mutuas afectadas (1998, en muchos casos), este Tribunal de Cuentas considera prescrito el derecho a reconocer o liquidar el reintegro, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 39, apartados 1 y 2.b), en relación con el apartado 7 del artículo 30 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. No obstante, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería comprobar el empleo dado a aquellas subvenciones cuyo derecho a reconocer o liquidar el reintegro no hubiera prescrito en la actualidad, bien por haberse reconocido dentro del plazo de cuatro años previsto por el citado precepto legal o bien por que se pudieran reconocer en el futuro.

Por último, hay que precisar que estas subvenciones se han concretado en una ventaja competitiva del sector de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas frente al sector de entidades especializadas en prevención privadas y su concesión podría haber vulnerado la Ley de Defensa de la Competencia. Estas ayudas públicas no han sido comunicadas a la Comisión Europea, omisión que vulnera la normativa comunitaria relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los estados miembros y las empresas públicas y la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Derecho Administrativo Común y la Ley General de Subvenciones. [44]

III.3.4 Reconocimientos médicos generales con cargo a cuotas

Como ya ha quedado apuntado en la sección correspondiente a las Consideraciones Generales del presente Informe, los reconocimientos médicos generales realizados tradicionalmente por la Seguridad Social a través de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, han sido objeto de progresiva supresión.

De acuerdo con lo previsto en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en sus artículos 22 «el empresario garantizará a los trabajadores a su servicio la vigilancia periódica de su estado de salud en función de los riesgos inherentes al trabajo» y 31.3 «los servicios de prevención deberán estar en condiciones de proporcionar a la empresa el asesoramiento y apoyo que precise en función de los tipos de riesgo en ella existentes y en lo referente a ... la vigilancia de la salud de los trabajadores en relación con los riesgos derivados del trabajo», los reconocimientos médicos que se venían realizando por las Mutuas quedan dentro del concepto genérico de vigilancia de la salud y, por tanto, desde la entrada en vigor de la Ley son responsabilidad y obligación económica directa del empresario. No obstante, su eliminación fue progresiva durante un período transitorio, que ha finalizado el pasado 1 de enero de 2003. Primero, el período transitorio fue objeto de regulación en la Disposición Transitoria Tercera de la Orden de 22 de abril de 1997, que prorrogó la situación inicial hasta el 31 de diciembre de 1999. Después, el período transitorio fue prorrogándose anualmente hasta el 31 de diciembre de 2002, en base a las sucesivas Disposiciones Transitorias Quintas de las Órdenes de 28 de enero de 2000, de 29 de enero de 2001 y TAS/192/2002, de 31 de enero, por las que se dictaban normas de cotiza-

[44] No puede aceptarse la alegación formulada por la Mutua número 61.-«FREMAP» sobre la atribución legal de una cantidad con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social y la ausencia de su comunicación a la Comisión Europea, su consideración como subvención y la calificación del Fondo como reserva destinada a la creación de servicios de prevención gestionados por las Mutuas.

En primer lugar, la Directiva 80/723/CEE de la Comisión Europea, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados Miembros y las empresas públicas, tiene como objetivo garantizar la transparencia de las relaciones financieras entre los poderes públicos, las empresas públicas y las empresas privadas, impidiendo la existencia de ningún tipo de discriminación injustificada entre empresas públicas y privadas en la aplicación de las normas de la competencia; las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social son Entidades Colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social y están sujetas a un régimen jurídico reglado determinado por el derecho administrativo calificable como de sujeción especial, cuyo presupuesto forma parte de los Presupuestos Generales del Estado y cuyo patrimonio tiene un doble componente, el primero, propiedad de la Seguridad Social, y el segundo, el patrimonio histórico o privativo, propiedad de la Mutua, pero adscrito exclusivamente al cumplimiento de los fines de la Entidad; y son, a juicio de este Tribunal, estos rasgos determinantes del régimen jurídico de Derecho Público que caracterizan la actividad de las Mutuas, los que justifican que las ayudas públicas concedidas con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación debieran haber sido comunicadas a la Comisión Europea.

En segundo término, sólo la consideración de la actividad preventiva desarrollada por las Mutuas, en su calidad de Servicios de Prevención Ajenos, como de utilidad o interés público, podría justificar la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, cuando destina a las actividades que las Mutuas puedan desarrollar como Servicios de Prevención Ajenos recursos procedentes del Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social. Lo contrario supondría admitir una desviación de fondos públicos a actividades privadas. Pero esta consideración de utilidad o interés público no puede justificar la discriminación que esta atribución legal ha supuesto, de hecho, entre las Mutuas y las entidades especializadas privadas, entes que compiten en el mercado de la prevención de riesgos laborales.

Por último, la justificación de la referida atribución legal como una disposición de la parte del Fondo de Prevención y Rehabilitación constituido por cada una de las Mutuas, no puede, tampoco, ser compartida por este Tribunal, dado que la disposición autorizada en este caso por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales difiere de las concedidas previamente para la creación o renovación de centros o servicios de prevención y rehabilitación gestionados por las Mutuas, con cargo al exceso de excedentes que cada una hubiese previamente generado. Mientras que éstas se han materializado siempre en inversiones de la propia Seguridad Social con destino a las actividades preventivas enmarcadas dentro de su acción protectora, las primeras se han concretado en una entrega a fondo perdido a favor del patrimonio privativo de las Mutuas y se han destinado a actividades preventivas situadas fuera de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social. Asimismo, el argumento del origen del Fondo de Prevención de la Seguridad Social, el 8% del exceso de excedentes generados por las Mutuas, no puede ser utilizado como justificación de la atribución legal concedida, dado que se trata de una reserva constituida con excedentes en la gestión de la Seguridad Social y, por tanto, de una reserva de la Seguridad Social afecta a los fines generales de prevención y rehabilitación, de la que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales dispondrá el destino concreto que haya de darse a esos fondos, no siendo estrictamente necesario el retorno a las Mutuas que lo habrían generado (veánse, por ejemplo, las disposiciones autorizadas a favor de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales).

ción a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, durante los años 2000, 2001 y 2002, respectivamente. Ya durante el ejercicio 2002 los reconocimientos médicos realizados por la Seguridad Social tuvieron un ámbito más reducido, debido a las restricciones impuestas por la Resolución de 20 de marzo de 2002, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, sobre los reconocimientos médicos generales que pueden dispensar las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Criterio corroborado por la Resolución de 20 de junio de 2002, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que prorroga el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas en el año 2001.

Considerando exclusivamente los gastos aplicados al subconcepto 2571.- «Servicios concertados para colaboración. Reconocimientos médicos a la población laboral» y, por tanto, haciendo abstracción de los costes directos de la actividad de medicina preventiva realizada con cargo a los presupuestos de la Seguridad Social hasta el año 2002, inclusive, a nivel consolidado del sector, las obligaciones reconocidas por este concepto se han elevado a 98.811 miles de euros en el ejercicio 2001 y a 76.704 miles de euros en el año 2002. En términos relativos, han representado el 40,45% y el 36,90%, respectivamente, para cada uno de los años analizados, de los gastos por operaciones corrientes del programa presupuestario 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo». Comparando estas magnitudes con los resultados obtenidos por las Mutuas en la colaboración de la gestión de la Seguridad Social, el importe gastado representa el 48,87% y el 38,92%, respectivamente, del ahorro neto del sector que ofrece la cuenta agregada del resultado económico patrimonial de los ejercicios 2001 y 2002.

Durante el ejercicio 2003 los reconocimientos médicos a la población laboral realizados por las Mutuas, en su calidad de Servicios de Prevención Ajenos y como consecuencia de la vigilancia de la salud concertada con sus empresas asociadas, se han seguido aplicando, con carácter general, al presupuesto de la Seguridad Social, a pesar de resultar un gasto directo y exclusivo de dichos Servicios, tal y como se analiza de forma exhaustiva en el subapartado III.4.3. del presente Informe. Como ha quedado apuntado en el subapartado III.1.6., la inexistencia del subconcepto presupuestario 2571.- «Servicios concertados para colaboración. Reconocimientos médicos a la población laboral» en el ejercicio 2003, ha sido obviada por las Mutuas, con carácter general, aplicando el gasto derivado de su realización a la rúbrica 2279.- «Trabajos realizados por otras empresas y profesionales. Otros».

Con independencia del efecto distorsionador que, sobre los datos económicos, provoca la circunstancia anterior, la supresión de la realización de los reconocimientos médicos generales por parte de la Seguridad Social supone un descenso en la acción protectora de la misma que, al no ir acompañada de una rebaja en paralelo de las cotizaciones, revierte en los resultados positivos obtenidos por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, en su faceta de colaboración en la gestión. [45]

III.3.5 Procedimientos de licitación de Organismos Públicos con objeto del contrato conjunto: póliza de accidentes de trabajo y Servicio de Prevención Ajeno

Se ha podido constatar, si bien con menor frecuencia en el último ejercicio analizado, la existencia de contratos administrativos adjudicados por Organismos Públicos, al amparo de cualquiera de los procedimientos y formas de adjudicación de los previstos en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, cuyo objeto venía constituido, conjuntamente, por la cobertura de las contingencias profesionales de la Seguridad Social a los trabajadores del correspondiente Organismo y la prestación del Servicio de Prevención Ajeno.

La existencia de un objeto contractual conjunto, no fraccionándose el mismo en dos lotes claramente diferenciados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 68.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ha impedido que las empresas privadas dedicadas a la prevención de riesgos laborales pudieran participar en dichos procedimientos de licitación al no poder ofertar la cobertura de las contingencias profesionales de la Seguridad Social. Esta circunstancia, con independencia de constituir un añadido más a la restricción de la libre competencia, ha provocado que dichos Organismos hayan vulnerado uno de los principios rectores de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el de concurrencia, recogido en la parte dispositiva de la propia Ley en su artículo 11.1. cuando establece que «los contratos de las Administraciones Públicas se ajustarán a los principios de publicidad y concurrencia ... y, en todo caso, a los de igualdad y no discriminación».

En el supuesto contrario también se vulneran estos mismos principios de la contratación administrativa. Cuando un Organismo Público convoca la adjudicación de sólo la contratación del Servicio de Prevención Ajeno, teniendo en vigor la póliza de contingencias profesionales, sólo puede concurrir a la licitación la Mutua correspondiente y las entidades especializadas privadas, pero no el resto de Mutuas.

En consecuencia, este Tribunal de Cuentas pondrá en conocimiento de la Junta Consultiva de Contratación

[45] La Mutua número 151.- «ASEPEYO» en trámite de alegaciones manifiesta que otro efecto que ha provocado la supresión de los reconocimientos médicos generales con cargo a cuotas ha sido el de asumir unos costes innecesarios de personal, con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, al optar la Mutua por no despedir al exceso de trabajadores provocado por la reducción de esta actividad y mantenerlos temporalmente para ir incorporándolos paulatinamente al Servicio de Prevención.

Administrativa esta situación restrictiva de la concurrencia en la contratación pública, para que, en virtud de las competencias otorgadas a la misma por el apartado 2 del artículo 10 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, proceda a adoptar, si lo estima oportuno, las normas o medidas de carácter general que considere necesarias para impedir esta anómala forma de proceder a los correspondientes Órganos de Contratación de los Organismos Públicos afectados. [46]

III.3.6 Concertación del Servicio de Prevención Ajeno de una Mutua por Organismos Públicos con personal funcionario y laboral

Se ha podido detectar la existencia de contratos administrativos suscritos por determinados Organismos Públicos con Mutuas, cuyo objeto estaba destinado a la prestación del Servicio de Prevención Ajeno para todo el personal del Organismo, ya fuera funcionario, sujeto al mutualismo administrativo y, por tanto, sin la prestación de la cobertura de las contingencias profesionales a través de Mutuas, ya fuese laboral, acogido al Régimen General de la Seguridad Social y, por ello, con la prestación de la cobertura de las contingencias profesionales a través de Mutuas.

En cuanto al ámbito de actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social para desarrollar las funciones correspondientes a Servicios de Prevención Ajenos, se regula en el artículo 32 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y se circunscribe única y exclusivamente a las empresas a ellas asociadas, pero nada se establece sobre los empleados de dichas empresas, que en el caso de Organismos Públicos pueden ser trabajadores protegidos por la propia Mutua o trabajadores funcionarios, protegidos por otras entidades de previsión social. El criterio de este Tribunal de Cuentas al respecto es que existe un vacío normativo que ha dado origen a distintas interpretaciones por parte de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas y que se deberían dictar las aclaraciones normativas necesarias para evitar estas nuevas distorsiones en el mercado.

Al existir una laguna normativa a este respecto cada Mutua ha interpretado su actuación respecto a estos trabajadores, no protegidos por ellas, de forma diferente. Esta circunstancia se ha puesto de manifiesto, sobre todo, en las actividades de vigilancia de la salud que se dirigen directamente a los trabajadores, entendiendo que no podían prestar sus servicios a este colectivo, pero sin embargo en las actuaciones de las especialidades técnicas, dirigidas a los puestos de trabajo y no a los empleados que las desarrollan, algunas Mutuas han interpretado que sí podían realizar estas actividades.

En la normativa vigente no se prohíben expresamente estas actuaciones y la norma sólo lo circunscribe a empresas asociadas. La prevención de riesgos laborales es responsabilidad del empresario con respecto a todos sus empleados y no parece razonable que si el empresario opta por contratar alguna o todas las especialidades preventivas tenga que forzosamente contratar con un Servicio de Prevención Ajeno privado o bien contratar todas las especialidades con dos Servicios de Prevención, uno privado (para el personal funcionario) y otro de la Mutua con la que tiene cubiertas las contingencias profesionales (respecto a los trabajadores protegidos por la Mutua).

Aunque la interpretación sistemática de la normativa aplicable a la materia, artículo 32 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, artículo 7 de la Orden de 22 de abril de 1997 y, especialmente, artículo 13 del Reglamento General sobre colaboración en la gestión de las Mutuas, en la redacción dada al mismo por el artículo único, cuatro, del Real Decreto 428/2004, de 12 de marzo, parece hacer inviable, en la actualidad, la prestación de los Servicios de Prevención Ajenos a trabajadores fuera del ámbito de actuación de la Mutua, cuando dispone, al hablar de los servicios preventivos, que las Mutuas podrán «prestar servicios... a favor de las empresas asociadas y de sus trabajadores dependientes y de los trabajadores por cuenta propia adheridos que tengan cubiertas las contingencias» profesionales con la propia Mutua, sin embargo, podría entenderse que es en el ámbito de la prevención por las Mutuas en su faceta de colaboradoras de la Seguridad Social dónde tiene sentido esta separación entre trabajadores protegidos por la Mutua y no protegidos ya que los primeros, que son los cotizantes a la Seguridad Social, son los beneficiarios de las prestaciones del Sistema, como ocurre en los casos de la prestación económica de la incapacidad temporal, de pensiones, asistencia sanitaria en accidentes de trabajo, etc., donde todo se dirige a los trabajadores protegidos.

III.3.7 Régimen de incompatibilidades

El artículo 3 de la Orden de 22 de abril de 1997 dispone que «las personas físicas o jurídicas que ostenten algún cargo en cualesquiera de los órganos de gobierno y participación de una Mutua o desempeñen la dirección ejecutiva, no podrán tener vinculación alguna con otro Servicio de Prevención distinto al establecido por la Mutua o por una organización común o asociativa en

[46] Respecto de las alegaciones formuladas por la Mutua número 274.-«IBERMUTUAMUR», en relación con el principio de igualdad y la licitación conjunta por parte de determinados Organismos Públicos de la póliza de accidentes de trabajo y de los Servicios de Prevención Ajenos, el Anteproyecto de Informe no hace referencia a la actuación de las Mutuas sino a las actuaciones de determinados Organismos Públicos, que, al incluir de forma conjunta en las licitaciones como único objeto contractual ambas prestaciones (la cobertura de las contingencias de Seguridad Social y la prestación de los Servicios de Prevención) impiden de hecho la presentación de ofertas a los Servicios de Prevención Ajenos privados (que no pueden ofertar, por definición, las prestaciones de Seguridad Social) , lo que vulnera, a juicio de este Tribunal de Cuentas, los principios de igualdad y concurrencia, , a los que debe ajustarse la contratación administrativa (artículo 11. del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas).

la que la misma participe, con excepción de la vinculación de las personas que participen en los órganos rectores de la Mutua que pertenezcan a empresas a aquéllas asociadas y que tuvieran constituido un Servicio de Prevención Propio».

Este Tribunal de Cuentas ha realizado un cruce entre las personas físicas, señaladas en el párrafo anterior de Mutuas, y de un número limitado de Servicios de Prevención privados, seleccionados al azar, habiéndose detectado un caso (Mutua número 183, «MUTUA BALEAR») con vinculación familiar, en primer grado de consanguinidad, y otro (Mutua número 126, «MUTUAL CYCLOPS») dónde un vocal de la Junta Directiva fue simultáneamente apoderado de un Servicio de Prevención privado. [47]

Esta comprobación, que debería complementarse con el personal que presta sus servicios en los Departamentos de Prevención de las Mutuas, pone de manifiesto un inexistente seguimiento del régimen de incompatibilidades por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por lo que se podrían no estar respetando las incompatibilidades previstas por la normativa en vigor y se podrían estar desarrollando actividades en concurrencia desleal con la actividad de la Mutua por parte de algunos empleados, incurriendo en faltas muy graves de las tipificadas en el artículo 59.3.j) del Convenio Colectivo general de ámbito estatal para las entidades de seguros, reaseguros y Mutuas de Accidentes de Trabajo para los años 2000 a 2003, aprobado por Resolución de 2 de marzo de 2001 de la Dirección General de Trabajo.

III.3.8 Imposibilidad de mantener vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier otro tipo con las empresas con las que se concierte el Servicio de Prevención Ajeno

El artículo 17.c) del Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, contempla, como uno de los requisitos de las entidades especializadas para poder actuar como Servicios de Prevención, el «no mantener con las empresas concertadas vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier otro tipo, distintas a las propias de su actuación como Servicio de Prevención, que puedan afectar a su independencia e influir en el resultado de sus actividades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 22». Este artículo es el que faculta a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social como Servicios de Prevención Ajenos. En idéntica línea argumental, se manifiesta el apartado f) del artículo 2 de la Orden de 27 de junio de 1997, de desarrollo del Reglamento anterior, en relación con las condiciones de acreditación de las entidades especializadas como Servicios de Prevención Ajenos a las empresas. El citado apartado exige a la entidad especializada que solicite su acreditación el «compromiso de no concertar su actividad con empresas con las que tuvieran vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier otro tipo».

El requisito señalado pretende garantizar uno de los principios básicos de la actividad preventiva: la independencia de la entidad especializada con la que se concierta la prestación del servicio, del empresario responsable último de la actividad preventiva y de su concertación, en su caso.

Es indudable que, a pesar de la autorización legal y reglamentaria, esta independencia no puede darse en el supuesto de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, al estar matizada la misma por, al menos, la existencia del convenio de asociación para la gestión de la protección respecto de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. La importancia que para las Mutuas puede tener la renovación o denuncia de un determinado convenio viene dada por las condiciones exigidas para su constitución y funcionamiento, no ya como Servicios de Prevención Ajenos, sino como Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, por el artículo 9 del Reglamento General sobre colaboración en la gestión (número de empresarios, número de trabajadores y volumen de cuotas mínimos).

Con independencia de esta limitación de carácter general, se ha podido constatar, para las Mutuas incluidas en la muestra y a través del análisis del modelo 347.- «Declaración anual de operaciones con terceras personas» presentado a la Agencia Estatal de Administración Tributaria por cada una de ellas, la existencia de operaciones comerciales muy significativas cuantitativamente con empresas asociadas con las que se tiene concertada la prestación del Servicio de Prevención Ajeno. [48]

---

[47] No se acepta la alegación formulada por la Mutua número 126.- «MUTUAL CYCLOPS» relativa a que no existe obligación legal de registrar el apoderamiento y que además está prohibido inscribir aquellos poderes que no sean generales ya que el apartado 5 del artículo 94 del Reglamento del Registro Mercantil, aprobado por Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, establece que en la hoja abierta a cada sociedad se inscribirán obligatoriamente los poderes generales y las delegaciones de facultades, así como su modificación, revocación y sustitución y que no será obligatoria la inscripción de los poderes generales para pleitos o de los concedidos para la realización de actos concretos, pero en ningún caso los prohíbe. Tampoco se acepta la alegación respecto a que la Mutua no tiene posibilidad de comprobar que los miembros «integrantes de los órganos de gobierno y participación no han estado ni un solo momento durante esos años apoderados en alguno de los cientos de sociedades de prevención ni hacer esa comprobación diariamente», ya que el apoderamiento al que hace referencia el Informe ha estado en vigor durante dos años en los cuales el vocal de la Junta Directiva ha firmado las cuentas anuales de los ejercicios 2001 y 2002, por lo que la Mutua debería haber realizado las consultas pertinentes al Registro Mercantil sobre administradores y apoderados periódicamente y al menos en el momento de la formulación de dichas cuentas anuales.

[48] No se acepta la alegación formulada por la Mutua número 61.- «FREMAP» en relación a que las operaciones comerciales que mantiene con sus empresas asociadas no le afectan a su independencia ni influyen en el resultado de sus actividades como servicio de prevención. Esta es una apreciación por parte de la Mutua, que no comparte el Tribunal de Cuentas, toda vez que, analizadas dichas relaciones financieras, se considera que cuantitativamente son representativas, pudiendo afectar por tanto al resultado de sus actividades como servicio de prevención y a un trato de favor por parte de la Mutua. A título de ejemplo, la Mutua mantiene operaciones comerciales con el grupo Mapfre, con un volumen global de 10 millones de euros.

III.4 ESTIMACIÓN DE COSTES DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS DE LAS MUTUAS

III.4.1 La Seguridad Social podría estar financiando los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas

Uno de los objetivos prioritarios de la presente Fiscalización Especial, ha estado constituido por la valoración de la razonabilidad de la distribución de costes en materia de prevención de riesgos laborales entre el programa presupuestario de «Higiene y Seguridad en el Trabajo» de la Seguridad Social y la cuenta de resultados del Servicio de Prevención Ajeno.

Para ello, este Tribunal de Cuentas ha solicitado, a las Mutuas incluidas en la muestra realizada, la contabilidad de costes que permitiera establecer, con exactitud, la cuantía de los gastos imputables a cada una de las actividades preventivas. Por parte de las entidades antedichas no se ha podido facilitar dicha información dado que, a pesar de lo dispuesto en, entre otros, el artículo 13.1 de la Orden de 22 de abril de 1997, en el sentido de que «el registro contable de las actividades realizadas por las Mutuas como Servicios de Prevención, se realizará de modo que permita conocer con precisión los resultados inherentes a tales actividades», no existe otra obligación legal o reglamentaria de establecer y, por tanto, rendir una contabilidad interna, analítica o de costes al efecto.

Ante esta situación, se ha optado por elaborar un procedimiento que permitiera estimar razonablemente la distribución de costes entre las dos actividades preventivas señaladas. Para ello se ha partido de una distribución real, no estimada, de los gastos de personal.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en base a lo previsto en los artículos 6 y 10.3 de la reiterada Orden Ministerial de 22 de abril de 1997, ha elaborado un censo de medios humanos de las Mutuas destinados al desarrollo de actividades preventivas de riesgos laborales. De acuerdo con lo informado por dicho Departamento Ministerial, mediante el escrito de fecha 31 de marzo de 2002 ya mencionado anteriormente, el censo de medios humanos se inicia «en 1998 y se actualiza con carácter permanente. En el censo se registran todos los medios preventivos de las Mutuas, por lo que contiene aquellos de dedicación exclusiva a actividades preventivas de la Seguridad Social, los de dedicación exclusiva a los Servicios de Prevención Ajenos y los medios humanos de dedicación compartida para la gestión de la Seguridad Social y para los Servicios de Prevención Ajenos. Respecto de estos últimos, se señala en el censo individualmente los niveles de dedicación a cada área autorizados por este Centro Directivo, mediante asignación de porcentajes referidos a las jornadas de trabajo, lo que sirve para conocer la incidencia de los mismos en los costes directos e indirectos de sostenimiento y funcionamiento de los servicios».

En base al censo de medios humanos de cada una de las Mutuas de las seleccionadas en la muestra, se ha solicitado a cada una de ellas la relación nominal de todo el personal que ha prestado sus servicios en el Departamento de Prevención, con indicación de los niveles de dedicación a cada área preventiva autorizados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, detallando individualizadamente el importe de las retribuciones íntegras anuales, incluyendo las cuotas de la Seguridad Social a cargo de la empresa, de cada uno de los trabajadores. Esta relación se ha conciliado, con exactitud, con las obligaciones reconocidas brutas, antes de la compensación por la utilización de medios compartidos, del capítulo I.- «Gastos de personal» del programa presupuestario 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo». A estas retribuciones íntegras se les ha aplicado el porcentaje de dedicación a cada una de las actividades preventivas de cada uno de los empleados incluidos en la relación nominal y se ha obtenido el desglose de los costes reales de personal entre los aplicables a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social y los imputables a la gestión del Servicio de Prevención Ajeno de cada Mutua. [49]

Para poder validar los porcentajes de dedicación autorizados por el Ministerio, se ha solicitado documentación justificativa de las actividades reales desempeñadas por una muestra del personal de cada una de las Mutuas incluidas en la selección, y, debido a las limitaciones inherentes a cualquier proceso de esta naturaleza, como consecuencia de las dificultades de medición de los tiempos efectivos dedicados a cada una de las actividades realizadas por cada profesional, no se han podido contrastar los niveles de dedicación autorizados y los efectivamente ejecutados.

Asimismo, se ha intentado contrastar la información facilitada por las Mutuas seleccionadas en la muestra con la existente en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. A este respecto el citado Departamento, a través de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, informa que «dado que el Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social para el

[49] No se acepta la alegación formulada por la Mutua número 61.- «FREMAP» en relación a que el Tribunal, de acuerdo con la Resolución de 28 de diciembre de 1998, tendría que haber aplicado el coeficiente reductor del 0,5% a los valores de los costes para el personal facultativo para el cálculo de los costes directos en el ejercicio 2001. Como se indica en el párrafo 1 y siguientes de la página 100 del Anteproyecto de Informe, se ha solicitado a la Mutua la relación nominal de todo el personal que ha prestado sus servicios en el Departamento de Prevención, con indicación de los niveles de dedicación a cada área preventiva autorizados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. A las retribuciones íntegras se les ha aplicado el porcentaje de dedicación a cada una de las actividades preventivas de cada uno de los empleados incluidos en la relación nominal y se ha obtenido el desglose de los costes reales de personal entre los aplicables a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social y los imputables a la gestión del Servicio de Prevención Ajeno de cada Mutua. Debe entenderse que, para efectuar el cálculo de la compensación previsto en el apartado segundo b) de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, sí hay que aplicar el coeficiente reductor del 0,5% a los valores de los costes para el personal facultativo, pero que en los niveles de dedicación facilitados ya se ha tenido en cuenta que en ese ejercicio estaban permitidos los reconocimientos con cargo a cuotas.

año 2001... permaneció vigente hasta 31 de mayo de 2003... y que esta Dirección General con posterioridad autorizó a cada una de las Mutuas grados de dedicación promedio por grupos profesionales para llevar a cabo su ejecución y no individualizados... no resulta posible facilitar los grados de dedicación autorizados de forma individualizada». Aunque esta afirmación contradice la facilitada en su momento sobre el censo de recursos humanos, mediante el ya referido escrito de fecha 31 de marzo de 2002, la información facilitada ha permitido a este Tribunal constatar que las relaciones individualizadas facilitadas por las Mutuas respetan, normalmente, los porcentajes asignados por el Ministerio y, en aquellos supuestos en que esta circunstancia no se da, los porcentajes de dedicación al Servicio de Prevención Ajeno son mayores, con carácter general, que los comunicados y/o autorizados por dicho Departamento.

Una vez establecido el desglose de los costes de personal, se ha extrapolado, en idéntica proporción, a las obligaciones reconocidas brutas, antes de la compensación por la utilización de medios compartidos, del capítulo II.- «Gastos corrientes en bienes y servicios» del programa presupuestario 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo», minoradas, en los ejercicios 2001 y 2002, en el importe correspondiente a los reconocimientos médicos generales, contabilizados en el subconcepto presupuestario 2571.- «Servicios concertados para colaboración. Reconocimientos médicos a la población laboral». Dado que, de acuerdo con las Disposiciones Transitorias Quintas de las Órdenes de 29 de enero de 2001 y TAS/192/2002, de 31 de enero, por las que se dictaban normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, durante los años 2001 y 2002, respectivamente, estos reconocimientos médicos podían seguir realizándose dentro de la acción protectora de la Seguridad Social.

En idéntico sentido, se ha procedido a desglosar el importe correspondiente a la dotación anual a la amortización del inmovilizado no financiero correspondiente.

Calculados los costes directos estimados del Servicio de Prevención Ajeno de cada una de las Mutuas seleccionadas, se ha procedido a comparar con la compensación efectivamente realizada a la Seguridad Social por la utilización compartida de sus medios materiales y humanos. De acuerdo con la estimación realizada por este Tribunal de Cuentas, los datos relativos a los costes directos del Servicio de Prevención Ajeno y su comparación con la compensación realizada son los siguientes:

CUADRO III

17. **Déficit de compensación de los costes directos de los servicios de prevención ajenos de la mutuas**
(En miles de euros)

	COSTES DIRECTOS	COMPENSACIÓN REALIZADA	DÉFICIT DE COMPENSACIÓN	% FINANCIACIÓN SEGURIDAD SOCIAL AL SERVICIO DE PREVENCIÓN AJENO
Nº 274 IBERMUTUAMUR				
EJERCICIO 2003	34.700	28.305	6.395	18,43
EJERCICIO 2002	21.193	15.543	5.650	26,66
EJERCICIO 2001	9.641	6.554	3.087	32,02
Nº 61 FREMAP				
EJERCICIO 2003	39.266	42.650	-3.384	-8,62
EJERCICIO 2002	31.613	31.186	427	1,35
EJERCICIO 2001	28.050	19.526	8.524	30,39
Nº 151 ASEPEYO				
EJERCICIO 2003	42.504	34.867	7.637	17,98
EJERCICIO 2002	28.750	23.003	5.747	19,99
EJERCICIO 2001	26.242	14.057	12.185	46,43
Nº 183 MUTUA BALEAR				
EJERCICIO 2003	5.140	5.156	-16	-0,31
EJERCICIO 2002	3.263	3.833	-570	-17,47
EJERCICIO 2001	2.187	2.148	39	1,78

A la vista de los resultados expuestos, la estimación de costes, exclusivamente directos, realizada por este Tribunal de Cuentas apunta hacia la conclusión de que los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social han estado financiados parcialmente por fondos del Sistema de la Seguridad Social. Utilizando una media aritmética ponderada con las estimaciones realizadas sobre las cuatro Mutuas incluidas en la muestra seleccionada por este Tribunal de Cuentas, el porcentaje de financiación de la Seguridad Social a los costes exclusivamente directos de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas habría ido descendiendo en los últimos ejercicios (36,05% en 2001, 13,27% en 2002 y 8,74% en 2003), y para el conjunto del periodo fiscalizado se habría situado en un 16,77%. [50]

III.4.2 Los gastos de dirección y servicios generales de las Mutuas no se han repercutido en los costes de los Servicios de Prevención Ajenos

Los gastos de dirección y servicios generales de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social vienen definidos anualmente en las normas de elaboración de los presupuestos como aquellos gastos que, por su carácter generalista, no pueden adscribirse a los restantes programas de la función, tales como: gestión de recursos humanos, presupuestos, inspección y todas aquellas funciones de apoyo al funcionamiento de los centros, etc.

El programa presupuestario destinado a recoger este tipo de gastos se encuentra ubicado en la función 4.- «Tesorería, Informática y Otros servicios funcionales comunes», en el grupo de programas 45.- «Administración y servicios generales de tesorería y otros servicios funcionales comunes» y en el programa presupuestario 45.91.- «Dirección y servicios generales».

De acuerdo con las definiciones contenidas en la Memoria Explicativa de los sucesivos Proyectos de Presupuestos de la Seguridad Social para los años objeto de esta Fiscalización Especial, «las funciones específicas de este programa son dos: la de dirección, que comprende la toma de decisiones y la coordinación de la gestión de todos los programas que ejecutan las Mutuas, y la de servicios generales, donde se incluyen aquellos de apoyo o asistencia técnica y administrativa que facilitan la labor directiva. Recoge también las acciones que por su incidencia de carácter general no pueden ser imputadas de forma expresa a programas concretos, como, por ejemplo, gestionar todas las cuestiones de administración, mantenimiento, suministro o inversiones, elaborar los anteproyectos de presupuesto de gastos y su seguimiento a lo largo del ejercicio, formación del personal para impulsar y desarrollar su capacitación y cualificación de manera que facilite la realización de las funciones que tiene encomendadas...». Es decir, a este programa presupuestario se imputan todos los gastos generados en aquellos departamentos o actividades que, por su carácter horizontal dentro de la organización, garantizan el correcto funcionamiento de los departamentos o actividades que, por su carácter vertical, tienen la responsabilidad directa de la gestión de las funciones encomendadas a las Mutuas.

Desde un punto de vista de distribución y análisis de costes, resulta evidente que este tipo de gastos, generados por las unidades horizontales de la organización, ha de ser repartido entre las unidades verticales de la misma, para obtener el coste final y real de cada una de las funciones asignadas.

Sin embargo, la Resolución de 22 de diciembre de 1998, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se determinan los criterios a seguir en relación con la compensación de costes prevista en el artículo 10 de la Orden de 22 de abril de 1997, por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales, no considera, en ningún momento, la imputación de los gastos de dirección y servicios generales, en la cuantía que resultara proporcionalmente adecuada, a la actividad de los Servicios de Prevención Ajenos.

Este Tribunal de Cuentas, con el fin de poder estimar razonablemente los costes totales de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas, ha repartido los gastos de dirección y servicios generales, capítulos I y II, exclusivamente, entre todos los programas presupuestarios de las Entidades Colaboradoras, en función del peso relativo de los gastos de personal y de los gastos corrientes en bienes y servicios que cada programa presupuestario ha alcanzado en cada uno de los ejercicios analizados. En el supuesto del programa presupuestario 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo» se han considerado, evidentemente, las obligaciones reconocidas brutas, es decir, las obligaciones reconoci-

[50] Como ha quedado reflejado en la nota a pie de página número 21, con fecha 30 de diciembre de 2004, se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado la Resolución de 28 de diciembre de 2004, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se fija un nuevo modelo para la compensación a la Seguridad Social por la utilización de medios compartidos, en el que, básicamente, se siguen las recomendaciones de este Tribunal de Cuentas, recogidas en el presente apartado. Así, por lo que respecta a los gastos de personal compartidos entre ambas actividades preventivas, el método de atribución de costes a cada una de ellas es el utilizado por este Tribunal de Cuentas, salvo en el recurso de la Resolución a un porcentaje global de reparto de costes, en vez del porcentaje individual utilizado por este Tribunal. No obstante, efectuados cálculos alternativos, las diferencias cuantitativas entre ambos métodos de cálculo se consideran irrelevantes. Por lo que se refiere al resto de gastos de funcionamiento, el reparto se hace en la Resolución atendiendo al porcentaje de dedicación del personal, método utilizado por el Tribunal de Cuentas, o al porcentaje de utilización de la superficie de cada uno de los inmuebles adscritos a ambas actividades, dependiendo de la naturaleza económica del gasto. El criterio utilizado se considera más ajustado a la realidad económica que el utilizado por este Tribunal de Cuentas, que se vio limitado por la carencia de documentación suficiente y contrastable en relación con los inmuebles adscritos a las diversas actividades encomendadas a las Mutuas.

das antes de la compensación por la utilización de medios compartidos. [51]

Calculados de nuevo, incluyendo ahora la parte correspondiente del reparto de los gastos de dirección y servicios generales de las Mutuas, los costes totales estimados del Servicio de Prevención Ajeno de cada una de las Mutuas seleccionadas, se ha procedido a realizar una nueva comparación con la compensación efectivamente realizada a la Seguridad Social por la utilización compartida de sus medios materiales y humanos. De acuerdo con la estimación realizada por este Tribunal de Cuentas, los datos relativos a los costes totales del Servicio de Prevención Ajeno y su comparación con la compensación realizada son los siguientes:

CUADRO III

18. **Déficit de compensación de los costes totales de los servicios de prevención ajenos de las mutuas**
(En miles de euros)

	COSTES TOTALES	COMPENSACIÓN REALIZADA	DÉFICIT ABSOLUTO	% FINANCIACIÓN SEGURIDAD SOCIAL AL SERVICIO PREVENCIÓN AJENO
Nº 274 IBERMUTUAMUR				
EJERCICIO 2003	47.249	28.305	18.944	40,09
EJERCICIO 2002	29.540	15.543	13.997	47,38
EJERCICIO 2001	13.717	6.554	7.163	52,22
Nº 61 FREMAP				
EJERCICIO 2003	51.500	42.650	8.850	17,18
EJERCICIO 2002	41.618	31.186	10.432	25,07
EJERCICIO 2001	38.575	19.526	19.049	49,38
Nº 151 ASEPEYO				
EJERCICIO 2003	58.057	34.867	23.190	39,94
EJERCICIO 2002	38.293	23.003	15.290	39,93
EJERCICIO 2001	34.991	14.057	20.934	59,83
Nº 183 MUTUA BALEAR				
EJERCICIO 2003	7.030	5.155	1.875	26,67
EJERCICIO 2002	4.666	3.833	833	17,86
EJERCICIO 2001	3.153	2.148	1.005	31,88

Considerando los gastos totales de las actividades preventivas desarrolladas por los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas, la estimación de costes totales, realizada por este Tribunal de Cuentas apunta con mayor precisión hacia la conclusión de que los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social han estado financiados por fondos del Sistema de la Seguridad Social. Volviendo a utilizar una media aritmética ponderada de los resultados expuestos, el porcentaje de financiación de la Seguridad Social a los costes totales de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas, aunque habría ido descendiendo en los últimos ejercicios (53,24% en 2001, 35,54% en 2002 y 32,26% en 2003), para el conjunto del periodo fiscalizado se habría situado en un elevado 38,23%. Aunque la estimación de costes realizada, por este Tribunal de Cuentas, no pueda establecer con exactitud el importe de la financiación pública de una actividad privada, sí permite concluir sobre su existencia. El origen de esta

[51] No se acepta la alegación formulada por la Mutua número 61.- «FREMAP» sobre el reparto de los gastos de dirección y servicios generales entre los distintos programas presupuestarios de la Entidad. En primer lugar, dado que todos los programas presupuestarios, incluidos los de prestaciones económicas, llevan aparejados sus costes de funcionamiento directos, por lo que los costes de funcionamiento del programa presupuestario 4591.- «Dirección y Servicios Generales» se corresponden con los de las unidades horizontales de la Entidad que prestan sus servicios a todas las unidades verticales de la misma (administración, contabilidad, asesoría jurídica, gestión de personal ..). En segundo término, dado que los gastos de administración complementaria de la directa son necesarios para el mantenimiento de las empresas asociadas y éstas constituyen el colectivo sobre el que puede incidir el Servicio de Prevención Ajeno, parece necesario igualmente, a juicio de este Tribunal de Cuentas, proceder a su reparto entre todos los programas presupuestarios de la Entidad. No obstante lo anterior, tal como afirma la Mutua en alegaciones, estas incidencias han sido provocadas por el defectuoso modelo de compensación a la Seguridad Social por la utilización de sus medios materiales y humanos en los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas, no por el incumplimiento del mismo por parte de ellas. Por este motivo este Tribunal de Cuentas se ha limitado a hacer una estimación de costes, sin proponer reintegro alguno al patrimonio de la Seguridad Social, y a promover la urgente reforma del modelo de compensación, situación que se ha producido a través de la reiterada Resolución de 28 de diciembre de 2004, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

indebida utilización de fondos públicos se encuentra, una vez más, en el inapropiado marco legal y reglamentario que ha venido regulando las actividades preventivas de las Mutuas y en el defectuoso sistema de compensación de costes a la Seguridad Social por la utilización de sus medios materiales y humanos, implantado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. [52]

Como consecuencia de la financiación recibida de la Seguridad Social, la cuenta del resultado económico patrimonial de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas analizadas ha arrojado un ahorro, en cada uno de los ejercicios analizados y para cada una de las Mutuas incluidas en la muestra, de los siguientes importes:

CUADRO III

19. **Comparación entre el déficit de compensación y los resultados obtenidos por los servicios de prevención ajenos de las mutuas**
(En miles de euros)

	FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL AL SERVICIO DE PREVENCIÓN AJENO (INCLUIDOS DIRECCIÓN Y SERVICIOS GENERALES)	AHORRO CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL DEL SERVICIO DE PREVENCIÓN AJENO
Nº 274 IBERMUTUAMUR		
EJERCICIO 2003	18.944	1.642
EJERCICIO 2002	13.997	2.042
EJERCICIO 2001	7.163	771[53]
Nº 61 FREMAP		
EJERCICIO 2003	8.850	4.304
EJERCICIO 2002	10.432	3.750
EJERCICIO 2001	19.049	1.941
Nº 151 ASEPEYO		
EJERCICIO 2003	23.190	4.292[54]
EJERCICIO 2002	15.290	2.085
EJERCICIO 2001	20.934	1.320
Nº 183 MUTUA BALEAR		
EJERCICIO 2003	1.875	485[55]
EJERCICIO 2002	833	663
EJERCICIO 2001	1.005	374

La existencia de estos resultados positivos en la Gestión de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas incluidas en la muestra seleccionada y su convivencia con los porcentajes de financiación de la Seguridad Social a los mismos, apuntados en el cuadro anterior, vienen a corroborar la tesis del beneficio alcanzado por el patrimonio privativo de las Mutuas, próximo al 15% de la facturación, antes de impuestos, con independencia del precio de los servicios prestados, y del enriquecimiento injusto de este patrimonio en perjuicio del patrimonio de la Seguridad Social. Enriquecimiento y perjuicio no ocasionados directamente por la actuación de éstas, sino por la existencia de una normativa legal y reglamentaria inadecuada y un sistema de compensación de costes defectuoso. [56]

[52] En trámite de alegaciones, la Mutua número 274.- «IBERMUTUAMUR», aporta datos sobre las actividades genéricas de prevención con cargo a cuotas de la Seguridad Social, realizadas por ella, sobre parámetros de calidad e interés legítimo de la Mutua en la reducción de la siniestralidad laboral (un 17,53% en el período fiscalizado), sobre los excedentes de gestión de la Mutua y del sector, tanto en contingencias comunes como profesionales, que ponen de manifiesto la importante labor preventiva que, dentro de las actuaciones de los Planes Generales de Actividades Preventivas de la Seguridad Social, ha realizado la Mutua. Estos datos, que este Tribunal de Cuentas no ha puesto en cuestión en el Anteproyecto de Informe, no contradicen los cálculos efectuados en este apartado sobre la estimación de los costes de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas, y por ende, la financiación pública de la actividad de prevención privada y el perjuicio económico causado con ello al patrimonio de la Seguridad Social resultaría evidente.

[53] Aunque el resultado positivo arrojado por la Cuenta de Gestión de la Actividad del Servicio de Prevención Ajeno asciende a 2.712 miles de euros, el importe de 1.941 miles de euros se corresponde con el beneficio derivado de la aplicación de la subvención recibida con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social.

[54] El resultado negativo que figura en la Cuenta de Gestión de la Actividad del Servicio de Prevención Ajeno asciende a 1.385 miles de euros. No obstante, 5.677 miles corresponden a una provisión dotada por la Mutua en base a la no aplicación de la Resolución de 17 de junio de 2004, según el informe de auditoría de cuentas anuales emitido por la Intervención General de la Seguridad Social. Se ha optado por presentar el resultado sin este ajuste al resultar económicamente más representativo y sólo así comparable con el resto de Mutuas de la muestra.

[55] Resultado ofrecido por la Cuenta de Gestión de la Actividad del Servicio de Prevención Ajeno aplicando los criterios de la Resolución de 17 de junio de 2004. De haberse utilizado la Resolución de 22 de diciembre de 1998, el resultado positivo obtenido habría alcanzado el importe de 896 miles de euros.

[56] Como ha quedado reflejado en la nota a pie de página número 21, con fecha 30 de diciembre de 2004, se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado, la Resolución de 28 de diciembre de 2004, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se fija un nuevo modelo para la compensación a la Seguridad Social por la utilización de medios compartidos, en el que se han tenido en cuenta las recomendaciones de este Tribunal de Cuentas en relación con la repercusión de los gastos de dirección y servicios generales en los costes de los Servicios de Prevención Ajenos. No obstante, en cuanto al método de cálculo de esta repercusión, el utilizado por la Resolución difiere del utilizado por este Tribunal de Cuentas en los dos aspectos siguientes:

En primer lugar, el apartado 6 de la Resolución de 28 de diciembre de 2004 excluye, de las obligaciones reconocidas por operaciones corrientes en el ejercicio, en el programa presupuestario de dirección y servicios generales, las obligaciones correspondientes a la administración complementaria de la directa. Sin embargo, en las estimaciones de costes realizadas por este Tribunal de Cuentas, para los ejercicios 2001 a 2003, este tipo de gastos no fue objeto de exclusión

III.4.3 Gastos directos o exclusivos de los Servicios de Prevención Ajenos

Como ha quedado apuntado en el apartado III.1. «Análisis del marco normativo» del presente Informe, el marco diseñado para la gestión de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, contemplaba una obligatoria asunción de todos los costes directos o exclusivos en los que incurrieran las mismas, en su calidad de Servicios de Prevención Ajenos, por parte de su patrimonio privativo.

Sin embargo, el mismo marco normativo, obliga a una compensación económica a la Seguridad Social, calculada de forma independiente del volumen de gastos directos o exclusivos de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas. Esta contradicción e incoherencia normativa ha provocado que, con excepciones conceptual y económicamente irrelevantes, las Mutuas hayan contabilizado con cargo al patrimonio de la Seguridad Social la práctica totalidad de los gastos directos de sus Servicios de Prevención Ajenos.

La reiterada inexistencia de contabilidad analítica, interna o de costes, ha impedido la exacta cuantificación de este tipo de gastos por parte de este Tribunal de Cuentas. No obstante, se han detectado una serie de gastos de esta naturaleza que han sido aplicados al programa presupuestario 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo» de la Seguridad Social.

Especial relevancia adquiere este supuesto en el ejercicio 2003, con la desaparición ya analizada de los reconocimientos médicos generales a la población laboral de la acción protectora de la Seguridad Social. A partir de 1 de enero de 2003, la práctica totalidad de los gastos originados por las actividades de vigilancia de la salud se podrían considerar como directos y exclusivos del Servicio de Prevención Ajeno de las Mutuas.

En el supuesto de la Mutua número 274, «IBERMUTUAMUR» se ha podido constatar la existencia de personal con dedicación exclusiva al Servicio de Prevención Ajeno, de acuerdo con los niveles de dedicación a las actividades preventivas aprobados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El gasto correspondiente a este tipo de personal ha sido de 1.996 miles de euros en 2001 y 8.023 miles de euros en 2002 [57]. Estos importes han sido aplicados indebidamente por la Entidad al programa presupuestario 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo». Asimismo, han existido los siguientes gastos directos o exclusivos del Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua, de acuerdo con la certificación expedida al efecto por la Entidad: en el ejercicio 2001 un importe de 96 miles de euros aplicados al subconcepto presupuestario 2272.- «Actividades científicas generales», en el ejercicio 2002 una cantidad de 150 miles de euros en idéntica aplicación presupuestaria y en el ejercicio 2003 un importe de 157 miles de euros, igualmente, en la misma rúbrica. Asimismo, en el ejercicio 2003, dado que la Mutua ha minorado prácticamente al 100% las obligaciones reconocidas con el importe de la compensación, de acuerdo con su criterio de reparto en base al peso relativo que cada actividad preventiva ha tenido en la partida presupuestaria correspondiente, se han considerado por este Tribunal de Cuentas gastos directos o exclusivos del Servicio de Prevención Ajeno un total de 395 miles de euros, correspondientes a los conceptos de reparación, mantenimiento y conservación de equipos para procesos de información, comunicaciones postales, transportes, otros gastos diversos, dietas, material de radiología y gastos diversos de información y divulgación de gestión sanitaria.

Si la Mutua número 274, «IBERMUTUAMUR» hubiese aplicado a su patrimonio privativo este tipo de gastos directos o exclusivos del Servicio de Prevención Ajeno, la Cuenta de Gestión de la actividad desarrollada como Servicio de Prevención Ajeno, habría arrojado un resultado negativo de 1.321 miles de euros en el ejercicio 2001, un resultado negativo de 6.131 miles de euros en 2002 y un resultado positivo de 1.090 miles de euros en 2003.

En el supuesto de la Mutua número 61, «FREMAP» se ha podido constatar la existencia de personal con dedicación exclusiva al Servicio de Prevención Ajeno, de acuerdo con los niveles de dedicación a las actividades preventivas aprobados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El gasto correspondiente a este tipo de personal ha sido de 784 miles de euros en 2002 y 12.866 miles de euros en 2003 [58]. Estos importes han sido aplicados indebidamente por la Entidad al programa presupuestario 34.36.- «Higiene y Seguridad en el

---

dado que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 del Reglamento sobre colaboración de las Mutuas, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, se incluyen dentro de los gastos de administración de las Mutuas, tanto «los derivados del sostenimiento y funcionamiento de sus servicios administrativos en el cumplimiento de los fines de la colaboración que tienen encomendados» como «los de administración complementaria de la directa». No obstante, la inclusión o exclusión de este tipo de gastos no produce, de acuerdo con los cálculos efectuados por este Tribunal de Cuentas, diferencias cuantitativamente relevantes en el importe de la compensación.

En segundo término, el referido apartado 6 incluye, en la base de reparto de los gastos de administración, las obligaciones reconocidas totales del ejercicio de la Entidad correspondientes al presupuesto de gastos de las actividades de la Seguridad Social. Sin embargo, en las estimaciones realizadas por este Tribunal de Cuentas, la base de reparto de los gastos de administración ha hecho exclusivamente referencia a los gastos de funcionamiento de los servicios, es decir, a los capítulos I y II del presupuesto total de las Mutuas. La Resolución incluye los conceptos referidos a las transferencias corrientes, que representan el 71,64% de las obligaciones reconocidas totales del sector, las inversiones reales, el 1,87%, y activos y pasivos financieros, el 4,94% del presupuesto total. Este tipo de obligaciones no corresponden a gastos de funcionamiento de los servicios y no deberían haber sido objeto de consideración a la hora de determinar el reparto de los gastos de administración entre los distintos programas presupuestarios de las Mutuas. Esta forma de proceder produce una infravaloración de los gastos de dirección y servicios generales repercutidos a los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas.

[57] En el ejercicio 2003, no figura ningún empleado con dedicación exclusiva al Servicio de Prevención Ajeno en el censo de medios humanos. Es significativo el hecho de la abundancia de porcentajes del 95%, incluso para aquel personal que, en el ejercicio anterior, figuraba ya con dedicación del 100% a actividades preventivas de dicho Servicio.

[58] En el ejercicio 2001, no figura ningún empleado con dedicación exclusiva al Servicio de Prevención Ajeno en el censo de medios humanos.

Trabajo». Asimismo, en el ejercicio 2003, dado que la Mutua ha minorado prácticamente al 100% las obligaciones reconocidas con el importe de la compensación, de acuerdo con su criterio de reparto en base al peso relativo de cada una de las actividades preventivas, se han considerado por este Tribunal de Cuentas gastos directos o exclusivos del Servicio de Prevención Ajeno un total de 660 miles de euros, correspondientes a los conceptos de combustible, instrumental y pequeño utillaje sanitario, lencería y otro material sanitario.

En el supuesto de que la Mutua número 61.- «FREMAP» hubiese aplicado a su patrimonio privativo este tipo de gastos directos o exclusivos del Servicio de Prevención Ajeno, la Cuenta de Gestión de la actividad desarrollada como Servicio de Prevención Ajeno, habría arrojado un resultado positivo de 1.941 miles de euros en el ejercicio 2001, un resultado positivo de 2.966 miles de euros en 2002 y un resultado negativo de 9.222 miles de euros en 2003. [59]

En el caso de la Mutua número 151, «ASEPEYO» se ha verificado, asimismo, la existencia de personal con dedicación exclusiva al Servicio de Prevención Ajeno, de acuerdo con la certificación expedida al efecto por la Entidad, cuyas retribuciones íntegras, incluidas las cuotas de la Seguridad Social a cargo de la empresa, han ascendido a 14.635 miles de euros en 2001, a 18.210 miles de euros en 2002 y a 29.284 miles de euros en 2003. Asimismo, de acuerdo con la referida certificación, otros gastos corrientes aplicados al programa presupuestario 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo» y correspondientes a costes directos o exclusivos del Servicio de Prevención Ajeno, se han elevado a 262, 367 y 2.030 miles de euros en los ejercicios 2001, 2002 y 2003, respectivamente.

Si la Mutua número 151, «ASEPEYO» hubiese aplicado a su patrimonio privativo este tipo de gastos directos o exclusivos del Servicio de Prevención Ajeno, la Cuenta de Gestión de la actividad desarrollada como Servicio de Prevención Ajeno, habría arrojado un resultado negativo de 13.577 miles de euros en el ejercicio 2001, un resultado negativo de 16.492 miles de euros en 2002 y un resultado negativo de 27.022 miles de euros en 2003.

Por último, en el supuesto de la Mutua número 183, «MUTUA BALEAR» se ha podido constatar la existencia de personal con dedicación exclusiva al Servicio de Prevención Ajeno, de acuerdo con los niveles de dedicación a las actividades preventivas aprobados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El gasto correspondiente a este tipo de personal ha sido de 1.253 miles de euros en el ejercicio 2001, de 2.144 miles de euros en el año 2002 y de 3.301 miles de euros en 2003. Estos importes han sido aplicados indebidamente por la Entidad al programa presupuestario 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo». Asimismo, han existido los siguientes gastos directos o exclusivos del Servicio de Prevención Ajeno de la Mutua, de acuerdo con la certificación expedida al efecto por la Entidad: en el ejercicio 2001 un importe de 553 miles de euros, en el ejercicio 2002 una cantidad de 1.070 miles de euros y en el ejercicio 2003 un importe de 1.377 miles de euros, correspondiente a gastos derivados de las disciplinas técnicas, 158 miles de euros, a indemnizaciones por razón del servicio, 79 miles de euros y a gastos corrientes en bienes y servicios derivados de vigilancia de la salud, 1.140 miles de euros.

Si la Mutua número 183, «MUTUA BALEAR» hubiese aplicado a su patrimonio privativo este tipo de gastos directos o exclusivos del Servicio de Prevención Ajeno, la Cuenta de Gestión de la actividad desarrollada como Servicio de Prevención Ajeno, habría arrojado un resultado negativo de 1.432 miles de euros en el ejercicio 2001, un resultado negativo de 2.551 miles de euros en 2002 y un resultado negativo de 4.193 miles de euros en 2003.

Como puede apreciarse del análisis realizado, la aplicación estricta de la separación de gastos directos o exclusivos, aplicados al patrimonio privativo, y de gastos compartidos, aplicados al patrimonio de la Seguridad Social y luego compensados, habría generado unos resultados negativos muy elevados, alejados de la realidad económica de la que se deberían derivar y que habrían provocado, sin duda, un enriquecimiento injusto o sin causa del patrimonio de la Seguridad Social por el exceso de compensación a la misma, hasta el límite de hacer figurar obligaciones reconocidas netas negativas importantes en el programa presupuestario 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo».

Por todo ello, este Tribunal de Cuentas no ha procedido a cuantificar la deuda que el patrimonio privativo de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social mantendría con el patrimonio de la Seguridad Social, de haber actuado de acuerdo con lo dispuesto, de forma inequívoca, en el artículo 12.2. de la Orden de 22 de abril de 1997 y en la compensación prevista en la Resolución de 22 de diciembre de 1998. La exigencia del estricto cumplimiento de la norma provocaría unos efectos contrarios a la realidad económica y no perseguidos por la propia normativa. La única solución coherente al asunto planteado habría sido, manteniendo la obligatoriedad de aplicar los gastos directos o exclusivos al patrimonio privativo de las Mutuas, la reforma del sistema de compensación, cuantificado en función del volumen de gastos directos o exclusivos, pero la retroactividad de sus efectos económicos habría supuesto, igualmente,

[59] No se acepta la alegación formulada por la Mutua número 61.- «FREMAP» en relación a los costes del capítulo I del programa presupuestario 34.36.- «Higiene y Seguridad en el Trabajo». El Tribunal de Cuentas solicitó a la Mutua la relación nominal de todo el personal que había prestado sus servicios en el Departamento de Prevención, con indicación de los niveles de dedicación a cada área preventiva autorizados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cuantificando, como gastos directos del Servicio de Prevención Ajeno, las retribuciones íntegras de los empleados incluidos en la relación nominal que figuraban con dedicación a Seguridad Social «cero».

efectos perniciosos y habría generado mayor inseguridad jurídica y económica.

Este Tribunal de Cuentas ha optado, en este sentido, por limitarse a cuantificar los gastos directos o exclusivos que ha podido detectar para poner de manifiesto lo incoherente de la normativa reguladora existente. La imposibilidad de su reforma con efectos retroactivos, ha aconsejado limitar la solicitud de los posibles reintegros a realizar por parte del patrimonio privativo, a favor del patrimonio de la Seguridad Social, a los incumplimientos que, con trascendencia económica, se han podido detectar por parte de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en la estricta aplicación de la norma vigente durante el período analizado para el cálculo de la compensación a la Seguridad Social, es decir, la estricta aplicación de la Resolución de 22 de diciembre de 1998. [60]

III.5 ANÁLISIS DE LOS GASTOS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO «HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO»

III.5.1 Pagos realizados a la Asociación para la Prevención de Accidentes

En la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2001, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su reunión de 17 de diciembre de 2003, se recogía un apartado del siguiente tenor literal «A.3.4) obligaciones indebidamente imputadas al presupuesto del ejercicio 2001. Durante el ejercicio 2001, veintitrés MATEPSS imputaron obligaciones reconocidas indebidamente a favor de la Asociación para la Prevención de Accidentes (APA), por compras y por servicios prestados, por un importe global de 3.334 miles de euros. A este respecto conviene precisar que el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 28 de junio de 2000, ya aprobó el Informe de Fiscalización Especial sobre los Centros Mancomunados de las MATEPSS, en el que se indicaba que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debía analizar jurídicamente la existencia y actividad de esta APA, poniendo las MATEPSS fin a su participación en esta asociación. La Resolución de la Comisión Mixta de 25 de junio de 2002 instaba al Gobierno a actuar en ese sentido. Este criterio ha sido mantenido por el Tribunal de Cuentas en su Informe de 'Nota complementaria del Informe de Fiscalización Especial de los Centros Mancomunados de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social', aprobado por el Pleno del Tribunal el 30 de septiembre de 2003».

Asimismo, en la Declaración de la Cuenta General del Estado del ejercicio 2002, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su reunión de 22 de diciembre de 2004, se incluía el siguiente apartado: «A.3.4) obligaciones indebidamente imputadas al presupuesto del ejercicio 2002. Veintidós MATEPSS imputaron indebidamente a su presupuesto obligaciones reconocidas a favor de la Asociación para la Prevención de Accidentes (APA), en concepto de compras y por servicios prestados, por un importe global de 2.944 [61] miles de euros. La existencia de esta APA compuesta por MATEPSS y dedicada a la realización de actividades privadas y remuneradas de prevención, vulnera la normativa reguladora de las Mutuas y, en consecuencia, estos pagos realizados por las MATEPSS, y efectuados con cargo al presupuesto de la Seguridad Social, deben considerarse indebidos».

Por último, por lo que respecta al ejercicio 2003 y para las Mutuas incluidas en la muestra de la presente Fiscalización Especial, se ha podido constatar la existencia de pagos por el concepto de referencia en la Mutua número 274, «IBERMUTUAMUR» por un importe de 954 euros y en la Mutua número 151,«ASEPEYO» por 1.439.179 euros.

El detalle por Mutuas de los pagos realizados a favor de la Asociación para la Prevención de Accidentes, durante los tres ejercicios a los que se refiere el ámbito temporal de esta Fiscalización Especial y con la limitación en cuanto a las Mutuas incluidas en el cálculo del ejercicio 2003, es el que se presenta a continuación:

[60] Como ha quedado reflejado en la nota a pie de página número 21, con fecha 30 de diciembre de 2004, se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado la Resolución de 28 de diciembre de 2004, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se fija un nuevo modelo para la compensación a la Seguridad Social por la utilización de sus medios materiales y humanos por parte de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas. El modelo implantado hace una separación total y absoluta entre los gastos directos o exclusivos de los Servicios de Prevención y los compartidos, estableciendo el importe de la compensación únicamente en relación con estos últimos.

[61] No existe coincidencia entre este importe y el importe de 2.960.037 euros que figura en el total de la columna «Prestación de Servicios y compras 2002» del cuadro III.20, insertado a continuación, debido a la rectificación del importe correspondiente a la Mutua número 48.- «PAKEA», que en la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2002 figuraba por 94.080 euros y debería figurar por 109.705 euros.

CUADRO III

20. **Pagos realizados a la asociación para la prevención de accidentes**
(En miles de euros)

Nº	DENOMINACIÓN	Prestación Servicios y compras 2003	Prestación Servicios y compras 2002	Prestación Servicios y compras 2001
2	La Previsora		39.521	43.037
4	Midat Mutua		161.260	144.347
7	Mutua Montañesa		210.188	122.151
10	Mutua Universal Mugenat		430.524	396.149
15	Mutua Valenciana de Levante		16.109	4.913
16	Mutua Sabadellense de Accidentes (SAT)		37	
19	Reddis Unión Mutual		7.742	33.671
20	Mutua Vizcaya Industrial		83.027	126.245
21	Mutua Navarra		24.642	44.058
25	MUPA		31.755	15.000
38	Mutua de Accidentes de Trabajo de Tarragona		41.893	55.818
39	Mutua Intercomarcal		75.915	54.555
48	Pakea		109.705	80.185
61	Fremap			104
72	Solimat		23.207	55.887
85	Mutua Egara		37.404	57.950
115	Mutua de Ceuta-Smat		29.212	48.113
126	Mutual Cyclops			6
151	Asepeyo	1.439.179	1.340.200	1.509.652
183	Mutua Balear		14.444	58.523
201	Mutua Gallega de Accidentes de Trabajo		84.082	107.954
267	Unión de Mutuas (UNIMAT)		56.133	85.044
274	Ibermutuamur	954	2.184	16.332
275	Fraternidad-Muprespa		140.853	274.346
TOTAL		**1.440.133**	**2.960.037**	**3.334.040**

El importe total, al que ascienden los pagos señalados, se eleva, por tanto, a 7.734.210 euros durante el periodo fiscalizado.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, además de adoptar las medidas oportunas que eviten la participación de las Mutuas en la Asociación para la Prevención de Accidentes (APA), dada la ausencia de base legal que ampare la pertenencia de las Mutuas a esta Asociación así como el carácter contrario a la normativa reguladora de las Mutuas de sus actividades privadas y remuneradas de prevención, debe asegurar, durante el proceso de disolución y liquidación de la referida Asociación, el reintegro al patrimonio de la Seguridad Social de los importes a ella abonados por las Mutuas. Según ha manifestado el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el trámite de alegaciones, el expediente de disolución y liquidación de la Asociación para la Prevención de Accidentes (APA) se va a «reiniciar en base a lo que resulte del procedimiento» derivado del informe de auditoría llevado a cabo por la Intervención General de la Seguridad Social.

III.5.2 Cobertura de la responsabilidad civil del personal facultativo del Servicio de Prevención Ajeno

Se ha detectado la existencia de una posible duplicidad en la cobertura de la responsabilidad civil del personal facultativo de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, incluidas en la muestra realizada por este Tribunal de Cuentas.

En aquellos supuestos en los que la determinación de la prima a satisfacer a la entidad aseguradora se realiza en base a la relación nominal de personal facultativo, el personal adscrito al Servicio de Prevención Ajeno podría estar incluido simultáneamente en la póliza de seguro suscrita para responder de la responsabilidad de dicho Servicio y en la póliza de seguro suscrita con carácter general, en su calidad de personal facultativo de la Mutua, para responder de la responsabilidad civil derivada de la asistencia sanitaria prestada en la actividad de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

La exigencia de suscribir el oportuno seguro de responsabilidad civil, determinada por el artículo 17.b) del

Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, al prescribir la obligación de «constituir una garantía que cubra su eventual responsabilidad» a todas aquellas entidades especializadas que pretendieran actuar como Servicios de Prevención, integrando a todo el personal dedicado a la realización de actividades preventivas en su cobertura, ha provocado la posible duplicidad apuntada en la protección del riesgo del personal facultativo.

Debería revisarse, por las Mutuas afectadas, esta situación y proceder a las modificaciones que resultaran oportunas en el ámbito de aplicación subjetivo de los dos seguros señalados, con el fin de evitar la posible duplicidad, puesta de manifiesto.

III.5.3 Pagos realizados a agentes colaboradores por actividades de mediación o captación de conciertos con empresas asociadas.

Se ha podido contrastar que, dentro de las Entidades Colaboradoras incluidas en la muestra, la Mutua número 274, «IBERMUTUAMUR» ha satisfecho un importe de 63 miles de euros en el ejercicio 2001, de 62 miles de euros en 2002 y 356 miles de euros en el año 2003, en concepto de abono del 10% de la facturación devengada, a favor de sus agentes colaboradores, por la mediación o captación de empresas para la suscripción de conciertos para la prestación de los servicios de prevención. Estas cantidades han sido satisfechas con cargo al patrimonio privativo de la referida Mutua.

Asimismo, se ha verificado que, aún con muy escasa trascendencia cuantitativa, la Mutua número 61, «FREMAP» ha satisfecho comisiones a unos 50 colaboradores, en concepto del abono del 4% de la facturación anual devengada por cada uno de ellos. Estas cantidades, satisfechas con cargo al patrimonio privativo de la Entidad Colaboradora, se han elevado a 21 miles de euros en el ejercicio 2001, a 54 miles de euros en el ejercicio 2002 y a 81 miles de euros en el año 2003.

Por su parte, la Mutua número 151.– «ASEPEYO» ha satisfecho por este concepto 248 miles de euros en 2001, 406 miles en 2002 y 618 miles de euros en 2003.

Este Tribunal de Cuentas considera que, dada la ausencia de lucro que debe presidir la actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, de acuerdo con las previsiones del artículo 68.1 de la Ley General de la Seguridad Social, estas Entidades no deberían realizar pago alguno por el concepto enumerado.

III.5.4 Excesivo recurso a las modificaciones presupuestarias.

Por lo que respecta a la ejecución del programa presupuestario, destaca especialmente el alto porcentaje que representan las modificaciones presupuestarias en relación con los créditos iniciales. Así, en el ejercicio 2001 esta proporción se eleva al 20,63%, en el ejercicio 2002 al 90,76% y en el ejercicio 2003 al 15,51%. Respecto al ejercicio 2002 la explicación se encuentra en el hecho de que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales no propuso incluir en los Presupuestos aprobados para dicho ejercicio económico, ningún epígrafe presupuestario para reconocimientos médicos, por lo que al prorrogarse la posibilidad de efectuarlos mediante la promulgación de la Orden TAS/192/2002, de 31 de enero, fue necesario la tramitación de expedientes de modificación de crédito. Esta circunstancia pone de manifiesto una insuficiente planificación de las actividades preventivas a desarrollar por las Mutuas así como una incorrecta elaboración de los presupuestos de las mismas.

El desglose de estos porcentajes por las Mutuas incluidas en la muestra analizada, son los siguientes:

CUADRO III.21.- PORCENTAJE MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS SOBRE CRÉDITOS INICIALES

	EJERCICIO 2003	EJERCICIO 2002	EJERCICIO 2001
Nº 274 IBERMUTUAMUR	45,39	37,79	14,79
Nº 61 FREMAP	6,06	159,19	24,36
Nº 151 ASEPEYO	69,79	149,75	35,22
Nº 183 MUTUA BALEAR	22,81	94,29	-0,63

III.6 ANÁLISIS DE LOS INGRESOS DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS DE LAS MUTUAS

III.6.1 Falta de homogeneidad en los criterios de imputación temporal de los ingresos por las actividades de prevención

La Resolución de 22 de diciembre de 1998, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se determinan los criterios a seguir en relación con la compensación de costes prevista en el artículo 10 de la Orden de 22 de abril de 1997, establece, en su apartado segundo a), como uno de los importes a tener en cuenta en el momento del cálculo de dicha compensación de costes, «el 85% de la suma de los importes facturados y pendientes de facturar a las empresas asociadas, que correspondan a ingresos imputables al ejercicio por las actividades de preven-

ción llevadas a cabo por la Mutua en cumplimiento de los conciertos que... se hubieran formalizado con aquéllas».

El criterio a utilizar para la correcta imputación de los ingresos condiciona, por tanto, el importe de la compensación a realizar en cada ejercicio. El principio de devengo viene definido por la Adaptación al Plan General de Contabilidad Pública a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, aprobado por Resolución de 22 de diciembre de 1998, de la Intervención General de la Administración del Estado, como aquél por el que «la imputación temporal de gastos e ingresos debe hacerse en función de la corriente real de bienes y servicios que los mismos representan, y no en el momento en que se produzca la corriente monetaria o financiera derivada de aquellos... Si no puede identificarse claramente la corriente real de bienes y servicios se entenderá que los gastos o los ingresos se han producido cuando se reconozcan los incrementos de las obligaciones o derechos, o las correcciones valorativas que afecten a elementos patrimoniales». Tratándose de un contrato de prestación de servicios, se plantean dudas sobre la periodificación correcta de la facturación: en proporción al tiempo transcurrido, al cierre de cada ejercicio, del período de ejecución del concierto, o en proporción a los servicios realmente prestados hasta el cierre del ejercicio, en el supuesto de ser objetivable su medición.

Así, por ejemplo, la Mutua número 274, «IBERMUTUAMUR» imputa los ingresos devengados en función de la facturación que emite. Por tanto, no registra la parte pendiente de facturar por las actividades de prevención realmente llevadas a cabo por la Mutua en cumplimiento de los conciertos. Asimismo, por problemas técnicos, se suspende la facturación del Servicio de Prevención Ajeno con carácter previo a la finalización del ejercicio (para el año 2003 la fecha a partir de la cual se ha dejado de facturar ha sido la de 22 de diciembre). Este Tribunal de Cuentas ha constatado que, no obstante, realizado el cálculo de la periodificación por días transcurridos desde la suscripción de cada uno de los conciertos hasta el cierre de cada uno de los ejercicios analizados, los ingresos devengados serían inferiores a los facturados.

La Mutua número 61, «FREMAP» utiliza, para la imputación de ingresos, la facturación emitida, no registrando la parte de los conciertos pendiente de facturar por considerar que se tratan de ingresos imputables al ejercicio en el que las actividades de prevención se lleven a cabo en cumplimiento de los conciertos. Haciendo un reparto proporcional al tiempo de duración de la prestación del servicio, por días transcurridos desde la suscripción de cada uno de los conciertos hasta el cierre de cada uno de los ejercicios analizados, los ingresos devengados serían superiores a los facturados en los tres ejercicios objeto de la Fiscalización.

La Mutua número 151.– «ASEPEYO» imputa los ingresos devengados en función de la periodificación de la facturación emitida en base a los días transcurridos de prestación del servicio pero no imputa la parte no facturada de los ingresos devengados en base al mismo criterio de días transcurridos. Esta forma de proceder vulnera lo dispuesto en el apartado segundo a) de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, cuando dispone que los ingresos a considerar son los importes facturados y pendientes de facturar. «ASEPEYO» retrasa la imputación a la cuenta de ingresos de los importes facturados y los registra en el Pasivo del Balance del Patrimonio Privativo, en la cuenta 485.– «Ingresos anticipados». En opinión de este Tribunal de Cuentas todos los importes facturados deben ser tenidos en cuenta a la hora de efectuar el cálculo de la compensación de costes por la utilización de medios compartidos de la Seguridad Social. Esta modificación del criterio contable por parte del Tribunal de Cuentas, ha llevado a no eliminar los ingresos correspondientes a facturas del ejercicio 2000, por 1.307 miles de euros, de la facturación ajustada de 2001, por tratarse del primer ejercicio en el que se produce el cambio de criterio y evitar la existencia de ingresos sin incluir en el cálculo de la compensación. Así para el ejercicio 2001 se han dejado de imputar ingresos por 2.788 miles de euros. En el ejercicio 2002 se han dejado sin aplicar como ingresos 4.727 miles de euros y sin embargo se han contabilizado ingresos correspondientes a facturas del ejercicio anterior por importe de 2.788 miles de euros. En el ejercicio 2003 no se han imputado ingresos por 5.506 miles de euros y sin embargo se han contabilizado ingresos correspondientes a facturas del ejercicio anterior por importe de 4.727 miles de euros. Esta irregularidad influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua en base al apartado a), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste figura en el subapartado III.7.7 del presente Informe. [62]

La Mutua número 183, «MUTUA BALEAR» imputa los ingresos devengados en función de la facturación. La Mutua factura generalmente mensual o trimestralmente sobre una estimación de la media de los trabadores protegidos en contingencias profesionales en el periodo de vigencia del concierto, procediendo posteriormente a regularizar las diferencias entre la estimación de trabajadores y el dato real facilitado por la Tesorería General de la Seguridad Social. No obs-

[62] Las alegaciones relativas a la interpretación que hace la Mutua número 151, «ASEPEYO» del apartado segundo párrafo a) de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, sobre la existencia de ingresos no imputables al ejercicio que justifican la periodificación de la facturación emitida, no pueden ser aceptadas. La interpretación literal de este apartado es que se compense el 85% de la suma de los importes facturados íntegros, y por tanto, la parte de la facturación que registra la Mutua en el pasivo del balance del patrimonio privativo debe formar parte de los ingresos del ejercicio, por lo que han sido ajustadas; en cuanto a la suma de los importes pendientes de facturar, al tratarse de prestación de servicios surgen dudas sobre la periodificación concreta de los ingresos devengados pendientes de facturar tal y como se señala en el Informe y por tanto no se han ajustado.

tante al cierre de cada ejercicio la Mutua imputa como ingresos el importe de estas regularizaciones en una cuenta de «Deudores facturas pendientes de formalizar», que figura en el Activo del Balance, por lo que en general, no ha provocado retrasos en la compensación a la Seguridad Social por la utilización de sus medios materiales y humanos. No obstante, se han observado errores en la determinación de las regularizaciones de facturaciones de los ejercicios 2002 y 2003. Así, en 2002 se dejan sin contabilizar ingresos por importe de 143 miles de euros, que fueron registrados en 2003, y en 2003 se dejan sin contabilizar ingresos por importe de 145 miles de euros, que habrán sido registrados en 2004, periodo que está fuera del ámbito temporal de la presente Fiscalización. Esta incidencia, aunque inmaterial, influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua en base al apartado a) del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y sí ha sido considerado por este Tribunal de Cuentas en el recálculo de la misma, por lo que su ajuste figura incluido en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

Como puede observarse no existe homogeneidad en los criterios de imputación de los ingresos por las actividades de prevención entre las Mutuas objeto de la muestra y estas diferencias han sido ajustadas en el subapartado III.7.7 de este Informe. Sin embargo, en el marco de un cambio de modelo de compensación vigente o de una futura segregación y separación de las actividades preventivas de las Mutuas, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería adoptar las medidas necesarias para que no existan diferencias en la compensación de costes a la Seguridad Social causadas por divergencias en criterios de imputación de ingresos, y para que todos los ingresos que se hubieran devengado formaran parte del cálculo de la misma.

Tampoco existe homogeneidad en la repercusión del Impuesto sobre el Valor Añadido en vigilancia de la salud colectiva, según lo dispuesto en el artículo 20.3 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido: «La asistencia a personas físicas por profesionales médicos o sanitarios, cualquiera que sea la persona destinataria de dichos servicios. A efectos de este impuesto tendrán la condición de profesionales médicos o sanitarios los considerados como tales por el Ordenamiento jurídico y los psicólogos, logopedas y ópticos, diplomados en centros oficiales o reconocidos por la Administración. La exención comprende las prestaciones de asistencia médica, quirúrgica y sanitaria, relativas al diagnóstico, prevención y tratamiento de enfermedades, incluso las de análisis clínicos y exploraciones radiológicas.» Tal y como se desprende de este artículo la exención se refiere a las actuaciones puramente sanitarias cuyo destinatario individual es el trabajador como persona física, pero la exención no abarca la vigilancia de la salud colectiva. De la muestra de Mutuas, sólo Asepeyo repercute el IVA en la vigilancia de la salud colectiva por lo que para las restantes Mutuas podrían surgir pasivos por contingencias fiscales.

III.6.2 Debilidades en los procedimientos de control interno empleados por las Mutuas para garantizar la integridad de la facturación de los conciertos suscritos por el Servicio de Prevención Ajeno

En la Mutua número 274, «IBERMUTUAMUR» se ha podido constatar que, cuando se va a producir el vencimiento de un concierto la Mutua envía una carta con las condiciones económicas de la renovación a la empresa asociada, en la que se comunica que, de acuerdo con la estipulación correspondiente de las condiciones generales que han de regir el concierto, salvo denuncia expresa de alguna de las partes, se considera prorrogada la concertación del Servicio de Prevención. Sin embargo, se ha podido verificar que se aceptan denuncias verbales, por vía telefónica, sin que exista constancia escrita de la misma. Este hecho, unido a que se han detectado cartas de renovación que se envían con fecha posterior al vencimiento, provoca que las empresas asociadas afectadas por la no renovación, al menos durante un tiempo, no figuren sin cobertura en materia de prevención de riesgos y laborales y sea la Mutua la responsable de la misma.

Asimismo, se ha detectado en dicha Mutua la existencia de modificaciones de conciertos sin la debida justificación documental. Se ha verificado que, el concierto suscrito y firmado con una empresa asociada (CIF B08377715), ha sido modificado, reduciendo sustancialmente el número de reconocimientos médicos a realizar en la especialidad de vigilancia de la salud, con el único soporte documental de una carta, supuestamente de la empresa referida, sin fecha ni identificación de la persona que la suscribe, ni del cargo que ocupa. Esta modificación ha producido una sustancial reducción de la facturación.

En la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 61, «FREMAP» se ha detectado la existencia de ofertas de conciertos de prevención a empresas no asociadas que, en el supuesto de ser aceptadas, provocan la suscripción del correspondiente convenio de asociación para la cobertura de las contingencias profesionales de la Seguridad Social. Esta forma de proceder supone una competencia desleal con otras Mutuas por la captación de empresas asociadas en su faceta de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

Asimismo, dicha Mutua procede a la renovación de los conciertos de forma tácita, no comunicándose la misma a la empresa, salvo solicitud expresa, y modificándose los importes por la Mutua en función de las nuevas tarifas aplicables. Se produce la formalización de una adenda sólo en aquellos supuestos en los que la renovación suponga una auténtica novación del con-

cierto, por existir una variación de los centros de trabajo o de las especialidades concertadas.

En la Mutua número 151, «ASEPEYO», se ha observado la existencia de conciertos firmados en un ejercicio posterior al de la fecha de efecto del mismo que no figuran ni en la base de datos del ejercicio en el que se inician, porque no están firmados al cierre del mismo, ni en el siguiente ya que el contrato procede del ejercicio anterior. Esto ha provocado un defecto de tiempos mínimos no considerados y que afectan significativamente a los cálculos efectuados, además de suponer una importante debilidad del procedimiento de control interno utilizado al efecto por la referida Entidad Colaboradora. Así pues se ha producido un defecto en los tiempos mínimos que se puede cuantificar en 193.633 horas para el periodo objeto de esta Fiscalización. Por ejercicios el desglose de las mismas es el siguiente: en el ejercicio 2001 se observa un déficit de horas en prevención técnica de 22.493 horas y en vigilancia de la salud de 16.765 horas; en el ejercicio 2002 el déficit es de 25.765 horas en prevención técnica y 44.961 horas en vigilancia de la salud y para el ejercicio 2003, se observa un déficit de 25.180 horas en prevención técnica y de 58.469 horas en vigilancia de la salud. Esta deficiencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua en base al apartado b), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste figura incluido en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

En esta Mutua también se ha detectado la existencia de facturas cuyos contratos no figuraban en la base de datos de conciertos facilitada, debido a su gran tamaño y complejidad que hacen necesaria su gestión manual según indica la Mutua. Una vez remitidos los contratos omitidos de las cinco empresas o grupos de empresas asociadas, que fueron detectados por este Tribunal de Cuentas, se cuantifica el defecto de tiempos mínimos para el periodo fiscalizado en, al menos, 54.559 horas. La distribución por especialidades y por años sería la siguiente: en 2001 se observa un déficit en prevención técnica de 1.256 horas y en vigilancia de la salud de 3.587 horas, en 2002 se observa un déficit en prevención técnica de 1.161 horas y en vigilancia de la salud de 21.166 horas y en 2003 se observa un déficit en prevención técnica de 1.548 horas y en vigilancia de la salud de 25.841 horas. Esta incidencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua en base al apartado b), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste figura en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

En la Mutua número 183, «MUTUA BALEAR», también se producen las renovaciones de forma automática sin que conste acreditación documental alguna al respecto y sin que se emitan nuevos conciertos. Los conciertos son suscritos mediante una firma digitalizada del Director Gerente de la Entidad, lo que provoca, al menos, una debilidad de control interno importante. La inexistencia de renovaciones expresas, unida a la política comercial de la Mutua, que conlleva la falta de actualización de las tarifas por parte de la Mutua en las renovaciones tácitas. Sólo cuando la renovación modifica algún otro elemento sustancial del contrato y, por tanto, se genera un nuevo contrato, se produce la revisión de precios del concierto.

III.6.3 Infravaloración de la facturación derivada de los conciertos suscritos con empresas asociadas

En la Mutua número 274, «IBERMUTUAMUR», se ha detectado la existencia de facturas anuladas (CIF B19177690) en el ejercicio 2002 por importe de 31 miles de euros (I.V.A. no incluido), que habían sido cobradas y registradas en la cuenta 554.9.– «Otros cobros pendientes de aplicación», el 27 de diciembre de dicho año, lo que supone un defecto de facturación en la cuenta de resultados del patrimonio privativo de la Mutua, de 31 miles de euros y su consiguiente defecto en la minoración de gastos, por la compensación del 85%, por importe de 26 miles de euros, defecto éste que da lugar a la existencia de obligaciones indebidamente reconocidas en el programa presupuestario 34.36.– «Higiene y Seguridad en el Trabajo», por el referido importe. Esta deficiencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua, apartado a), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y figura ajustado en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

Asimismo, en «IBERMUTUAMUR», en la revisión del concierto suscrito con una de sus empresas asociadas (CIF A0301291), se observa una regularización en el ejercicio 2003 del precio del concierto, que en opinión de este Tribunal de Cuentas no está justificada en base a un menor número de trabajadores protegidos. La Mutua debía haber registrado en su patrimonio privativo una mayor facturación por importe de 38 miles de euros y su consiguiente repercusión en la compensación del 85% a la Seguridad Social debido a la utilización de medios compartidos, por importe de 32 miles de euros; como consecuencia de lo anterior se observa la existencia de obligaciones indebidamente reconocidas en el programa presupuestario 34.36.– «Higiene y Seguridad en el Trabajo». Esta incidencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua, apartado a), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y figura ajustado en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

Por último, en lo que respecta a la Mutua antedicha, se ha observado, en la revisión del concierto suscrito con otra de sus empresas asociadas (CIF A50109412), un defecto en el cómputo, tanto de facturación, como de tiempos mínimos en vigilancia de la salud, durante el ejercicio 2002, por importe de 16 miles de euros y 266 horas, respectivamente. Como consecuencia de lo anterior, se produce un defecto en la compensación del 85%, por importe de 14 miles de euros; asimismo, esta incidencia da lugar a la existencia de obligaciones

indebidamente reconocidas en el programa presupuestario 34.36.– «Higiene y Seguridad en el Trabajo», por el referido importe y provoca una infravaloración de los tiempos mínimos calculados por la Mutua. Esta deficiencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua, tanto en el apartado a) como en el apartado b), del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y figura ajustado en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

La Mutua número 61, «FREMAP», en el ejercicio 2003, en el momento de proceder al cálculo de la compensación a la Seguridad Social por la utilización de sus medios materiales y humanos de forma compartida, descuenta de la facturación total contabilizada en el patrimonio privativo, el importe correspondiente a las analíticas y pruebas complementarias de su Servicio de Prevención Ajeno, que asciende a un total de 1.591.408 euros. Por este motivo ha dejado de compensar, indebidamente al contravenir lo dispuesto en la Resolución de 22 de diciembre de 1998, el 85% de dicho importe, es decir, una cantidad de 1.352.696 euros. Este importe se ha incluido en el reintegro que figura en el subapartado III.7.7 del presente Informe.[63]

En la Mutua número 151, «ASEPEYO» se han detectado tres anexos de un concierto marco con una de sus empresas asociadas (CIF B59927103) que ni figuran en la base de conciertos (por tratarse de contratos de gran complejidad y tamaño que se gestionan manualmente) ni han sido facturados, sin que se hayan justificado adecuadamente a este Tribunal de Cuentas las razones que han motivado esta falta de facturación, por lo que esta anomalía no ha podido ser ajustada en el subapartado III.7.7 de cálculo de compensación del presente Informe.

En la Mutua número 183, «MUTUA BALEAR» se ha verificado que, en el ejercicio 2002, se ha realizado un abono en el concierto suscrito con una de sus empresas asociadas (CIF E07902471), por importe de 143 miles de euros, que en opinión de este Tribunal de Cuentas, no está justificado, dado que, de la documentación aportada, no se deduce el incumplimiento del concierto por parte de la Mutua y, por tanto, la procedencia del reintegro de los ingresos señalados. Este abono ha dado lugar a un defecto de facturación por el mencionado importe. Por otro lado, del análisis efectuado de los conciertos suscritos con la citada empresa, se comprueba que existe un defecto de facturación para el ejercicio 2003 por un importe de 9 miles de euros, lo que supone la correspondiente infravaloración de la compensación a la Seguridad Social, en el 85% de dicho importe. Ambas incidencias influyen en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua, según lo establecido en el apartado a) del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste ha sido incluido en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

Asimismo, en esta Mutua, se han observado incidencias que afectan al cálculo de la facturación, en el concierto suscrito con una de las empresas asociadas a la Mutua (CIF B35418672). Se han producido excesos por errores en la aplicación de las tarifas, que en el ejercicio 2001 ascienden a 4 miles de euros, y en 2002, a 3 miles de euros. Asimismo se han producido errores en el cálculo de los tiempos mínimos que han producido una infravaloración en prevención técnica de 310 horas en el ejercicio 2002. Estas incidencias influyen en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua, tanto en el apartado a) como en el apartado b), del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste figura en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

III.6.4 Tratamiento de los ingresos en efectivo en las cuentas corrientes de la Seguridad Social del importe de la compensación

Se ha podido constatar que todas las Mutuas incluidas en la muestra han ingresado en las cuentas corrientes bancarias del patrimonio de la Seguridad Social, los importes correspondientes a la compensación por la utilización compartida de sus medios materiales y humanos.

III.6.5 Incorrecta facturación de la prevención del personal de la propia Mutua

Para cubrir la prevención de riesgos laborales de su propio personal, la Mutua número 274, «IBERMUTUAMUR» tiene constituido un Servicio de Prevención Propio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 del Reglamento de los Servicios de Prevención, con una sola persona que coordina el servicio, pero la realización de las diversas actividades preventivas, la tiene concertada con su propio patrimonio privativo, como si éste le prestara un Servicio de Prevención Ajeno.

La Disposición Final Primera de la Orden de 22 de abril de 1997 por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales, establece que: «las Mutuas que se acrediten como servicio de prevención y que vinieran obligadas en su calidad de empresas, a la constitución de un servicio de prevención propio, podrán cubrir tales obligaciones con los medios que se destinen al ejercicio para el que estén acreditadas». La Mutua ha interpretado

[63] No se acepta la alegación formulada por la Mutua número 61.– «FREMAP» en relación a la falta de compensación a la Seguridad Social del importe correspondiente a las analíticas, puesto que esta forma de proceder supone un incumplimiento del apartado primero a) de la Resolución de 22 de diciembre de 1998 en la que fija la compensación en el 85 por 100 de la suma de los importes facturados y pendientes de facturar. En cuanto a la aplicación de la Resolución de 17 de junio de 2004, las consideraciones expuestas a lo largo del Anteproyecto de Informe conducen a plantear dudas acerca de su legalidad, manifestando asimismo, que se debería iniciar un procedimiento de revisión de la misma por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, razón por la cual no se pueden aceptar las alegaciones de la Mutua en cuanto a los cálculos realizados por la misma en aplicación de dicha Resolución.

que podía cubrir el Servicio de Prevención Propio con el Servicio de Prevención Ajeno y que debía existir un concierto que lo amparase (ya que no se puede prestar el Servicio de Prevención Ajeno sin concierto, de acuerdo con el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención). Se trata de un claro supuesto de autocontratación, en el que una persona, el representante legal de la Mutua, afecta con su actuación contractual a más de un patrimonio (el patrimonio privativo de la Mutua y el patrimonio de la Seguridad Social), creando, en el marco de sus facultades, relaciones jurídicas entre ellos. La figura del autocontrato, que es un instrumento jurídico de configuración jurisprudencial, únicamente puede ser admitida cuando no exista colisión de intereses que ponga en riesgo la imparcialidad o la neutralidad de la operación. En tales casos el contrato carecería de validez, por estar viciado de nulidad. Y en el caso que se analiza, se confirma la existencia de una colisión de intereses entre el patrimonio privativo de la Mutua y el de la Seguridad Social que se salda en perjuicio de este último, recurriendo indebidamente a la figura de la autoconcertación del Servicio de Prevención Ajeno, cuando la Mutua podría haber dispuesto de esos mismos servicios en calidad de Servicio de Prevención Propio.

En efecto, como consecuencia del análisis efectuado de los conciertos de la Mutua «IBERMUTUAMUR» con ella misma, se ha observado un quebranto para la Seguridad Social (15% de margen en la facturación al aplicar el apartado segundo a) de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, más el 16% de IVA soportado y no deducible), que se puede cuantificar en 50.308 euros, que deben ser reintegrados por el patrimonio privativo de la Mutua al patrimonio de la Seguridad Social gestionado por la misma. El importe indebidamente facturado (IVA no incluido) en el periodo objeto de fiscalización asciende a 230 miles de euros (71 en 2001, 43 en 2002 y 116 en 2003), quedando pendiente de facturar a 31 de diciembre de 2003, 2 miles de euros. Para el periodo 2001 a 2003, objeto de esta Fiscalización Especial, supondría la existencia de gastos indebidamente registrados en el patrimonio de la Seguridad Social, programa 3436 «Higiene y Seguridad en el Trabajo», capítulo II.– «Gastos corrientes en bienes y servicios», con el siguiente desglose: prevención técnica por importe de 39 miles de euros en 2001, 23 miles de euros en 2002 y 52 miles de euros en 2003; vigilancia de la salud por importe de 38 miles de euros en 2001, 23 miles de euros en 2002 y 71 miles de euros en 2003. La Mutua ha compensado, también indebidamente a juicio de este Tribunal de Cuentas, el 85% de la facturación neta (85% sobre 230 miles de euros que totalizan 196 miles de euros), con el siguiente desglose: 61 miles de euros en el ejercicio 2001, 37 miles de euros en el ejercicio 2002 y 98 miles de euros en el ejercicio 2003. En cuanto a los tiempos mínimos a calcular a efectos del apartado segundo b) de la reiterada Resolución, en el cómputo de los tres ejercicios fiscalizados, supondría que se han considerado horas en exceso por importe de 4.100 horas, con el siguiente desglose: prevención técnica por una cantidad de 644 horas en 2001, 1.063 horas en 2002 y 186 horas en 2003; vigilancia de la salud por una cifra de 626 horas en 2001, 1.538 horas en 2002 y 43 horas en 2003. Esta incidencia, con independencia del reintegro del importe de 50.308 euros señalado, influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua, tanto en el apartado a) como en el apartado b), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y figura ajustado en el subapartado III.7.7 del presente Informe. Al importe del reintegro del ejercicio 2001 habría que añadir el correspondiente a la autoconcertación de la Mutua número 263.– «MADÍN», por un importe de 2.243 euros (cifra resultante del importe facturado con IVA soportado por 11.477 euros y la compensación de costes del 85% de la facturación neta por 9.234 euros).

En la base de datos de conciertos facilitada por la Mutua número 61, «FREMAP», figuran varios conciertos, que podrían denominarse virtuales ya que, suscritos con la propia Mutua para llevar a cabo el control y la imputación de las actividades del Servicio de Prevención Propio realizadas, no dan lugar a la existencia ni de contrato real, ni de facturación, pero sin embargo, sí existe importe de contrato y horas de contrato, computadas a efectos del cálculo del coste hora. En 2001 existe un exceso en prevención técnica de 52 horas y en vigilancia de la salud de 142 horas. En 2002 existe un exceso en prevención técnica de 1.821 horas y en vigilancia de la salud de 2.790 horas. En 2003 existe un exceso en prevención técnica de 1.831 horas y en vigilancia de la salud de 2.818 horas. Esta incidencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua, en el apartado b), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y figura ajustado en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

Asimismo, la Mutua número 151, «ASEPEYO», aunque tiene constituido un Servicio de Prevención Propio, contrata parcialmente algunas actividades preventivas con el Servicio de Prevención Ajeno de la propia Mutua. Como consecuencia del análisis efectuado de los autoconciertos suscritos por la Mutua «ASEPEYO», se ha producido un quebranto para la Seguridad Social (15% de margen en la facturación, más el 16% de IVA soportado y no deducible), que se puede cuantificar para el periodo fiscalizado en 163.541 euros, que deben ser reintegrados por el patrimonio privativo de la Mutua al patrimonio de la Seguridad Social gestionado por la misma. El importe indebidamente facturado (IVA no incluido) en el periodo objeto de fiscalización, asciende a 616 miles de euros (321 en 2001, 129 en 2002 y 166 en 2003). Para el periodo 2001 a 2003,

objeto de esta Fiscalización, supone la existencia de gastos indebidamente registrados en el patrimonio de la Seguridad Social, programa 34.36.– «Higiene y Seguridad en el Trabajo», con el siguiente desglose: prevención técnica 227 miles de euros en 2001, 98 miles de euros en 2002 y 111 miles de euros en 2003; vigilancia de la salud 132 miles de euros en 2001, 46 miles de euros en 2002 y 73 miles de euros en 2003. La Mutua ha compensado, también indebidamente a juicio de este Tribunal de Cuentas, el 85% de la facturación neta (85% sobre 616 miles de euros que totalizan 524 miles de euros), con el siguiente desglose: 273 miles de euros en el ejercicio 2001, 110 miles de euros en el ejercicio 2002 y 141 miles de euros en el ejercicio 2003. En cuanto a los tiempos mínimos, en el cómputo de los tres ejercicios fiscalizados, se han considerado horas en exceso por importe de 4.860 horas, con el siguiente desglose: prevención técnica 793 en 2001, 12 en 2002 y 980 en 2003; vigilancia de la salud: 917 en 2001 y 2.158 en 2003. Esta incidencia, con independencia del reintegro al patrimonio de la Seguridad Social ya señalado, influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua, tanto en el apartado a) como en el apartado b), del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste figura incluido en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

La Mutua número 183.– «MUTUA BALEAR» tiene contratada, a su vez, la vigilancia de la salud con su propio Servicio de Prevención Ajeno desde el 1 de enero de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2004. Si bien las facturas correspondientes a los servicios de prevención prestados entre los meses de enero a diciembre de 2003 no se emiten hasta el ejercicio 2004, momento éste en el que se contabiliza el gasto en el programa 34.36.– «Higiene y Seguridad en el Trabajo» de la gestión de la Seguridad Social, en el concepto presupuestario 227 «Trabajos realizados por otras empresas y profesionales» y por un importe de 24 miles de euros (facturas sin IVA por tratarse de vigilancia de la salud). Según el criterio sustentado por este Tribunal de Cuentas, en el ejercicio 2004 se contabilizará en el patrimonio de la Seguridad Social un gasto indebido en el programa presupuestario 34.36 por el referido importe. No obstante, en la contabilidad financiera de la Mutua se ha registrado el ingreso correspondiente, en el ejercicio 2003, en el patrimonio privativo de la Mutua y ha compensado a la Seguridad Social por el 78%, es decir 19 miles de euros, dando lugar a una minoración indebida de las obligaciones reconocidas netas en el programa mencionado. El contrato produce, asimismo, un exceso de tiempos mínimos en vigilancia de la salud, que para el ejercicio 2003 se cuantifica en 321 horas. Esta incidencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua, tanto en el apartado a) como en el apartado b), del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste figura incluido en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

III.6.6 Concertación con empresas con Servicio de Prevención Propio

De acuerdo con lo previsto en los artículos 14 y 15 del Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, «el empresario deberá constituir un servicio de prevención propio cuando... se trate de empresas que cuenten con más de 500 trabajadores», aunque «las actividades preventivas que no sean asumidas a través del servicio de prevención propio deberán ser concertadas con uno o más servicios de prevención ajenos». Ahora bien, el apartado 2 del referido artículo 15 contempla que »el Servicio de Prevención (propio) habrá de contar, como mínimo, con dos de las especialidades o disciplinas preventivas previstas en el artículo 34 de la presente disposición». Las especialidades o disciplinas preventivas previstas en el mencionado artículo son la «medicina del trabajo, seguridad en el trabajo, higiene industrial, y ergonomía y psicosociología aplicada».

No obstante lo anterior, se ha podido comprobar que la Mutua número 274.– «IBERMUTUAMUR» tiene concertado con, al menos, 21 empresas de más de 500 trabajadores el Servicio de Prevención Ajeno con más de dos especialidades o disciplinas preventivas. En idéntica situación se encuentra la Mutua número 151.– «ASEPEYO», si bien no se ha podido cuantificar el número de empresas afectadas, debido a las debilidades de la base de datos facilitada al efecto ya consignadas en el correspondiente apartado del presente Informe. Por lo que respecta a la Mutua número 183.– «MUTUA BALEAR», se ha detectado la existencia de, al menos, cinco empresas de más de 500 trabajadores con concierto suscrito con más de dos especialidades o disciplinas preventivas.

III.7 CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL POR LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS MATERIALES Y HUMANOS COMPARTIDOS

III.7.1 Deficiencias de carácter general que condicionan el cálculo de la compensación de costes a la Seguridad Social

El apartado segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, dispone que la compensación al patrimonio de la Seguridad Social por la utilización de medios de ésta en las actividades realizadas por las Mutuas en su calidad de Servicios de Prevención Ajenos, queda fijada en el mayor de los importes resultantes de la utilización de los criterios que especifica el mismo. A saber, el 85% de la suma de los importes facturados y pendientes de facturar a las empresas asociadas, que correspondan a ingresos imputables al ejer-

cicio, en cumplimiento de los conciertos que se hubieran formalizado con aquéllas, o el valor obtenido de multiplicar el coste/hora del ejercicio, del personal técnico cualificado o facultativo que realice funciones de prevención comprendidas en la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, por la suma de los tiempos mínimos de dedicación de dicho personal, en función de los conciertos suscritos con las empresas.

Con carácter general, hay una serie de conclusiones que pueden resultar aplicables a la mayoría de las Mutuas incluidas en la muestra realizada, y que condicionan el cálculo de la compensación señalada, o incluso pudieran llegar a limitar la opinión sobre los cálculos efectuados.

En cuanto a los tiempos mínimos, utilizados por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, a juicio de este Tribunal, no ofrecen fiabilidad suficiente para poder ser validados y utilizados, con las debidas garantías, en la comparativa que establece la Resolución de 22 de diciembre de 1998, en su artículo segundo.

A modo de ejemplo, se enumeran las siguientes deficiencias de carácter general detectadas: hay modalidades de conciertos que no se adaptan a lo recogido en la Resolución, a la hora del cálculo de tiempos mínimos y que, sin embargo, sí se ajustan a las necesidades del mercado y, por tanto, de las empresas demandantes de servicios de prevención, por lo que no dan lugar al cómputo de los tiempos mínimos correspondientes (asesoramiento y apoyo al Servicio de Prevención Propio de la empresa, por ejemplo); existen conciertos de vigilancia de la salud abiertos que incluyen una parte individual por reconocimiento médico realizado, y que dan lugar a que no se incluyan las horas médicas que se puedan necesitar; se ha observado la existencia de conciertos que, aún no habiendo tenido facturación en el ejercicio analizado, han producido la prestación de servicios para los que no se han computado tiempos mínimos; se ha detectado la infravaloración de los tiempos mínimos, por diversos motivos, como que el factor de corrección no se haya aplicado por centros de trabajo sino por el total de trabajadores de la empresa, o porque se haya aplicado el coeficiente 0,56 en vigilancia de la salud, cuando se trata de empresas con código de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, que denota la realización de actividades con mayor riesgo, de las incluidas en el anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención o con normativa específica de aplicación, y que, por tanto, debería haberse asignado un coeficiente de 1,13; para la determinación del riesgo en el momento del cálculo de los tiempos mínimos algunas Mutuas han utilizado el código de la Clasificación Nacional de Actividades Económica, mientras que otras Mutuas utilizaron el epígrafe de la tarifa de primas de accidentes de trabajo; por último se han observado diferencias significativas en el número de trabajadores cubiertos por los conciertos con los figurados en el Sistema de Información Laboral de la Seguridad Social para las empresas asociadas.

Por todo ello, podrían estarse produciendo sobrevaloraciones e infravaloraciones significativas en el número de horas utilizado en la compensación, que afectarían al cálculo del importe a compensar a la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el apartado segundo b) de la Resolución de 22 de diciembre de 1998. Todas estas incidencias, salvo las detectadas en la muestra de conciertos analizada, y que se exponen en un apartado posterior del presente Informe, no son cuantificables con carácter general para las Mutuas incluidas en la muestra realizada.

Desde el punto de vista de los costes que se utilizan para el cálculo del coste/hora, se han observado, asimismo, algunas deficiencias o algunas debilidades en el procedimiento que condicionarían los cálculos realizados.

Así, por ejemplo, en cuanto a las amortizaciones, aunque resultan poco representativas cuantitativamente en el cálculo del coste/hora analizado, se observa la existencia de elementos sin amortizar y de elementos amortizados en su totalidad sin la correspondiente imputación de costes tal y como establece la Resolución de 22 de diciembre de 1998; y la distribución de los distintos gastos entre las actividades técnicas y las actividades de vigilancia de la salud, fundamentalmente en cuanto al capítulo 2.– «Gastos corrientes en bienes y servicios», no puede ser contrastada con las debidas garantías, como consecuencia de la inexistencia de contabilidad analítica o de costes, lo que imposibilita verificar el desglose de las obligaciones reconocidas realizadas por las Mutuas incluidas en la muestra, desglose que condiciona en gran medida el valor coste/hora de las actividades técnicas y médicas.

En cuanto a la facturación, aún siendo la más fiable de las dos alternativas ofertadas por la Resolución, también plantea problemas que condicionan la bondad de la magnitud sobre la que se aplica el 85%, para el cálculo de la referida compensación. Las debilidades en este aspecto ya han sido puestas de manifiesto en el apartado III.6 del presente Informe.

Al margen de lo recogido en los puntos anteriores, para cada una de las Mutuas incluidas en la muestra seleccionada por este Tribunal de Cuentas, se expondrán a continuación las incidencias que le sean propias y puedan ser objeto de cuantificación, con la finalidad de ajustar, en la medida de lo posible, las cifras utilizadas para el cálculo del importe a compensar al patrimonio de la Seguridad Social por la utilización de medios compartidos.

III.7.2 Deficiencias en las bases de datos de los conciertos en vigor

La base de datos de conciertos facilitada por la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 61.– «FREMAP» adolece de errores, tanto en los tiempos mínimos

como en los importes económicos de los conciertos. Los errores detectados tienen su origen en que la aplicación informática no conserva íntegramente el histórico de todos los datos relevantes en la evolución de los conciertos, por lo que recalcula determinados parámetros, a tiempo real, de solicitud de información. Esta circunstancia implica una importante debilidad de control interno en la gestión de los conciertos y cuestiona la validez y fiabilidad de la información facilitada. Asimismo, se ha constatado que en la concertación de actividades preventivas puntuales no se incluye en la base de datos ningún tipo de cálculo de horas mínimas, lo que provoca, a su vez, la existencia de una infravaloración de los tiempos mínimos no cuantificable por este Tribunal de Cuentas.

Por su parte, la base de datos de conciertos facilitada por la Mutua número 151.– «ASEPEYO» a este Tribunal de Cuentas presenta numerosas debilidades que dificultan emitir una opinión sobre la veracidad e integridad de la misma. Por ello, se recomienda al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, como se refleja en el apartado correspondiente del presente Informe, que realice una revisión de los procedimientos utilizados por esta Mutua para efectuar la compensación a la Seguridad Social, por la utilización de medios materiales y humanos compartidos. En primer lugar, algunas de las diferencias detectadas entre los importes figurados en la base de datos y los existentes en los conciertos tienen su origen en la aplicación informática, como ya sucediera en el supuesto de la Mutua número 61, al no conservar íntegramente el histórico de todos los datos relevantes en la evolución de los conciertos, recalculando determinados parámetros a tiempo real. La Mutua ha ido recalculando este tipo de información, a medida que este Tribunal de Cuentas la solicitaba, lo que ha dado lugar a la entrega sucesiva de diferentes bases de datos. Asimismo, se han detectado otro tipo de deficiencias importantes cuyos efectos no han podido ser cuantificados por este Tribunal de Cuentas, pero que inciden significativamente en la validez de la información facilitada. A continuación se detallan las referidas deficiencias:

— En el cálculo de los tiempos mínimos de las especialidades técnicas, se aplica el factor de corrección en función del número de trabajadores de la empresa y no de los centros de trabajo, lo que implica una infravaloración de los tiempos mínimos incluidos en la base de datos, que no ha podido ser cuantificada por este Tribunal de Cuentas, al no haberse facilitado la información de los conciertos por centros de trabajo sino por empresas.

— En el cálculo de los tiempos mínimos de vigilancia de la salud, sin embargo, se produce una sobrevaloración, al considerar la Mutua la contratación conjunta de la salud individual y colectiva en todos los casos.

— En la aplicación del factor corrector de las horas médico por trabajador, incluido en la tabla I del Anexo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, en función del nivel de riesgo laboral en la salud de los trabajadores, se ha detectado una infravaloración de los tiempos mínimos, no cuantificable por este Tribunal de Cuentas, al utilizar la Mutua el factor 0,56, en vez del 1,13, a pesar de tratarse de empresas que, según la Clasificación Nacional de Actividades Empresariales, tienen riesgos elevados como, por ejemplo, industria del papel, coquerías, refino de petróleo y tratamiento de combustibles nucleares, industria química, fabricación de productos de caucho y materias plásticas y fabricación de otros productos minerales no metálicos.

Los tiempos mínimos de las especialidades técnicas en la Mutua 183, «MUTUA BALEAR» están infravalorados al utilizar el factor de corrección en función del número de trabajadores de la empresa y no de los centros de trabajo, sin que haya podido ser cuantificado por este Tribunal de Cuentas, al no haberse facilitado la información de los conciertos por centros de trabajo sino por empresas. Asimismo, se han detectado concertaciones de actividades preventivas puntuales y de formación que no incluyen tiempos mínimos en la base de datos, lo que provoca, a su vez, la existencia de una infravaloración de los tiempos mínimos no cuantificable por este Tribunal de Cuentas.

III.7.3 Descuento del importe de los gastos aplicados directamente al patrimonio privativo del importe de la compensación de costes a la Seguridad Social

La Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 61.– «FREMAP» ha descontado, en el ejercicio 2002, el importe del gasto correspondiente a las pruebas analíticas realizadas como consecuencia de actividades del Servicio de Prevención Ajeno del importe de la compensación de costes realizada. Estos gastos han ascendido a 1.695.994 euros. Este descuento contraviene lo dispuesto en la Resolución de 22 de diciembre de 1998 y, por tanto y a pesar de las limitaciones que, sobre el contenido de la misma, se formulan a lo largo de la presente Fiscalización Especial, su importe figura incluido en el reintegro del subapartado III.7.7 del presente Informe.[64]

III.7.4 Infravaloración o sobrevaloración de los gastos utilizados en el cálculo del coste/hora

Se ha podido verificar que la Mutua número 274.– «IBERMUTUAMUR» ha incluido los gastos que se obtienen de la contabilidad financiera de la Mutua, no

[64] No se acepta la alegación formulada por la Mutua número 61.– «FREMAP» en relación a la falta de compensación a la Seguridad Social del importe correspondiente a las analíticas, puesto que esta forma de proceder supone un incumplimiento del apartado primero a) de la Resolución de 22 de diciembre de 1998 en la que fija la compensación en el 85 por 100 de la suma de los importes facturados y pendientes de facturar.

de la liquidación presupuestaria, tal y como establece la normativa aplicable, es decir, según el apartado segundo b) de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, las obligaciones reconocidas de los capítulos 1 y 2, para los ejercicios 2001 y 2002. Tampoco, se han considerado, a efectos del cálculo del coste hora, los gastos producidos en el laboratorio, una de las unidades contables en las que se subdivide el programa presupuestario 34.36. En el ejercicio 2001, ambos efectos han producido que en prevención técnica se hayan omitido gastos por importe de 1.546 miles de euros y en vigilancia de la salud, se hayan imputado gastos excesivos por importe de 1.750 miles de euros; en el ejercicio 2002, en prevención técnica, se han imputado gastos excesivos por importe de 82 miles de euros y en vigilancia de la salud se han omitido gastos por importe de 1.062 miles de euros. Esta incidencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua, apartado b) en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y figura ajustado en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

La Mutua número 151.– «ASEPEYO» no ha incluido los gastos que se obtienen de la liquidación presupuestaria, tal y como establece la normativa aplicable (obligaciones reconocidas de los capítulos 1 y 2) para los ejercicios 2001, 2002 y 2003. En los ejercicios 2001 y 2003, se han tomado datos previos al cierre del ejercicio y en el 2002, no se han tenido en cuenta las partidas pendientes de aplicación del ejercicio anterior, ya que se ha utilizado la contabilidad financiera y no la presupuestaria. En el ejercicio 2001, en prevención técnica se omiten gastos por importe de 815 miles de euros y en vigilancia de la salud se omiten gastos por importe de 2.040 miles de euros; en el ejercicio 2002, en prevención técnica se omiten gastos por importe de 2.436 miles de euros y en vigilancia de la salud hay gastos excesivos por importe de 2 miles de euros, y en el ejercicio 2003, en prevención técnica se omiten gastos por importe de 5 miles de euros y en vigilancia de la salud hay exceso de gastos por importe de 2 miles de euros. Esta deficiencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua, apartado b) en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y figura ajustado en subapartado III.7.7 del presente Informe.

Asimismo, la Mutua número 151 ha aplicado indebidamente al programa presupuestario 45.91.– «Dirección y Servicios Generales», no reconociendo obligaciones en el programa 34.36, los pagos efectuados por la Mutua a la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo, por la parte alícuota de la misma en las campañas de difusión del Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social, en el ejercicio 2003, y que ascienden a 817 miles de euros. Igualmente esta incidencia influye en el cálculo del coste hora realizado por la Mutua, apartado b), del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste figura incluido en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

La Mutua número 183.– «MUTUA BALEAR» no ha incluido, tal y como establece la Resolución de 22 de diciembre de 1998, los gastos que se obtienen de la liquidación presupuestaria, sino que ha incorporado los que figuran en la contabilidad financiera, con lo que en el ejercicio 2001 se imputan gastos, a efectos del cálculo del coste hora, por un importe inferior de 3 miles de euros, y en el ejercicio 2002 se imputan de más por importe de 5 miles de euros. Esta incidencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua según lo establecido en el apartado b) del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, pero dada su escasa materialidad y que no se ha facilitado información para poder separar la parte que corresponde a prevención técnica de la que corresponde a vigilancia de la salud, no se incluye ajuste alguno en el apartado correspondiente.

III.7.5 Infravaloración o sobrevaloración del número de horas técnico y/o facultativo y de los tiempos mínimos utilizados en el cálculo de la compensación a la Seguridad Social

Las incidencias detectadas en este sentido en la Mutua número 274.– «IBERMUTUAMUR» son las que se relacionan a continuación:

— La Mutua aplica, en contra de lo establecido en la Resolución de 20 de marzo de 2002 de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, sobre los reconocimientos médicos generales que pueden dispensar las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social al amparo de la Disposición Transitoria Quinta de la Orden TAS/192/2002, de 31 de enero, una reducción del 50% en los tiempos mínimos imputados a vigilancia de la salud en el ejercicio 2002, a efectos de la compensación a la Seguridad Social, que tiene como consecuencia un déficit de 142.200 horas. Esta incidencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua en base al apartado b), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste figura incluido en el subapartado III.7.7 del presente Informe.[65]

[65] No se acepta la alegación formulada por la Mutua número 274.– «IBERMUTUAMUR» sobre la aplicación del 50% en el cálculo de los tiempos mínimos imputados a vigilancia de la salud en el ejercicio 2002, ya que la Mutua no pudo sino limitarse a cumplir la instrucción recibida de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, mediante Circular de fecha 20 de marzo de 2002, en la que se comunicaba la no aplicabilidad del coeficiente reductor del 0,5 para el cálculo del importe de la compensación correspondiente al ejercicio 2002, salvo que hubiera presentado algún tipo de recurso contra la misma y éste hubiera prosperado. Una vez firme la instrucción del órgano de dirección y tutela de la Mutua, su decisión era vinculante para la Mutua, por lo que ésta no debió apartarse de su estricto cumplimiento. Otra cosa distinta es la repercusión o no a sus empresas asociadas con concierto en vigor, que es competencia única y exclusiva de la Mutua, y que ejecuta a través de la fijación de los precios a facturar. Facturación y compensación a la Seguridad Social son, evidentemente, cosas claramente diferenciadas y no tienen por qué guardar ningún tipo de relación.

— Se observan diferencias en el cómputo de horas del personal técnico y facultativo, entre el utilizado por la Mutua y el obtenido de la relación nominal de personal facilitada por la Mutua a efectos de verificar el cuadre del capítulo I.– «Gastos de personal» del presupuesto, para los ejercicios 2001 y 2002. En el ejercicio 2001 la Mutua computa 10.774 horas de más en técnicos y 17.843 horas menos en médicos, en el ejercicio 2002 la Mutua computa 930 horas de más en técnicos y 2.935 horas de más en médicos. Esta irregularidad influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua, apartado b) en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y figura ajustado en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

— Se incluyen, dentro de las horas imputadas por los técnicos de prevención, las dedicadas a tareas administrativas y de coordinación, incumpliendo lo establecido en la Resolución de 22 de diciembre de 1998, que contempla sólo las «horas dedicadas a tareas de prevención», y entendidas éstas como las efectivamente prestadas en las empresas objeto de actuación del Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social o del Servicio de Prevención Ajeno. Este exceso de horas computadas se puede cifrar en 60.751 horas en el ejercicio 2001, 64.483 horas en 2002 y 71.055 horas en 2003. Esta irregularidad influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua, apartado b) en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y figura ajustado en el subapartado III.7.7 del presente Informe.[66]

— En la revisión de los conciertos suscritos con una empresa asociada (CIF B19177690), se observa la existencia de la prestación de especialidades médicas con traslado de un médico y de un ATS a varios centros de trabajo de la empresa concertante, cuyas horas no han sido incluidas en las horas de dichos conciertos y, por tanto, en los tiempos mínimos calculados para la compensación. La cuantificación de las horas realmente prestadas y no incluidas (se consideran sólo las correspondientes al facultativo) se cifran en 496 horas en 2001, 852 horas en 2002 y 1.087 horas para 2003. Esta deficiencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua, apartado b), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y figura ajustado en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

— En la revisión del concierto suscrito con otra de sus empresas asociadas (CIF A46146387), se observan errores, tanto en el número de trabajadores como en la determinación del riesgo laboral asignado que provocan defectos en la imputación de tiempos mínimos en vigilancia de la salud de 391 horas en 2001, de 248 horas en 2002 y de 370 horas en 2003. Al igual que se indicaba en el párrafo anterior esta deficiencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua, apartado b), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y figura ajustado en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

La Mutua número 61.– «FREMAP» ha utilizado para el cálculo de los tiempos mínimos las horas reales de concierto de actividades preventivas, en vez de aplicar las previstas en la Resolución de 22 de diciembre de 1998. La aplicación informática utilizada al efecto garantiza, salvo en lo que respecta a algunos tipos puntuales de correcciones manuales, que no se pueda concertar por debajo de los tiempos mínimos de la citada Resolución. Se ha podido constatar que, con carácter general, el número de horas reales es superior al mínimo, por lo que se habría producido, en todo caso, una sobrevaloración en el cálculo del apartado segundo b) de la referida Resolución.

Por lo que respecta a la Mutua número 151.– «ASEPEYO» se han observado las incidencias que se relacionan a continuación:

— Existen diferencias en el cómputo de horas, entre el número de horas utilizado por la Mutua y el obtenido de la relación nominal de personal facilitada por la Mutua a efectos de verificar el cuadre del capítulo I para cada uno de los ejercicios analizados. En el ejercicio 2001 la Mutua computa 51.378 horas de menos en técnicos y 5.315 horas menos en médicos, en el ejercicio 2002 la Mutua computa 13.709 horas de más en técnicos y 927 horas de más en médicos y en el ejercicio 2003 la Mutua computa 56.657 horas de más en técnicos y 12.280 horas de más en médicos. Esta incidencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua, apartado b) en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y figura ajustado en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

— Se han incluido, dentro de las horas imputadas por los técnicos de prevención, las dedicadas a tareas administrativas y de coordinación, incumpliendo lo

[66] En relación con la inclusión de las horas de los técnicos dedicados a tareas administrativas y de coordinación en el cómputo de las horas totales de los técnicos de prevención, no se aceptan las alegaciones de la Mutua número 274.– «IBERMUTUAMUR». Por un lado, la Mutua afirma que la principal función de estos puestos de trabajo es «el aseguramiento de la calidad técnica de los trabajos realizados por los técnicos» lo que, indirectamente, vendría a corroborar el criterio de este Tribunal de Cuentas, al admitir que los mismos no efectúan actividades directas de prevención. Por otro lado, informa que «en la mayoría de los casos ... la justificación documental de lo argumentado, a efectos de alegaciones, es abundante y bien sencilla de recopilar, puesto que se trata de informes firmados directamente por los referidos profesionales». Solicitada la justificación documental de las actividades preventivas directas realizadas por todos y cada uno de los técnicos de prevención dedicados a tareas directivas, administrativas y de coordinación, mediante requerimiento de fecha 26 de enero de 2005, la documentación aportada por la Mutua ni es completa, puesto que no se remite justificación de todos los técnicos y periodos solicitados, ni se justifican las actividades realizadas, dado que se trata de una serie de informes, generalmente de evaluación de riesgos, suscritos directamente en algunos de los casos por los técnicos afectados, mientras que en la gran mayoría, se trata de informes suscritos por un técnico de prevención distinto y con una revisión o visto bueno del informe por el técnico afectado.

Asimismo, ninguno de estos informes se encuentran validados por la empresa receptora de la evaluación de riesgos laborales, por lo que carecen de validez probatoria suficiente. Por todo ello, este Tribunal de Cuentas se reitera en el criterio sustentado en el Anteproyecto de Informe, dado que fue la propia Mutua quién informó del personal que desempeñaba puestos de trabajo de dirección, de responsable provincial o de coordinación y que, por tanto, no realizaban las tareas de prevención previstas en el apartado Cuarto. A) de la Resolución de 22 de diciembre de 1998.

establecido en la reiterada Resolución de 22 de diciembre de 1998 que se refiere exclusivamente a «horas dedicadas a tareas de prevención», entendidas éstas como las efectivamente prestadas en las empresas objeto de actuación del Plan General o del Servicio de Prevención Ajeno. La sobrevaloración de horas se puede cuantificar en 59.448 horas en 2002 y 88.117 horas en 2003. Para el ejercicio 2001 no se han podido cifrar las mismas, debido a que no se han facilitado las tareas desempeñadas por los técnicos de prevención en la base de datos de personal. Esta incidencia influye en el cálculo del coste hora realizado por la Mutua, apartado b) en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y figura ajustado en el subapartado III.7.7 del presente Informe.[67]

— Se ha aplicado, en contra de lo establecido en la Resolución de 20 de marzo de 2002, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, sobre los reconocimientos médicos generales que pueden dispensar las Mutuas al amparo de la Disposición Transitoria Quinta de la Orden TAS/192/2002, de 31 de enero, una reducción del 50% en los tiempos mínimos imputados a vigilancia de la salud en el ejercicio 2002, que tiene como consecuencia un déficit en la base de datos de conciertos de 50.379 horas. Esta incidencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua en base al apartado b), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste figura incluido en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

— En un contrato suscrito con una empresa asociada (CIF A41284001), se observa la existencia de defectos en tiempos mínimos por 70 horas en 2001 en vigilancia de la salud, ya que se aplica el coeficiente 0,56 a todos los trabajadores y según la Clasificación Nacional de Actividades Empresariales la empresa estaría clasificada con alto nivel de riesgos laborales y por los epígrafes de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de cotización a la Seguridad Social, al menos el 6% de los trabajadores estarían incluidos en el Anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención. Esta incidencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua en base al apartado b), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste figura incluido en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

— En un contrato suscrito con una empresa asociada (CIF A08193013), se han observado defectos en el cálculo de los tiempos mínimos, en el ejercicio 2001 en vigilancia de la salud, como consecuencia del desplazamiento de un médico a la propia empresa, que se pueden cuantificar en 424 horas. Asimismo se observa que este concierto aparece duplicado en la base de datos de conciertos, con lo que, realizada la consulta para todos los conciertos y periodo fiscalizado, sólo en el ejercicio 2001 se observan excesos de tiempos mínimos en prevención técnica cuantificados en 429 horas y en 1.339 horas en vigilancia de la salud por duplicidades de conciertos. Estas deficiencias influyen en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua en base al apartado b), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste figura incluido en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

— En un contrato suscrito con una empresa asociada (CIF P7807907F), se ha observado la existencia de exceso de tiempos mínimos en vigilancia de la salud de 2001, al no aplicar la Mutua la reducción del 0,5 prevista en la Resolución de 22 de diciembre de 1998, pudiéndose cuantificar la sobrevaloración en 314 horas. Esta incidencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua en base al apartado b), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste figura incluido en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

— En un contrato suscrito con una empresa asociada (CIF A50021518), se ha observado en el ejercicio 2001 un defecto de tiempos mínimos en prevención técnica como consecuencia de la no aplicación del factor de corrección por centros de trabajo de acuerdo con lo previsto en la tabla II del Anexo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, sino por el conjunto de la empresa, que se cuantifica en 105 horas. En vigilancia de la salud, se observa en 2001 un defecto de tiempos mínimos, cuantificado en 84 horas, como consecuencia de aplicar el coeficiente 0,56 a todos los trabajadores, mientras que según los epígrafes de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, figurados en la relación nominal de trabajadores de los boletines de cotización a la Seguridad Social, al menos un 48% de los trabajadores se podrían considerar comprendidos en el Anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención. En un contrato celebrado con otra empresa asociada (CIF A28169423), se ha observado la existencia de defectos en los tiempos mínimos en 2001, en prevención técnica de 152 horas y en vigilancia de la salud de 68 horas, por idénticos motivos a los expuestos en el contrato anterior. Estas incidencias influyen en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua en base al apartado b), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y sus ajustes figuran incluidos en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

— En un contrato celebrado con una empresa asociada (CIF Q2818013A), se ha observado un defecto de tiempos mínimos en 2002, como consecuencia de la no inclusión de horas en la base de datos de conciertos facilitada a este Tribunal de Cuentas, que puede cuantificarse en 436 horas en prevención técnica y 1.008

[67] En relación con la inclusión de las horas de los técnicos dedicados a tareas directivas, administrativas y de coordinación en el cómputo de las horas totales de los técnicos de prevención, no se aceptan las alegaciones de la Mutua número 151.– «ASEPEYO» sobre que «no estima que se haya producido ningún exceso de horas computadas que deba dar lugar a ajuste, por cuanto las tareas administrativas y de coordinación son inherentes a su actuación profesional», criterio no compartido por este Tribunal de Cuentas dada la restricción que, literalmente, efectúa el referido apartado de la Resolución, tal y como ha quedado expuesto en el tratamiento de similar alegación formulada por la Mutua número 151.– «ASEPEYO».

horas en vigilancia de la salud. Esta incidencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua en base al apartado b), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste figura incluido en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

— En un contrato suscrito con una empresa asociada (CIF A28581882), los tiempos mínimos se encuentran infravalorados ya que se calculan en función de un número menor de trabajadores que los que figuran en el concierto y no utilizan el factor de corrección por centros de trabajo. La infravaloración de tiempos mínimos se situaría en prevención técnica, en 2001, en 1.778 horas y, en 2002, en 888 horas. Esta incidencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua en base al apartado b), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste figura incluido en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

— En un contrato celebrado con una empresa asociada (CIF A50008150), se ha observado la existencia de tiempos mínimos sobrevalorados en 2001 y sobrevalorados e infravalorados 2002. En 2001 el exceso se produce en prevención técnica por 3.174 horas. En 2002 se produce una sobrevaloración en prevención técnica por 431 horas y un defecto en tiempos mínimos en vigilancia de la salud por 162 horas. La sobrevaloración en prevención técnica se debe a que se han imputado horas mínimas por el total de trabajadores, cuando realmente sólo se ha contratado la realización de mediciones higiénicas por puestos de trabajo. En cuanto a la vigilancia de la salud, se encuentran infravalorados los tiempos mínimos como consecuencia de que la Mutua considera menos trabajadores que los que se deducen del análisis del concierto. Estas incidencias influyen en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua en base al apartado b), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste figura incluido en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

— En un contrato celebrado con una empresa asociada (CIF A28007748), se ha observado una infravaloración en tiempos mínimos en 2002, prevención técnica, de 178 horas, debido a que la Mutua utiliza un factor de corrección erróneo al no tener en cuenta los distintos centros de trabajo, de acuerdo con lo previsto en la reiterada tabla II del Anexo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998. Esta incidencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua en base al apartado b), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste figura incluido en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

— En un contrato suscrito con una empresa asociada (CIF A28078020), los tiempos mínimos de prevención técnica correspondientes al ejercicio 2003, se encuentran sobrevalorados en 115 horas, debido a que la Mutua ha considerado para el cálculo más actividades preventivas a desarrollar que las realmente figuradas en el concierto. Esta incidencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua en base al apartado b), en este caso, del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste figura incluido en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

Por su parte, la Mutua número 183, «MUTUA BALEAR» ha incluido, dentro de las horas imputadas por los técnicos de prevención, las dedicadas a tareas administrativas y de coordinación, incumpliendo lo establecido en la referida Resolución de 22 de diciembre de 1998, que contempla únicamente las «horas dedicadas a tareas de prevención», entendidas éstas como, las efectivamente prestadas en las empresas objeto de actuación por parte del Plan General o del Servicio de Prevención Ajeno. Así, en el ejercicio 2001 las horas imputadas a prevención técnica están sobrevaloradas en 4.003, en el ejercicio 2002 en 5.590 y en el ejercicio 2003 en 5.500. Esta incidencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua según lo establecido en el apartado b) del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste figura incluido en el subapartado III.7.7 del presente Informe. Asimismo, se ha detectado un defecto de las horas imputadas en vigilancia de la salud en el ejercicio 2002, por un total de 267 horas, al no contemplar en el cálculo todos los conciertos suscritos con una de sus empresas asociadas (CIF A28787646). Esta incidencia influye, igualmente, en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua, de acuerdo con lo previsto en el referido apartado b) y, por tanto, su ajuste figura incluido en el subapartado III.7.7 del presente Informe.[68]

III.7.6 Dotaciones a las amortizaciones del inmovilizado material correspondiente a los elementos patrimoniales adscritos al programa presupuestario «Higiene y Seguridad en el Trabajo» en los ejercicios analizados.

De acuerdo con lo previsto en el apartado cuarto de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se determinan los criterios a seguir en relación con la compensación de costes prevista en el artículo 10 de la Orden de 22 de abril de 1997, el cálculo del coste/hora técnico de actividad de prevención y del coste/hora de médico de vigilancia de la salud, necesarios para el cálculo de la compensación a la Seguridad Social por la utilización de medios compartidos, se efectuará incrementando el importe de las obligaciones reconocidas en el ejercicio, en los capítulos 1 y 2 del programa presupuestario 34.36, con «las dotaciones del ejercicio a

[68] En relación con la inclusión de las horas de los técnicos dedicados a tareas directivas, administrativas y de coordinación en el cómputo de las horas totales de los técnicos de prevención, no se aceptan las alegaciones de la Mutua número 183.– «MUTUA BALEAR» sobre que «las tareas de supervisión y coordinación obviamente se incardinan dentro de las horas dedicadas a prevención; lo contrario sería incoherente», criterio no compartido por este Tribunal de Cuentas dada la restricción que, literalmente, efectúa el referido apartado de la Resolución, tal y como ha quedado expuesto en el tratamiento de similar alegación formulada por la Mutua número 151.- ASEPEYO».

las amortizaciones del inmovilizado correspondiente» y «en el caso de que el inmovilizado contemplado en las fórmulas precedentes se encuentre totalmente amortizado se sustituirá la dotación a la amortización por el importe resultante de dividir el valor histórico del bien entre los años transcurridos desde su adquisición».

Del análisis realizado por este Tribunal de Cuentas sobre los importes consignados en este concepto por cada una de las Mutuas incluidas en la muestra, se han desprendido las siguientes incidencias:

— En la Mutua número 61.– «FREMAP» se ha observado un error en la imputación de las amortizaciones en el ejercicio 2001, por importe de 162 miles de euros, que la Entidad considera de forma excesiva en base al inventario de bienes patrimoniales correspondiente al programa presupuestario 34.36. Este error, no obstante, se ha considerado inmaterial.

— En la Mutua número 151.– «ASEPEYO» no se han considerado, a efectos del cálculo de la amortización a incluir en el coste hora, aquellos elementos patrimoniales que se encontraban en cada ejercicio totalmente amortizados. También se han observado diferencias en el cálculo de las amortizaciones de los elementos afectos a la actividad. Así en el ejercicio 2001 se observa un defecto de amortizaciones por importe de 143 miles de euros en prevención técnica y 137 miles de euros en vigilancia de la salud; en el ejercicio 2002 se observa un defecto de amortizaciones por importe de 127 miles de euros en prevención técnica y 126 miles de euros en vigilancia de la salud y en el ejercicio 2003 se observa un exceso de amortización por importe de 28 miles de euros en prevención técnica y un defecto de amortización de 259 miles de euros en vigilancia de la salud. Esta incidencia influye en el cálculo de la compensación realizado por la Mutua, apartado b), del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y su ajuste figura incluido en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

— En la Mutua número 183.– «MUTUA BALEAR» se ha observado la existencia de elementos patrimoniales no totalmente amortizados, y que, sin embargo, carecen de dotación en los ejercicios 2002 y 2003. Debido a la inmaterialidad de su inclusión en el cálculo del coste hora, este Tribunal de Cuentas ha optado por no cuantificar y, por tanto, no ajustar esta incidencia. Sin embargo, al haberse detectado que se da un tratamiento incorrecto a las amortizaciones computadas, a efectos del cálculo del coste hora, al ponderarlas en base a los tiempos mínimos utilizados para los conciertos gestionados en el ejercicio, esta última incidencia sí influye en el cálculo del coste hora realizado por la Mutua según lo establecido en el apartado b) del artículo segundo de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, y, por tanto, su ajuste sí figura en el subapartado III.7.7 del presente Informe.

A título orientativo, a continuación se presentan dos porcentajes representativos del esfuerzo realizado en la dotación a la amortización del área preventiva por cada una de las Mutuas incluidas en la muestra seleccionada. El primero, hace referencia al porcentaje que la dotación incluida en el cálculo del coste/hora representa sobre el total de dotación aplicada por la Mutua, en cada uno de los ejercicios analizados. El segundo, al índice de cobertura[69] de la dotación sobre las inversiones reales realizadas en el ejercicio en el programa presupuestario 34.36.– «Higiene y Seguridad en el Trabajo».

[69] A efectos del presente Informe, se entiende por índice de cobertura de las amortizaciones el porcentaje que, sobre el total de inversiones reales realizadas en el ejercicio, representa la dotación a la amortización calculada.

CUADRO III.22.- DOTACION AMORTIZACION IMPUTADA EN EL CALCULO DE LA COMPENSACION
(En miles de euros)

	DOTACIÓN AMORTIZACIÓN UTILIZADA CÁLCULO COSTE HORA	% SOBRE TOTAL DOTACIÓN AMORTIZ. APLICADA POR MUTUA	% SOBRE OBLIGACIONES RECONOCIDAS CAP. 6 PROGRAMA 34.36
Nº 274 IBERMUTUAMUR[70]			
EJERCICIO 2003	1.219	24,27	32,97
EJERCICIO 2002	1.213	19,62	45,41
Nº 61 FREMAP			
EJERCICIO 2003	1.576	17,55	32,42
EJERCICIO 2002	1.606	19,17	29,81
EJERCICIO 2001	1.535	20,82	30,40
Nº 151 ASEPEYO			
EJERCICIO 2003	484	6,94	116,18
EJERCICIO 2002	429	7,26	120,55
EJERCICIO 2001	396	8,59	175,57
Nº 183 MUTUA BALEAR			
EJERCICIO 2003	110	16,42	91,91
EJERCICIO 2002	119	19,31	30,02
EJERCICIO 2001	64	13,02	12,19

[70] No se aportan los datos relativos al ejercicio 2001, debido a la carencia de antecedentes del importe calculado por la Mutua número 263.– «MADÍN».

III.7.7 Reintegro del patrimonio privativo al patrimonio de la Seguridad Social de los importes señalados en diferentes apartados del Informe que afectan a la compensación de costes por la utilización de medios materiales y humanos compartidos

A lo largo del presente Informe se han ido señalando una serie de deficiencias concretas en la aplicación literal de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, haciendo abstracción de las limitaciones que, el marco legal y reglamentario inadecuado y el defectuoso sistema de compensación diseñado, introducen en el régimen económico de gestión de las actividades preventivas de las Mutuas, que han dado origen a un nuevo cálculo, por parte de este Tribunal de Cuentas, de la compensación a la Seguridad Social por la utilización de medios materiales y humanos compartidos. Los resultados netos de las diferencias existentes entre la compensación que se deriva del cálculo realizado por este Tribunal de Cuentas y la compensación efectivamente realizada por las Mutuas es la que se presenta a continuación para cada una de las Mutuas y ejercicios analizados:

CUADRO III.23.- REINTEGRO DEL PATRIMONIO PRIVATIVO AL PATRIMONIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL POR EL DÉFICIT DE COMPENSACIÓN CALCULADO POR ESTE TRIBUNAL DE CUENTAS
(En euros)

	EJERCICIO 2003	EJERCICIO 2002	EJERCICIO 2001
Nº 61 FREMAP	1.352.696	1.695.994	
Nº 151 ASEPEYO	520.504	1.538.686	2.096.981
Nº 183 MUTUA BALEAR	323.046	240.334	-3.542
Nº 274 IBERMUTUAMUR	1.578.878	6.718.679	226.911

Estos importes deberían ser reintegrados, en su caso, por el patrimonio privativo de cada una de las Mutuas señaladas al patrimonio de la Seguridad Social. En los Anexos números I a IV se ofrece un detalle exhaustivo de todas y cada una de las operaciones que dan lugar a los importes señalados, sin perjuicio de que su determinación, si procede, sea de la competencia de los órganos jurisdiccionales de la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal.

Dada la trascendencia económica de los reintegros señalados, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debería tomar las medidas oportunas para proceder a una nueva revisión de la compensación a la Seguridad Social, por parte de todas las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, por la utilización de medios compartidos en los dos tipos de actividades preventivas que han realizado las mismas, en todos aquellos ejercicios cuyos derechos y obligaciones no se encontraran prescritos.

III.8 RESULTADOS ACUMULADOS DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS DE LAS MUTUAS

De acuerdo con lo previsto en el artículo 13.2 de la Orden de 22 de abril de 1997, por la que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales, «el resultado económico que se obtenga a consecuencia del desarrollo de las actividades reguladas en este capítulo, en caso de ser positivo, se destinará a dotar una reserva denominada reserva de estabilización de servicios de prevención, que tendrá por finalidad atender los posibles resultados negativos que se presenten en ejercicios futuros. La cuantía máxima de esta reserva se fija en un 15 por ciento del importe de la contraprestación económica a que se refiere el artículo 11 (la fijada en el concierto por la prestación de servicios). En caso de que el resultado lo hiciere posible se dotarán las reservas voluntarias del servicio de prevención».

En el apartado 4 del referido artículo 13 se dispone que «la reserva de estabilización de servicios de prevención se materializará preferentemente en inversiones financieras realizadas con criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad. Los bienes y derechos que se adquieran y los rendimientos que produzcan se incorporarán a las reservas voluntarias del servicio de prevención a favor de los empresarios mutualistas».

Se ha podido constatar que, en todas las Mutuas incluidas en la muestra, ambas reservas se han dotado correctamente, no superando la primera de ellas, en ninguno de los ejercicios analizados, el importe del 15% de la facturación. Asimismo, se ha verificado que, para el final del período analizado, la reserva de estabilización se encuentra correctamente materializada.

A nivel del conjunto del sector, al cierre del ejercicio 2003, la reserva de estabilización, más la reserva voluntaria, más los resultados del ejercicio 2003 pendientes de aplicar a las mismas, alcanzan la cifra de 74.986 miles de euros.

A la consecución de estos resultados habría contribuido, al menos parcialmente, el deficiente sistema de compensación a la Seguridad Social por la utilización compartida de sus medios materiales y humanos, con la garantía de un porcentaje próximo al 15% de beneficio, antes de impuestos, y la atribución legal de una cantidad concedida con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social.

Madrid, 26 de mayo de 2005.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, **Ubaldo Nieto de Alba.**

ANEXO I.1 : RESUMEN DE LOS AJUSTES FORMULADOS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS QUE AFECTAN AL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN A REALIZAR POR LA MUTUA FREMAP A LA SEGURIDAD SOCIAL POR LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS COMPARTIDOS EN EL PERIODO 2001 - 2003.
(En euros)

			Resolución de 22 de diciembre de 1998 s/ compensación de costes a la Seguridad Social								
			Artículo 2.a	Artículo 2.b							
				Prevención Técnica			Vigilancia de la Salud			Tiempos mínimos	Tiempos mínimos
Ejercicio	x Ref.	Descripción	Ingresos	Gastos	Horas	Coste hora	Gastos	Horas	Coste hora	Prevención Técnica	Vigilancia de la Salud
2001		Datos según Mutua (los tiempos mínimos figuran por el nº de horas contratadas)	22.971.783	37.768.221	1.493.351	25,29	10.606.091	185.710	57,11	644.133	76.239
		Ajustes :									
	III.7.6	Exceso de amortizaciones		-162.290							
	III.5.1	Gastos APA no asumibles con cargo al Patrimonio de la Seguridad Social		-104							
	III.6.5	Autoconcertación								-52	-142
		Diferencia en TM (TC.- reales, Mutua.- contratados) comunicados en la base de datos (TC.- % Cta.705 s/Importe total conciertos)								-121.140	-11.949
	III.6.5	Ponderación de los tiempos mínimos de los contratos revisados (TC.- % Cta.705 s/Importe total conciertos)								16	45
		Total ajustado	**22.971.783**	**37.605.827**	**1.493.351**	**25,18**	**10.606.091**	**185.710**	**57,11**	**522.957**	**64.193**
2002		Datos según Mutua (los tiempos mínimos figuran por el nº de horas contratadas)	38.685.066	42.476.086	1.598.925	26,57	13.330.945	244.091	54,61	758.384	185.272
		Ajustes :									
	III.6.5	Autoconcertación								-1.821	-2.790
		Diferencia en TM (TC.- reales, Mutua.- contratados) comunicados en la base de datos (TC.- % Cta.705 s/Importe total conciertos)								-44.932	4.500
	III.6.5	Ponderación de los tiempos mínimos de los contratos revisados (TC.- % Cta.705 s/Importe total conciertos)								397	608
		Total ajustado	**38.685.066**	**42.476.086**	**1.598.925**	**26,57**	**13.330.945**	**244.091**	**54,61**	**712.028**	**187.590**
2003		Datos según Mutua (los tiempos mínimos figuran por el nº de horas contratadas)	51.767.699	46.306.047	1.632.319	28,37	16.985.101	321.475	52,83	898.477	266.195
		Ajustes :									
	III.6.5	Autoconcertación								-1.831	-2.818
		Diferencia en TM (TC.- reales, Mutua.- contratados) comunicados en la base de datos (TC.- % Cta.705 s/Importe total conciertos)								-58.931	8.781
	III.6.5	Ponderación de los tiempos mínimos de los contratos revisados (TC.- % Cta.705 s/Importe total conciertos)								340	523
		Total ajustado	**51.767.699**	**46.306.047**	**1.632.319**	**28,37**	**16.985.101**	**321.475**	**52,83**	**838.055**	**272.681**

ANEXO I.2 : DIFERENCIAS DETECTADAS EN LA COMPENSACIÓN DE COSTES REALIZADA POR FREMAP A LA SEGURIDAD SOCIAL POR LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS COMPARTIDOS EN EL PERIODO 2001 - 2003
(En euros)

Ejercicio	Descripción	Resolución de 22 de diciembre de 1998 (euros)	
		2.a	2.b
2001	Compensación resultante según datos del T.C.	19.526.016	16.834.119
	Compensación realizada por la Mutua	19.526.016	
	Diferencia de compensación (- defecto, + exceso)	0	
2002	Compensación resultante según datos del T.C.	32.882.306	29.162.874
	Compensación realizada por la Mutua	31.186.312	
	Diferencia de compensación (- defecto, + exceso)	-1.695.994	
2003	Compensación resultante según datos del T.C.	44.002.544	38.181.358
	Compensación realizada por la Mutua	42.649.848	
	Diferencia de compensación (- defecto, + exceso)	-1.352.696	
	DEFECTO TOTAL DE COMPENSACIÓN	**-3.048.690**	

ANEXO II.1 : RESUMEN DE LOS AJUSTES FORMULADOS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS QUE AFECTAN AL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN A REALIZAR POR LA MUTUA ASEPEYO A LA SEGURIDAD SOCIAL POR LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS COMPARTIDOS EN EL PERIODO 2001 - 2003
(En euros)

			Resolución de 22 de diciembre de 1998 s/ compensación de costes a la Seguridad Social								
			Artículo 2.a	Artículo 2.b							
				Prevención Técnica			Vigilancia de la Salud			Tiempos mínimos	Tiempos mínimos
Ejercicio	x Ref.	Descripción	Ingresos	Gastos	Horas	Coste hora	Gastos	Horas	Coste hora	Prevención Técnica	Vigilancia de la Salud
2001		Datos según Mutua (los tiempos mínimos figuran por el nº de horas devengadas)	16.538.066	27.513.335	889.939	30,92	7.961.849	140.313	56,74	220.549	53.007
		Ajustes :									
	III.7.4	No utilización de la liquidación presupuestaria (OR de los capítulos 1 y 2)		814.736			2.039.956				
	III.7.6	Amortizaciones no imputadas		143.565			137.259				
	III.7.5	Diferencias en horas reales de técnicos y médicos			51.378			5.315			
	III.5.1	Gastos APA no asumibles con cargo al Patrimonio de la Seguridad Social		-1.509.652							
	III.6.5	Autoconcertación	-321.354	-226.835			-131.846			-793	-917
	III.6.2	En los conciertos firmados en ejercicio posterior a la fecha de efecto del mismo, no se computan los tiempos mínimos								22.493	16.765
	III.6.2	Contratos facturados pero no incluidos en la base de datos que dan lugar a déficits en el cálculo de tiempos mínimos								1.256	3.587
	III.6.1	Ingresos no contabilizados que figuran en el pasivo en la cuenta 485	2.788.390								
	III.7.5	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. A41284001									70
	III.7.5	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. A08193013								-429	-915
	III.7.5	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. P7807907F									-314
	III.7.5	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. A50021518								105	84
	III.7.5	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. A28169423								152	68
	III.7.5	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. A28581882								1.778	
	III.7.5	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. A50008150								-3.174	
	III.7.5	Ponderación de los tiempos mínimos de los contratos revisados (TC.- % Cta.705 s/Importe total conciertos)								-5.899	-5.083
		Total ajustado	**19.005.102**	**26.735.149**	**941.317**	**28,40**	**10.007.218**	**145.628**	**68,72**	**236.038**	**66.352**

Ejercicio	x Ref.	Descripción	Resolución de 22 de diciembre de 1998 s/ compensación de costes a la Seguridad Social								
			Artículo 2.a	Artículo 2.b							
				Prevención Técnica			Vigilancia de la Salud			Tiempos mínimos	Tiempos mínimos
			Ingresos	Gastos	Horas	Coste hora	Gastos	Horas	Coste hora	Prevención Técnica	Vigilancia de la Salud
2002		Datos según Mutua (los tiempos mínimos figuran por el nº de horas devengadas)	27.061.906	31.567.045	974.285	32,40	14.536.557	217.802	66,74	183.400	160.970
		Ajustes :									
	III.7.4	No utilización de la liquidación presupuestaria (OR de los capítulos 1 y 2)		2.435.938			-2.355				
	III.7.6	Amortizaciones no imputadas		127.365			126.553				
	III.7.5	Diferencias en horas reales de técnicos y médicos			-73.157			-927			
	III.5.1	Gastos APA no asumibles con cargo al Patrimonio de la Seguridad Social		-1.340.200							
	III.7.5	Reducción indebida del 50% en tiempos mínimos imputados a Vigilancia de la Salud									50.379
	III.6.5	Autoconcertación	-128.865	-98.500			-46.061			-12	0
	III.6.2	En los conciertos firmados en ejercicio posterior a la fecha de efecto del mismo, no se computan los tiempos mínimos								25.765	44.961
	III.6.2	Contratos facturados pero no incluidos en la base de datos que dan lugar a déficits en el cálculo de tiempos mínimos								1.161	21.166
	III.6.1	Ingresos no contabilizados que figuran en el pasivo en la cuenta 485	1.939.085								
	III.7.5	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. Q2818013A								436	1.008
	III.7.5	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. A28581882								888	
	III.7.5	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. A50008150								-431	162
	III.7.5	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. A28007748								178	
	III.7.5	Ponderación de los tiempos mínimos de los contratos revisados (TC.- % Cta.705 s/Importe total conciertos)								-7.614	-32.020
		Total ajustado	**28.872.126**	**32.691.648**	**901.128**	**36,28**	**14.614.694**	**216.875**	**67,39**	**203.771**	**246.626**

Ejercicio	x Ref.	Descripción	Resolución de 22 de diciembre de 1998 s/ compensación de costes a la Seguridad Social								
			Artículo 2.a	Artículo 2.b							
				Prevención Técnica			Vigilancia de la Salud			Tiempos mínimos	Tiempos mínimos
			Ingresos	Gastos	Horas	Coste hora	Gastos	Horas	Coste hora	Prevención Técnica	Vigilancia de la Salud
2003		Datos según Mutua (los tiempos mínimos figuran por el nº de horas devengadas)	41.019.884	41.918.155	1.112.748	37,67	14.717.704	279.559	52,65	240.560	339.940
		Ajustes :									
	III.7.4	No utilización de la liquidación presupuestaria (OR de los capítulos 1 y 2)		5.086			-2.272				
	III.7.6	Amortizaciones no imputadas		-28.493			258.814				
	III.7.5	Diferencias en horas reales de técnicos y médicos			-144.774			-12.280			
	III.7.4	Gastos AMAT no contabilizados en el programa 3436		816.926							
	III.5.1	Gastos APA no asumibles con cargo al Patrimonio de la Seguridad Social		-1.439.179							
	III.6.5	Autoconcertación	-165.951	-111.400			-72.645			-980	-2.158
	III.6.2	En los conciertos firmados en ejercicio posterior a la fecha de efecto del mismo, no se computan los tiempos mínimos								25.180	58.469
	III.6.2	Contratos facturados pero no incluidos en la base de datos que dan lugar a déficits en el cálculo de tiempos mínimos								1.548	25.841
	III.6.1	Ingresos no contabilizados que figuran en el pasivo en la cuenta 485	778.309								
	III.7.5	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. A28078020								-115	
	III.7.5	Ponderación de los tiempos mínimos de los contratos revisados (TC.- % Cta.705 s/Importe total conciertos)								-4.239	-13.588
		Total ajustado	**41.632.242**	**41.161.095**	**967.974**	**42,52**	**14.901.601**	**267.279**	**55,75**	**261.954**	**408.504**

ANEXO II.2 : DIFERENCIAS DETECTADAS EN LA COMPENSACIÓN DE COSTES REALIZADA POR ASEPEYO A LA SEGURIDAD SOCIAL POR LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS COMPARTIDOS EN EL PERIODO 2001 - 2003

(En euros)

Ejercicio	Descripción	Resolución de 22 de diciembre de 1998	
		2.a	2.b
2001	Compensación resultante según datos del T.C.	16.154.337	11.263.189
	Compensación realizada por la Mutua	14.057.356	
	Diferencia de compensación (- defecto, + exceso)	-2.096.981	
2002	Compensación resultante según datos del T.C.	24.541.307	24.012.938
	Compensación realizada por la Mutua	23.002.621	
	Diferencia de compensación (- defecto, + exceso)	-1.538.686	
2003	Compensación resultante según datos del T.C.	35.387.406	33.912.382
	Compensación realizada por la Mutua	34.866.902	
	Diferencia de compensación (- defecto, + exceso)	-520.504	
	DEFECTO TOTAL DE COMPENSACIÓN	**-4.156.171**	

ANEXO III.1 : RESUMEN DE LOS AJUSTES FORMULADOS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS QUE AFECTAN AL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN A REALIZAR POR LA MUTUA BALEAR A LA SEGURIDAD SOCIAL POR LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS COMPARTIDOS EN EL PERIODO 2001 - 2003
(En euros)

			Resolución de 22 de diciembre de 1998 s/ compensación de costes a la Seguridad Social								
			Artículo 2.a	Artículo 2.b							
				Prevención Técnica			Vigilancia de la Salud			Tiempos mínimos	Tiempos mínimos
Ejercicio	x Ref.	Descripción	Ingresos	Gastos	Horas	Coste hora	Gastos	Horas	Coste hora	Prevención Técnica	Vigilancia de la Salud
2001		Datos según Mutua (los tiempos mínimos figuran por el nº de horas devengadas)	2.520.662	2.200.841	82.415	26,70	858.337	18.483	46,44	50.813	8.299
		Ajustes :									
	III.7.5	Diferencias en horas reales de técnicos y médicos			-4.003						
	III.5.1	Gastos APA no asumibles con cargo al Patrimonio de la Seguridad Social		-58.523							
	III.7.6	Amortizaciones no imputadas		64.043							
	III.6.3	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. B35418672	-4.168								
		Total ajustado	**2.516.494**	**2.206.361**	**78.412**	**28,14**	**858.337**	**18.483**	**46,44**	**50.813**	**8.299**
2002		Datos según Mutua (los tiempos mínimos figuran por el nº de horas devengadas)	4.508.880	2.661.977	105.388	25,26	1.667.141	33.379	49,95	62.470	30.199
		Ajustes :									
	III.7.5	Diferencias en horas reales de técnicos y médicos			-5.590						
	III.5.1	Gastos APA no asumibles con cargo al Patrimonio de la Seguridad Social		-14.444							
	III.7.6	Amortizaciones no imputadas		118.695							
	III.6.1	Ingresos no contabilizados por diferencias en el corte de operaciones	143.464								
	III.6.3	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. E07902471	142.500								
	III.6.3	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. B35418672	-3.218							310	
	III.7.5	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. A28787646									267
		Total ajustado	**4.791.626**	**2.766.228**	**99.798**	**27,72**	**1.667.141**	**33.379**	**49,95**	**62.780**	**30.466**
2003		Datos según Mutua (los tiempos mínimos figuran por el nº de horas devengadas)	5.958.434	2.842.813	112.036	25,37	3.116.357	45.560	68,40	71.443	44.870
		Ajustes :									
	III.7.5	Diferencias en horas reales de técnicos y médicos			-5.500						
	III.7.6	Amortizaciones no imputadas		109.796							
	III.6.1	Ingresos no contabilizados por diferencias en el corte de operaciones	2.404								
	III.6.4	Autoconcertación	-23.980								-321
	III.6.3	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. E07902471	9.043								
		Total ajustado	**5.945.901**	**2.952.609**	**106.536**	**27,71**	**3.116.357**	**45.560**	**68,40**	**71.443**	**44.549**

ANEXO III.2 : DIFERENCIAS DETECTADAS EN LA COMPENSACIÓN DE COSTES REALIZADA POR MUTUA BALEAR A LA SEGURIDAD SOCIAL POR LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS COMPARTIDOS EN EL PERIODO 2001 - 2003
(En euros)

Ejercicio	Descripción	Resolución de 22 de diciembre de 1998	
		2.a	2.b
2001	Compensación resultante según datos del T.C.	2.139.020	1.815.283
	Compensación realizada por la Mutua	2.142.562	
	Diferencia de compensación (- defecto, + exceso)	3.542	
2002	Compensación resultante según datos del T.C.	4.072.882	3.262.038
	Compensación realizada por la Mutua	3.832.548	
	Diferencia de compensación (- defecto, + exceso)	-240.334	
2003	Compensación resultante según datos del T.C.	5.054.016	5.026.837
	Compensación realizada por la Mutua	4.730.970	
	Diferencia de compensación (- defecto, + exceso)	-323.046	
	DEFECTO TOTAL DE COMPENSACIÓN	**-559.838**	

ANEXO IV.1 : RESUMEN DE LOS AJUSTES FORMULADOS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS QUE AFECTAN AL CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN A REALIZAR POR LA MUTUA IBERMUTUAMUR A LA SEGURIDAD SOCIAL POR LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS COMPARTIDOS EN EL PERIODO 2001 - 2003
(En euros)

			Resolución de 22 de diciembre de 1998 s/ compensación de costes a la Seguridad Social								
			Artículo 2.a	Artículo 2.b							
				Prevención Técnica			Vigilancia de la Salud			Tiempos mínimos	Tiempos mínimos
Ejercicio	x Ref.	Descripción	Ingresos	Gastos	Horas	Coste hora	Gastos	Horas	Coste hora	Prevención Técnica	Vigilancia de la Salud
2001		Datos según Mutua (los tiempos mínimos figuran por el nº de horas devengadas)	7.710.782	14.036.530	454.123	30,91	11.209.539	185.059	60,57	132.995	26.626
		Ajustes :									
	III.7.4	Utilización de la contabilidad financiera, no de la liquidación presupuestaria		1.545.591			-1.750.037				
	III.7.5	Diferencias en horas reales de técnicos y médicos			-71.525			17.843			
	III.5.1	Gastos APA no asumibles con cargo al Patrimonio de la Seguridad Social		-16.332							
	III.6.5	Autoconcertación	-71.720	-39.545			-37.629			-644	-626
	III.7.5	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. B19177690									496
	III.7.5	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. A46146387									391
		Diferencia en la ponderación de los tiempos mínimos comunicados en la base de datos (TC.- % Cta.705 s/Importe total conciertos)								3.132	627
	III.7.5	Ponderación de los tiempos mínimos de los contratos revisados (TC.- % Cta.705 s/Importe total conciertos)								247	-99
		Total ajustado	**7.639.062**	**15.526.244**	**382.598**	**40,58**	**9.421.873**	**202.902**	**46,44**	**135.730**	**27.415**

			Resolución de 22 de diciembre de 1998 s/ compensación de costes a la Seguridad Social								
			Artículo 2.a	Artículo 2.b							
				Prevención Técnica			Vigilancia de la Salud			Tiempos mínimos	Tiempos mínimos
Ejercicio	x Ref.	Descripción	Ingresos	Gastos	Horas	Coste hora	Gastos	Horas	Coste hora	Prevención Técnica	Vigilancia de la Salud
2002		Datos según Mutua (los tiempos mínimos figuran por el nº de horas devengadas)	18.286.065	19.061.893	546.841	34,86	14.284.698	206.347	69,23	250.423	82.661
		Ajustes :									
	III.7.4	Utilización de la contabilidad financiera, no de la liquidación presupuestaria		-81.935			1.061.779				
	III.7.5	Diferencias en horas reales de técnicos y médicos			-65.413			-2.935			
	III.5.1	Gastos APA no asumibles con cargo al Patrimonio de la Seguridad Social		-2.184							
	III.7.5	Reducción indebida del 50% en tiempos mínimos imputados a Vigilancia de la Salud									142.200
	III.6.5	Autoconcertación	-42.950	-23.004			-23.119			-1.063	-1.538
	III.6.3 / 7.5	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. B19177690	30.661								852
	III.7.5	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. A46146387									248
	III.6.3	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. A50109412	15.998								266
		Diferencia en la ponderación de los tiempos mínimos comunicados en la base de datos (TC.- % Cta.705 s/Importe total conciertos)								-216	-71
	III.7.5	Ponderación de los tiempos mínimos de los contratos revisados (TC.- % Cta.705 s/Importe total conciertos)								446	-59.538
		Total ajustado	**18.289.774**	**18.954.770**	**481.428**	**39,37**	**15.323.358**	**203.412**	**75,33**	**249.590**	**165.080**

			Resolución de 22 de diciembre de 1998 s/ compensación de costes a la Seguridad Social								
			Artículo 2.a	Artículo 2.b							
				Prevención Técnica			Vigilancia de la Salud			Tiempos mínimos	Tiempos mínimos
Ejercicio	x Ref.	Descripción	Ingresos	Gastos	Horas	Coste hora	Gastos	Horas	Coste hora	Prevención Técnica	Vigilancia de la Salud
2003		Datos según Mutua (los tiempos mínimos figuran por el nº de horas devengadas)	33.299.524	23.514.372	744.142	31,60	19.282.496	316.320	60,96	320.443	298.001
		Ajustes :									
	III.7.5	Diferencias en horas reales de técnicos y médicos			-71.055						
	III.5.1	Gastos APA no asumibles con cargo al Patrimonio de la Seguridad Social		-954							
	III.6.5	Autoconcertación	-115.754	-51.597			-71.274			-186	-43
	III.7.5	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. B19177690									1.087
	III.7.5	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. A46146387									370
	III.6.3	Revisión de los conciertos de la empresa asociada con N.I.F. A03012911	38.060								
		Diferencia en la ponderación de los tiempos mínimos comunicados en la base de datos (TC.- % Cta.705 s/Importe total conciertos)								7.858	4.714
	III.7.5	Ponderación de los tiempos mínimos de los contratos revisados (TC.- % Cta.705 s/Importe total conciertos)								57	-434
		Total ajustado	**33.221.830**	**23.461.821**	**673.087**	**34,86**	**19.211.222**	**316.320**	**60,73**	**328.172**	**303.695**

ANEXO IV.2 : DIFERENCIAS DETECTADAS EN LA COMPENSACIÓN DE COSTES REALIZADA POR IBERMUTUAMUR A LA SEGURIDAD SOCIAL POR LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS COMPARTIDOS EN EL PERIODO 2001 - 2003

(En euros)

Ejercicio	Descripción	Resolución de 22 de diciembre de 1998	
		2.a	2.b
2001	Compensación resultante según datos del T.C.	6.493.203	6.781.076
	Compensación realizada por la Mutua	6.554.165	
	Diferencia de compensación (- defecto, + exceso)		-226.911
2002	Compensación resultante según datos del T.C.	15.546.308	22.261.835
	Compensación realizada por la Mutua		15.543.156
	Diferencia de compensación (- defecto, + exceso)		-6.718.679
2003	Compensación resultante según datos del T.C.	28.238.556	29.883.473
	Compensación realizada por la Mutua		28.304.595
	Diferencia de compensación (- defecto, + exceso)		-1.578.878
	DEFECTO TOTAL DE COMPENSACIÓN		**-8.524.468**

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**