BOLETÍN OFICIAL
DE LAS CORTES GENERALES

SECCION CORTES GENERALES

IX LEGISLATURA

Serie A:
ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS | **22 de noviembre de 2010** | **Núm. 367**

ÍNDICE

Páginas

Competencias en relación con otros órganos e instituciones

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000069 (CD)
771/000068 (S) Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, así como el Informe correspondiente 2

251/000070 (CD)
771/000070 (S) Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe Anual de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, ejercicio 2004, así como el Informe correspondiente 107

251/000072 (CD)
771/000074 (S) Resolución aprobada 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 Sociedad Empresa Nacional de Innovación, S.A. (ENISA) en el desarrollo de su objeto social durante los ejercicios 2004 a 2006, así como el Informe correspondiente 210

COMPETENCIAS EN RELACIÓN CON OTROS ÓRGANOS E INSTITUCIONES

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000069 (CD)
771/000068 (S)

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 del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, así como del Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 13 de octubre de 2010.—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 CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000069 Y NÚM. EXPTE. SENADO: 771/000068) EN SU SESIÓN DEL DÍA 28 DE SEPTIEMBRE DE 2010

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 28 de septiembre de 2010, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo:

ACUERDA

Instar al Gobierno a que:

1. Apruebe, previa propuesta del Ministerio de Trabajo e Inmigración, una reforma de la estructura organizativa y funcional adaptada a la Ley 6/1997, aprobando el estatuto regulador de sus funciones, un nivel adecuado de recursos humanos, así como desarrollar las actuaciones previstas en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo para el periodo 2007-2012.
2. Apruebe los estudios y se realicen las reformas legales para dar solución a las actuales insuficiencias normativas que presenta la regulación de los convenios celebrados por las Administraciones Públicas, especialmente de los celebrados por éstas con personas sometidas a Derecho Privado. Estos estudios y reformas deben plasmarse en una ley que aborde: los convenios administrativos como instrumento de gestión, los aspectos de procedimiento relativos a la competencia, tramitación, gestión, ejecución y control.
3. Apruebe la reforma del Real Decreto 577/1982 y Orden Ministerial de 25 de enero de 1985 para adecuar el Instituto a la realidad del Estado Autonómico, desarrollando los mecanismos de cooperación que faciliten una colaboración efectiva, y al hecho de nuestra pertenencia a la Unión Europea, realidad ajena a la configuración inicial del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Instar al Ministerio de Trabajo e Inmigración a:

4. Modificar, actualizar y ampliar la Orden Ministerial de 6 de marzo de 1991, sobre precios públicos, a fin de que las tarifas establecidas puedan cubrir el coste de los servicios, amplíe el número de servicios susceptibles de generar ingresos y prever mecanismos de actualización que impidan su congelación como ha sucedido desde el año 1991 al momento presente.

Instar al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo a:

5. La elaboración de un Plan Estratégico Global referido fundamentalmente a sus actividades, funciones, objetivos concretos, mejora de eficacia y recursos humanos y económicos precisos para ello.
6. Impulsar todas las actuaciones tendentes a la formalización de convenios de colaboración con Entidades Públicas y Privadas a las cuales el Instituto presta colaboración sin amparo jurídico alguno.
7. Implantar un procedimiento que garantice un control estricto de las subvenciones. Requerir los justificantes o reintegros de las anomalías detectadas.
8. La elaboración y aprobación de un procedimiento de venta de publicaciones, donde se regule su facturación, control y contabilización.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 28 de septiembre de 2010.—La Presidenta de la Comisión, **María Isabel Pozuelo Meño**.—El Secretario de la Comisión, **José Luis Ábalos Meco.**

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

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 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 27 de noviembre de 2008, el Informe de Fiscalización del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

Páginas

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES 7

1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO 7
2. CONSIDERACIONES GENERALES 7
   - 2.1 LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 7
   - 2.2 EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 8
     - 2.2.1 Origen del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo 8
     - 2.2.2 Configuración actual del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo 8
     - 2.2.3 Traspaso de las funciones y servicios de la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas en materia de Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo 9
3. NORMATIVA APLICABLE EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 11

SECCIÓN II. NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .. 12

1. OBJETIVOS Y ALCANCE 12
2. TRÁMITE DE ALEGACIONES 12
3. LIMITACIONES 13
4. CONCLUSIONES 14
   - 4.1 CONCLUSIONES SOBRE LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS AL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 14
   - 4.2 CONCLUSIONES SOBRE RECURSOS HUMANOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 16
   - 4.3 CONCLUSIONES SOBRE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 17
   - 4.4 CONCLUSIONES SOBRE LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN REALIZADA POR LA SECRETARÍA DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL AL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 19
   - 4.5 CONCLUSIONES SOBRE OTRAS ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN REALIZADAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 20
   - 4.6 CONCLUSIONES SOBRE SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 22
   - 4.7 CONCLUSIONES SOBRE LOS PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS GESTIONADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 23
   - 4.8 OTRAS DEFICIENCIAS RELACIONADAS CON LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS AL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 24

Páginas

4.9 CONCLUSIONES SOBRE LAS CUENTAS ANUALES DEL EJERCICIO 2006 RENDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 25

5. RECOMENDACIONES 26

5.1 DIRIGIDAS AL GOBIERNO 26
5.2 DIRIGIDA AL MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN 27
5.3 DIRIGIDAS AL Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo 27

SECCIÓN III. RESULTADO DEL TRABAJO REALIZADO 28

1. FUNCIONES ENCOMENDADAS AL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 28

1.1 LAS FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 28
1.2 ORGANIZAcion DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 29
1.3 PROPUESTAS DE REFORMA DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO, promovidas por el propio instituto 31

1.3.1 Tramitación de la reforma 31
1.3.2 Situación actual de la tramitación de la reforma 32

1.4 SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS PERTENECIENTE AL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 33

1.4.1 Evolución del personal del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo 33
1.4.2 Relación de puestos de trabajo del personal funcionario del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, a 30 de junio de 2007 38

2. DEFICIENCIAS DERIVADAS DE LAS ACTIVIDADES QUE DESARROLLA EL INSTITUTO 40

2.1 FUNCIONES DE ESTUDIO E INVESTIGACIÓN 41
2.2 FUNCIONES DE ASESORAMIENTO TÉCNICO Y NORMATIVO 41
2.3 FUNCIONES DE FORMACIÓN 43

3. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 45

3.1 CONSIDERACIONES GENERALES 45
3.2 NATURALEZA JURÍDICA 47
3.3 CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO Y VIGENTES A 31/12/2006 48

3.3.1 Convenios de colaboración celebrados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo con otras Administraciones públicas 49
3.3.2 Convenios de colaboración celebrados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado 50
3.3.3 Deficiencias de carácter común detectadas en los convenios de colaboración formalizados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo . 51
3.3.4 Deficiencias de carácter específico observadas en los convenios de colaboración formalizados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo 55

Páginas

3.4 ENCOMIENDA DE GESTIÓN 58

3.4.1 Introducción..... 58
3.4.2 Desarrollo de la encomienda de gestión de 26 de marzo de 2007 59
3.4.3 Análisis de los convenios de colaboración suscritos por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo con dos organizaciones sindicales y con dos Asociaciones de Trabajadores Autónomos en cumplimiento de la encomienda de gestión 60
3.4.4 Análisis de los contratos administrativos suscritos por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en cumplimiento de la encomienda de gestión 62
3.4.5 Ejecución final de la encomienda de gestión 62

4. COLABORACIONES REALIZADAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO, SIN COBERTURA NORMATIVA 63

4.1 ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN 63

4.1.1 Evolución histórica de la normalización en España 63
4.1.2 La Asociación Española de Normalización y Certificación 64
4.1.3 Participación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en la normalización técnica 64
4.1.4 Relaciones entre el INSHT y AENOR 65
4.1.5 Relaciones financieras de AENOR con el INSHT 67

4.2 GRUPO ACCIONA INFRAESTRUCTURAS 68
4.3 MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO 68
4.4 AGENCIA EUROPEA PARA LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO 69

4.4.1 Experto del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo comisionado en la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo 69
4.4.2 Relaciones financieras del INSHT y la Agencia Europea 70

5. SUBVENCIONES Y BECAS CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 71

5.1 SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 72

5.1.1 Bases reguladoras y convocatorias de las subvenciones 72
5.1.2 Procedimiento de concesión de las subvenciones 73
5.1.3 Justificación y pago de las subvenciones 74

5.2 BECAS CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 78

5.2.1 Bases reguladoras y convocatorias de las becas 78
5.2.2 Procedimiento de concesión de las becas 79
5.2.3 Justificación y pago de las becas 79

6. PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS GESTIONADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 80

6.1 CONSIDERACIONES GENERALES 80
6.2 PRECIOS PÚBLICOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS REALIZADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO 81

6.2.1 Centro Nacional de Verificación de Maquinaria de Vizcaya 81
6.2.2 Centro Nacional de Medios de Protección de Sevilla 83
6.2.3 Coste financiero asumido por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo por la falta de actualización de los precios públicos en materia de certificación y ensayo de maquinaria y equipos de protección 84

Páginas

6.3 VENTA DE PUBLICACIONES 85
6.3.1 Venta de publicaciones en los Servicios Centrales 85
6.3.2 Venta de publicaciones en el Centro Nacional de Condiciones de Trabajo de Barcelona 86
6.4 OTROS SERVICIOS O ACTIVIDADES SUSCEPTIBLES DE GENERAR INGRESOS 87
7. CUENTAS ANUALES DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2006 89
7.1 RENDICIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES DEL EJERCICIO 2006 89
7.2 BALANCE DE SITUACIÓN. EJERCICIO 2006 89
7.2.1 Inmovilizado 90
7.2.2 Activo circulante 95
7.2.3 Fondos propios 97
7.2.4 Acreedores a corto plazo 97
7.3 CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL 98
7.3.1 Gastos del ejercicio 2006 99
7.3.2 Ingresos del ejercicio 2006 101
7.4 LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DEL EJERCICIO 2006 102
7.4.1 Presupuesto de gastos del ejercicio 2006 102
7.4.2 Presupuesto de Ingresos del ejercicio 2006 103
7.4.3 Resultado presupuestario del ejercicio 2006 104
7.5 AJUSTES AL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL DEL EJERCICIO 2006 105

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AENOR	Asociación Española de Normalización y Certificación
AGE	Administración General del Estado
CEN	Comité Europeo de Normalización
CENELEC	Comité Europeo de Normalización Electrónica
CNCT	Centro Nacional de Condiciones de Trabajo
CNMP	Centro Nacional de Medios de Protección
CNNT	Centro Nacional de Nuevas Tecnologías
CNSST	Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo
CNVM	Centro Nacional de Verificación de Maquinaria
ESPRL	Escuela Superior de Prevención de Riesgos Laborales
FPRL	Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales
GTP	Gabinetes Técnicos Provinciales
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
INSHT	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
IRANOR	Instituto Nacional de Racionalización y Normalización
ITSS	Inspección de Trabajo y Seguridad Social
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
LRJAP-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

MAP	Ministerio de Administraciones Públicas
MATEPSS	Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social
MITyC	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TRLCAP	Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLGP	Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria
TRLGSS	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

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones asignadas por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y por Acuerdo del Pleno de fecha 27 de febrero de 2007, mediante el que se aprobó el «Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2007» remitido a las Cortes Generales, ha realizado, a iniciativa propia, una «Fiscalización del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo».

2. CONSIDERACIONES GENERALES

2.1 LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

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.

Este mandato constitucional fue desarrollado por el legislador mediante la aprobación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, cuyo objeto principal es promover la seguridad y la salud de los trabajadores mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo.

La Ley 31/1995 estableció los principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales para la protección de la seguridad y de la salud, la eliminación o disminución de los riesgos derivados del trabajo, la información, la consulta, la participación equilibrada y la formación de los trabajadores en materia preventiva, para cuyo cumplimiento reguló las actuaciones a desarrollar tanto por los empresarios como por las Administraciones públicas:

a) En el ámbito privado, el instrumento fundamental de la acción preventiva en la empresa es la obligación del empresario de desarrollar determinadas actividades en materia de prevención de riesgos laborales:

— Asumiendo personalmente tal actividad, en las empresas de menos de 6 trabajadores.

— Designando a uno o varios trabajadores para realizar las actividades de prevención.

— Constituyendo un servicio de prevención propio, en general, para empresas de más de 500 trabajadores.

— Recurriendo a un servicio de prevención ajeno que desarrollan empresas especializadas ajenas a la empresa o las propias Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (en adelante, MATEPSS) cuando actúan como tal servicio de prevención ajeno.

b) En el ámbito de la Administración General del Estado (en adelante, AGE), la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales:

— Concreta las funciones del INSHT (en adelante, INSHT) como el órgano científico técnico especializado de la AGE que tiene como misión el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo (artículo 8).

— Establece que corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, ITSS) la función de vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales (artículo 9).

— Crea la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, CNSST) como órgano colegiado asesor de las Administraciones públicas en la formulación de las políticas de prevención y órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo (artículo 13).

— Dispone la creación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (en adelante FPRL), adscrita a la CNSST, bajo el protectorado del anterior Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (en adelante, MTAS) [1] y cuyo fin primordial es la promoción, especialmente en las pequeñas y medianas empresas, de actividades destinadas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo (Disposición Adicional quinta).

[1] El Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, ha creado el Ministerio de Trabajo e Inmigración, por lo que las referencias realizadas en este Informe al anterior Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales deben entenderse realizadas al actual Ministerio de Trabajo e Inmigración.

c) En el ámbito de las Comunidades Autónomas, que han asumido las funciones y servicios que realizaban los Gabinetes Técnicos Provinciales (en adelante, GTP) del INSHT, corresponde a las administraciones competentes el ejercicio de la función ejecutiva en materia de seguridad e higiene en el trabajo, es decir, la realización de controles generales y sectoriales sobre los niveles de seguridad e higiene en las empresas, prestándolas el asesoramiento pertinente y comunicando a las mismas las correcciones necesarias a efectuar.

2.2 EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

2.2.1 Origen del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

El INSHT fue creado por el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo. Como resultado de la entrada en vigor del citado Real Decreto-Ley, dejaron de asumirse por el entonces Ministerio de Sanidad y Seguridad Social algunas funciones referidas a servicios sociales que el legislador entendió que excedían del ámbito propio de las prestaciones de Seguridad Social, entre ellas, las del Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo.

En este contexto, el artículo 5.4 del Real Decreto-Ley 36/1978 atribuyó las funciones y competencias ejercidas hasta entonces por el Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo, dependiente de la Seguridad Social, al INSHT, el cual quedó configurado como Organismo autónomo de carácter administrativo adscrito al entonces Ministerio de Trabajo, pero al margen de la Seguridad Social.

De acuerdo con la Disposición Adicional primera del Real Decreto-Ley 36/1978, los bienes que habiendo pertenecido a la Seguridad Social estaban adscritos directamente al extinto Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo, se integraron en el patrimonio del INSHT, cualesquiera que fuera su titularidad concreta.

2.2.2 Configuración actual del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Las funciones que ejerció el extinto Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo figuraban en el «Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo», aprobado mediante Orden de 9 de marzo de 1971, en cumplimiento de la Orden de 7 de abril de 1970 por la que se encomendaba a la Dirección General de la Seguridad Social su formulación y realización.

Estas funciones constituyeron el origen de las encomendadas, todavía actualmente, al INSHT por su normativa reguladora específica, esto es, por el Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, que regula su estructura y competencias, por la Orden de 25 de enero de 1985, que desarrolla su estructura orgánica, y por la Orden de 25 de enero de 1985, que aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo General del INSHT.

El Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, regula la estructura y competencias del INSHT y lo define como un Organismo autónomo, dotado de personalidad jurídica propia y adscrito al entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El citado Real Decreto concreta las funciones del INSHT, sus órganos centrales y territoriales y las competencias de cada uno de dichos órganos.

Al INSHT, como Organismo autónomo de los previstos en el artículo 43.1 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante, LOFAGE) le son de aplicación las disposiciones previstas en dicha Ley para este tipo de organismos.

Por tanto, el INSHT tiene personalidad jurídica propia diferenciada, patrimonio y tesorería propios y su régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero es el establecido por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y demás normas que la desarrollan.

La dependencia del extinto Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, al que corresponde la dirección estratégica y la evaluación y control de los resultados de su actividad, se establece a través de la Secretaría General de Empleo, según el artículo 16.6 del Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Como se analiza detalladamente en el epígrafe III.1.1 de este Proyecto de Informe, la estructura y funciones establecida por la normativa anteriormente señalada respondieron a una etapa histórica y a un modelo organizativo propios de aquella época que, obviamente, no tuvieron presentes las modificaciones experimentadas en el campo de la seguridad y salud laboral, en particular en lo referente a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas y al proceso de integración de España en la Unión Europea.

El INSHT tiene su sede central en Madrid. Además de los Servicios Centrales, integrados, principalmente, por la Dirección del Instituto (con rango de Subdirección General), la Subdirección Técnica y la Secretaría General, cuenta con la siguiente estructura:

— El Centro Nacional de Condiciones de Trabajo (CNCT) en Barcelona.

— El Centro Nacional de Nuevas Tecnologías (CNNT) en Madrid.

— El Centro Nacional de Medios de Protección (CNMP) en Sevilla.

— El Centro Nacional de Verificación de Maquinaria (CNVM) en Vizcaya.

— El Gabinete Técnico Provincial de Ceuta.

— El Gabinete Técnico Provincial de Melilla.

El INSHT actúa como centro de referencia nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, garantizando la coordinación y transmisión de la información con las Instituciones de la Unión Europea, en particular con la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo y su Red.

El Director del INSHT ejerce la Secretaría General de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo prestándole la asistencia técnica y científica necesaria para el desarrollo de sus competencias.

Por su parte, la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, define al INSHT como el órgano científico-técnico especializado de la AGE que tiene como misión el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud en el Trabajo, así como la promoción y apoyo a la mejora de las mismas.

De acuerdo con lo dispuesto en la citada Ley 31/1995, para el cumplimiento de esta misión, se asignan al INSHT las siguientes funciones:

a) Asesoramiento técnico en la elaboración de la normativa legal y en el desarrollo de la normalización, tanto en el ámbito nacional como internacional.

b) Promoción y realización de actividades de formación, información, investigación, estudio y divulgación en materia de prevención de riesgos laborales, con la adecuada coordinación y colaboración, en su caso, con los órganos técnicos en materia preventiva de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones en esta materia.

c) Apoyo técnico y colaboración con la ITSS en el cumplimiento de su función de vigilancia y control, en el ámbito de las Administraciones públicas.

d) Colaboración con organismos internacionales y desarrollo de programas de cooperación internacional en este ámbito, facilitando la participación de las Comunidades Autónomas.

e) Cualesquiera otras que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines y le sean encomendadas en el ámbito de sus competencias.

Para llevar a cabo estas funciones el INSHT cuenta con los ingresos propios que está autorizado a obtener, de acuerdo con la Orden de 6 de marzo de 1991, por la que se autoriza el establecimiento de precios públicos para determinados servicios prestados por el INSHT. Asimismo, recibe subvenciones o aportaciones otorgadas a su favor por entidades públicas o privadas nacionales o internacionales, si bien su financiación la obtiene principalmente de las transferencias consignadas anualmente en los Presupuestos Generales del Estado.

2.2.3 Traspaso de las funciones y servicios de la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas en materia de Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

El artículo 149 de la Constitución Española reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como en materia de legislación laboral, legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por los órganos de las Comunidades Autónomas.

En este contexto normativo, en el periodo comprendido entre 1982 y 2000, la AGE ha venido traspasando las funciones y servicios de los Gabinetes Técnicos Provinciales del INSHT a las Comunidades Autónomas. Así, en la actualidad, el INSHT sólo ejerce las competencias de los Gabinetes Técnicos Provinciales en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Los Gabinetes Técnicos Provinciales eran órganos territoriales del INSHT y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.3 del citado Real Decreto 577/1982, les corresponde la ejecución de las competencias del Instituto en el ámbito provincial.

En concreto, según el artículo 2 del citado Real Decreto, a los Gabinetes Técnicos Provinciales les correspondía efectuar estudios, informes y asesoramiento sobre puestos, locales y centros de trabajo, materias primas y productos intermedios y finales, tóxicos, peligrosos o penosos y programar y desarrollar controles generales y sectoriales sobre niveles de seguridad e higiene en las empresas, prestándoles el asesoramiento pertinente y comunicando a las mismas las correcciones necesarias a efectuar. En todo caso, debían «comunicar a la Inspección de Trabajo los casos de contravención grave o reiterada por las empresas o sus trabajadores de normas de prevención de riesgos profesionales…».

El siguiente cuadro recoge la normativa reguladora, así como la fecha de efectividad de los traspasos de las funciones y servicios de la AGE a las Comunidades Autónomas en materia de Gabinetes Técnicos Provinciales del INSHT:

Cuadro nº 1

TRASPASO DE FUNCIONES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE GABINETES TÉCNICOS PROVINCIALES DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMATIVA	FECHA DE EFECTIVIDAD
Galicia	Real Decreto 2381/1982, de 24 de julio	1/7/1982
Cataluña	Real Decreto 2947/1982, de 15 de octubre	1/1/1983
Valenciana	Real Decreto 4108/1982, de 29 de diciembre	1/1/1983
Andalucía	Real Decreto 4121/1982, de 29 de diciembre	1/1/1983
Canarias	Real Decreto 1724/1984, de 18 de julio	1/7/1983
País Vasco	Real Decreto 2557/1985, de 18 de diciembre	1/1/1986
Foral de Navarra	Real Decreto 898/1986, de 11 de abril	1/7/1986
Región de Murcia	Real Decreto 373/1995, de 10 de marzo	1/4/1995
Castilla-La Mancha	Real Decreto 382/1995, de 10 de marzo	1/4/1995
Aragón	Real Decreto 568/1995, de 7 de abril	1/5/1995
Extremadura	Real Decreto 640/1995, de 21 de abril	1/5/1995
Castilla y León	Real Decreto 833/1995, de 30 de mayo	1/7/1995
Madrid	Real Decreto 934/1995, de 9 de junio	1/9/1995
La Rioja	Real Decreto 945/1995, de 9 de junio	1/7/1995
Illes Balears	Real Decreto 100/1996, de 26 de enero	1/1/1996
Cantabria	Real Decreto 1902/1996, de 2 de agosto	1/10/1996
Principado de Asturias	Real Decreto 2089/1999, de 30 de diciembre	1/1/2000

A partir de la fecha de efectividad de estos traspasos, los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas ejercen, dentro de su ámbito territorial, las funciones y servicios que, en materia de seguridad e higiene en el trabajo, venía realizando la AGE, por medio de los Gabinetes Técnicos Provinciales del INSHT.

Tras el traspaso de las funciones que desempeñaban los Gabinetes Técnicos Provinciales del INSHT, sigue correspondiendo a la AGE, a través del INSHT, la realización de las siguientes funciones:

— La alta inspección de seguridad e higiene en el trabajo.

— La realización estadística para fines estatales en materia de prevención de riesgos laborales.

— Las funciones atribuidas al INSHT por la Ley 31/1995.

Por otra parte, el INSHT, a través de sus cuatro Centros Nacionales, tal y como recogen los diferentes Reales Decretos de traspaso, debe prestar a las Comunidades Autónomas «el apoyo técnico necesario para el ejercicio de las funciones de los Gabinetes Técnicos Provinciales que se traspasan». Asimismo, dichos Reales Decretos señalan que «la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración General del Estado información estadística sobre el ejercicio de las funciones trasferidas».

Sin embargo, tal y como se expone en el epígrafe III.1.1 de este Proyecto de Informe, estos apoyos técnicos no se están produciendo, de forma específica, debido a la falta de definición de dichas actividades de colaboración en los citados Reales Decretos de traspaso. A este respecto, el INSHT viene impartiendo actividades de formación, en materia de prevención de riesgos laborales a distinto personal de las Comunidades Autónomas, si bien, resulta necesario que se realice un desarrollo normativo de los citados Reales Decretos, para que el apoyo técnico a que hacen referencia se materialice en actividades concretas.

3. NORMATIVA APLICABLE EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

El marco normativo regulador en materia de seguridad e higiene en el trabajo, así como otras normas directamente relacionadas con esta materia, está constituido, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones:

a) Regulación genérica en materia de seguridad e higiene en el trabajo:

— Artículo 40.2 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.
— Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.
— Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales.
— Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo.
— Real Decreto 1789/1996, 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, modificado por el Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo.
— Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado.
— Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
— Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social como servicio de prevención ajeno.
— Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 26 de marzo de 1997 sobre normas específicas reguladoras de los convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado.
— Orden de 27 de junio de 1997, por la que se desarrolla el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero.
— Orden TAS/2268/2006, de 11 de julio, por la que se delega y se aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en los órganos administrativos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y sus organismos públicos dependientes.
— Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.
— Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.
— Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

b) Regulación específica del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo:

— Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, por el que se regulan la estructura y competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
— Orden de 25 de enero de 1985, por la que se desarrolla la estructura orgánica del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
— Orden de 25 de enero de 1985, por la que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo General del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
— Orden de 6 de marzo de 1991, por la que se autoriza el establecimiento de precios públicos para determinados servicios prestados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
— Circular 3/1998, sobre libramientos de fondos librados a justificar y dotación permanente de anticipos de caja fija.
— Circular 4/1998, de Manual de procedimiento de gestión del gasto y contratación administrativa.
— Circular 1/999 sobre Justificación de la propuesta de gastos y orden de inicio de expedientes, que modifica la Circular 4/1998.
— Resolución de 23 de julio de 2002, del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, por la que se regulan los ficheros automatizados de datos de carácter personal de este Instituto Nacional.
— Instrucción 3/05, de 1 de enero, de constitución y funcionamiento de la Comisión de Inversiones del INSHT.
— Instrucción 5/05, de 1 de mayo, de funciones de la Subdirección Técnica, Secretaría General, Consejería Técnica y Centro Nacional de Nuevas Tecnologías.
— Instrucción 6/05, de 6 de junio, de modificación de la Instrucción 5/05 de redistribución de competencias entre la Subdirección Técnica y la Consejería Técnica responsable de la asistencia técnica y normas.
— Instrucción 7/05, del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo sobre «Normas para la suscripción de convenios de colaboración».
— Resolución de 26 de marzo de 2007, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se publica el acuerdo de encomienda de gestión con el INSHT, para el desarrollo, durante 2007, de determinadas actividades de prevención correspondientes al ámbito de la Seguridad Social y se fija el importe para su financiación.
— Resolución de 2 de abril de 2007, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se determinan las actividades preventivas a realizar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social durante el año 2007,

en desarrollo de la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

— Resolución de 11 de octubre de 2007, del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, por la que se publican las cuentas anuales de 2006.

— Instrucción n.º 02/08, de 15 de febrero de 2008, relativa al procedimiento de control de material inventariable no informático.

— Instrucción n.º 03/08, de 15 de febrero de 2008, sobre el procedimiento de control en la utilización de la unidad de radiología del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

— Instrucción n.º 04/08 relativa al procedimiento de control e inventario de material microinformático.

SECCIÓN II. NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. OBJETIVOS Y ALCANCE

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión celebrada el 31 de mayo de 2007, para la realización de la Fiscalización del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, han sido objeto de revisión y análisis, por parte de este Tribunal de Cuentas, los procedimientos de gestión aplicados por el INSHT durante el ejercicio 2006, así como el examen de las cuentas anuales del ejercicio 2006, rendidas por el INSHT a este Tribunal de Cuentas.

Asimismo, este Tribunal de Cuentas ha analizado las modificaciones y cambios en los procedimientos de gestión aplicados por el INSHT hasta la fecha de finalización de los trabajos de campo de esta Fiscalización en diciembre de 2007.

En particular, y de acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas, los objetivos de esta Fiscalización han consistido en:

a) Comprobar que las cuentas anuales del INSHT correspondientes al ejercicio 2006 representan adecuadamente su situación financiera y patrimonial, así como el resultado de sus operaciones y la ejecución de su presupuesto, de acuerdo con los principios y criterios contables que le son de aplicación.

b) Verificar el cumplimiento de la legalidad vigente en la gestión de los fondos públicos, en particular, en la gestión y control sobre los precios públicos y otros ingresos que gestiona el INSHT.

c) Evaluar los procedimientos y sistemas de gestión económico-financiera y de control interno aplicados y, en particular, el cumplimiento de las funciones encomendadas al INSHT como órgano científico-técnico especializado de la Administración General del Estado, desde la perspectiva de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

Los procedimientos de fiscalización utilizados por el Tribunal de Cuentas han estado dirigidos a la obtención de evidencia suficiente respecto a la existencia y aplicación de controles en la gestión y a la comprobación de la realidad, exactitud y conformidad de las transacciones y saldos incluidos en los estados financieros.

Los trabajos de fiscalización realizados por el Tribunal de Cuentas han consistido en el análisis de las partidas integrantes de las cuentas anuales del INSHT correspondientes al ejercicio 2006, rendidas por este Organismo autónomo al Tribunal de Cuentas, por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante, IGAE) con fecha 28 de septiembre de 2007, así como en la verificación y examen de los procedimientos utilizados por el INSHT en su gestión ordinaria.

El Tribunal de Cuentas ha realizado las comprobaciones y verificaciones, principalmente en la sede central del INSHT situada en Madrid, así como en los cuatro Centros Nacionales (Madrid, Barcelona, Sevilla y Vizcaya), y ha obtenido datos, documentos y antecedentes a partir de la revisión de toda la documentación disponible que fue de utilidad para el equipo fiscalizador (estados, registros, informes, expedientes, actas, etc.) y a través de la realización de entrevistas con los responsables del INSHT en cada área de trabajo.

El Tribunal de Cuentas ha realizado los trabajos de fiscalización sobre las cuentas anuales y los procedimientos aplicados en el ejercicio 2006, sin perjuicio de que, para determinadas operaciones y procedimientos, este Tribunal haya utilizado datos de ejercicios anteriores o posteriores que ha considerado oportunos para el cumplimiento de los objetivos establecidos en las Directrices Técnicas, dado que este Organismo autónomo nunca había sido sometido a una Fiscalización especial por parte del Tribunal de Cuentas, desde su creación, sin perjuicio del examen en la Cuenta General del Estado.

2. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización fue remitido el 10 de julio de 2008 por este Tribunal de Cuentas a la Directora del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, así como a los predecesores en dicho cargo, afectados por el ámbito temporal de la fiscalización, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que consideraran convenientes.

Por otra parte, también se dio traslado del Anteproyecto de Informe a los actuales titulares de la Secretaría

de Estado de la Seguridad Social, de la Secretaría General de Empleo, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social y de la Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas, así como a los cuatro titulares de la Secretaría General de Empleo que ostentaron sus cargos durante el período al que se refiere la fiscalización realizada.

Dentro del plazo legal fueron recibidas en este Tribunal de Cuentas las alegaciones formuladas por la actual Directora del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, por los anteriores Directores de dicho Instituto durante el periodo a que se refiere la fiscalización, por el titular de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por el titular de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social y por el titular de la Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas.

La actual titular de la Secretaría General de Empleo, así como tres de los anteriores titulares de la Secretaría General de Empleo que desempeñaron este cargo en el período al que se refiere la fiscalización realizada, no han formulado alegaciones dentro del plazo legal concedido por este Tribunal de Cuentas. Además, otro de los anteriores titulares de la Secretaría General de Empleo, ha renunciado expresamente a hacerlas.

Dada la transcendencia de las cuestiones relativas a la evolución histórica del Instituto expuestas en el Anteproyecto de Informe y la repercusión de estas cuestiones en el funcionamiento del Instituto, este Tribunal de Cuentas estima que hubiera resultado de gran interés, especialmente a efectos de la formulación de las Recomendaciones de este Proyecto de Informe, la formulación de alegaciones por los ex-titulares de la Secretaría General de Empleo, dado que esta Secretaría General es el órgano competente en todo lo referente a la promoción de las normas de reestructuración del Instituto y a la potenciación e impulso de sus funciones, aspectos que han sido analizados a lo largo del Proyecto de Informe.

La Secretaría de Estado de la Seguridad Social adjuntó las mismas alegaciones que las formuladas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social.

Por último, el titular de la Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas manifestó en sus alegaciones que se limitó a cumplir con lo establecido en la Resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de 26 de marzo de 2007.

A la vista de las citadas alegaciones, este Tribunal de Cuentas ha efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Informe y, en los casos en que este Tribunal lo ha considerado necesario, han sido reflejadas mediante notas a pie de página. En todo caso, la totalidad de las alegaciones formuladas se adjuntan al Proyecto de Informe de Fiscalización.

Asimismo, debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen explicaciones de los alegantes, en relación con el contenido del Anteproyecto de Informe y que, por tanto, no implican oposición con el contenido del citado Anteproyecto.

3. LIMITACIONES

A continuación se recogen las limitaciones al alcance, que han impedido al Tribunal de Cuentas obtener las evidencias necesarias para conformar una opinión en las áreas afectadas por ello.

1.ª Durante la ejecución de los trabajos de fiscalización, el Tribunal de Cuentas tuvo conocimiento de la existencia de funcionarios del INSHT que realizaban trabajos de asistencia y colaboración para la entidad privada Asociación Española de Normalización y Certificación (en adelante, AENOR).

Dicha colaboración del personal del INSHT, que se traducía en la asistencia a reuniones de Comités y Subcomités de normalización, así como en la representación de AENOR en comités en el extranjero, entre otras, no estaba amparada por ningún convenio de colaboración ni por ningún acuerdo celebrado entre el INSHT y AENOR.

Por esta participación AENOR efectuó pagos directos al INSHT. Sin embargo, este Tribunal de Cuentas no ha podido verificar si existieron pagos directos de AENOR a favor de los funcionarios del INSHT por su colaboración en los distintos comités de esta Asociación, y por tanto, si se vulneró la normativa de incompatibilidad del personal al servicio de las Administraciones Públicas, lo que ha supuesto una limitación a los trabajos de fiscalización realizados por el Tribunal.

Tampoco pudo conocer este Tribunal de Cuentas, por el mismo motivo, si estos funcionarios del INSHT han percibido de otras empresas, asociadas o no a AENOR, retribuciones incompatibles con su estatuto funcionarial.

2.ª Por otra parte, el inventario de los elementos patrimoniales que gestionaba el INSHT no recogía los bienes integrantes de las cuentas «Aplicaciones informáticas», «Terrenos», «Construcciones» e «Instalaciones», por un importe total de 29.512.269 euros, las cuales representaban el 43% del saldo total de las cuentas de inmovilizado, por lo que este Tribunal de Cuentas no pudo realizar las pruebas necesarias para enjuiciar su correcta situación financiera y patrimonial [2].

[2] No pueden aceptarse las alegaciones formuladas por la Dirección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, ya que la información suministrada al Tribunal de Cuentas recogía simplemente valores contables totalizados, así como su amortización acumulada y su variación interanual, sin ofrecer un desglose detallado de todos y cada uno de los elementos que integraban el saldo de estas cuentas, no pudiendo, por ello, considerarse un inventario de bienes de inmovilizado.

4. CONCLUSIONES

A continuación el Tribunal de Cuentas expone las incidencias más significativas que ha constatado en la realización de esta Fiscalización, todas ellas referidas a los correspondientes apartados de las Secciones II y III de este Proyecto de Informe, donde se desarrollan más detalladamente.

4.1 CONCLUSIONES SOBRE LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS AL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

1. El vigente Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, por el que se regulan la estructura y competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y la vigente Orden Ministerial de 25 de enero de 1985 que lo desarrolla, son normas inadecuadas para regular las funciones que actualmente realiza el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, por los siguientes motivos:

— Ambas normas, que actualmente siguen en vigor, por la fecha en que fueron aprobadas no pudieron tener en cuenta el proceso de traspaso de las funciones y servicios de la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas que, en materia de Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, se produjo durante el periodo 1982/1999.

— Las precitadas normas, por razón de su fecha de entrada en vigor, tampoco pudieron tener en cuenta las consecuencias derivadas del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, que se produjo en el año 1986.

De la pertenencia de España a la actual Unión Europea se deriva, entre otras consecuencias, la necesidad de adaptar la normativa española en materia de prevención de riesgos laborales a la de la Unión Europea constituida principalmente por la Directiva marco 89/391/CEE (basándose en esta Directiva se adoptaron 13 Directivas específicas), y por las Directivas 91/382/CEE, 91/383/CEE, 92/29/CEE, 93/104/CEE y 94/33/CEE. Estas Directivas fueron transpuestas al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Consecuentemente, ni el Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, ni la Orden Ministerial de 25 de enero de 1985, pudieron contemplar las nuevas funciones que la citada Ley 31/1995, de 8 de noviembre atribuye al Instituto, así como las previsiones recogidas en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Tampoco pudieron contemplar la ampliación de las funciones recogidas en la Ley 31/1995, efectuada por el Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado.

— El vigente Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo y la vigente Orden Ministerial de 25 de enero de 1985, por su fecha de entrada en vigor, tampoco pudieron contemplar las nuevas funciones que, en materia de actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social, se establecen en la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre (B.O.E. de 29 de noviembre de 2006), por la que se regulan dichas actividades preventivas, así como la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

— La estructura orgánica del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, establecida por el Real Decreto 577/1982 y por la Orden Ministerial de 25 de enero de 1985, no está adaptada a las funciones que, actualmente, tiene asignadas el Instituto. Así, en materia de prevención de riesgos laborales, las citadas normas contemplan sólo la existencia de dos Centros Nacionales, frente a los cuatro existentes en la actualidad; y no recogen la existencia de Consejerías Técnicas, que actualmente existen.

Tampoco, en la actual estructura orgánica del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo existen unidades administrativas específicas para ejercer la Secretaría de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, que corresponde a la Dirección del Instituto en virtud del Real Decreto 1879/1996, que regula la composición de este órgano colegiado asesor de las Administraciones públicas en la formulación de las políticas de prevención.

— El vigente Real Decreto 577/1982 y la vigente Orden Ministerial de 25 de enero de 1985 que lo desarrolla no contemplan fórmula alguna de participación por parte del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en las actividades de normalización a las que se refiere la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, ni contemplan expresamente la posibilidad ni el procedimiento para la formalización de convenios de colaboración con entidades del sector privado, actuaciones que viene realizando el Instituto, por lo que se hace preciso subsanar esta carencia.

— Por otra parte, la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones aprobó el 1 diciembre de 2007 una nueva Relación de Puestos de Trabajo del personal de este Instituto. Dicha Relación de Puestos de Trabajo, ha supuesto «de facto» una auténtica reestructuración orgánica del Instituto, reestructuración que no se corresponde con el contenido del Real Decreto 577/1982 ni la Orden Ministerial de 25 de enero de 1985, actualmente vigentes y que no ha sido precedida de la aprobación del proyecto de Real Decreto de estructura del Instituto y de la consiguiente modificación de la normativa reguladora de su estructura.

A este respecto, conviene señalar que la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, incluyó mediante una enmien-

da parlamentaria un incremento en las dotaciones del presupuesto de gastos de personal del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, con el fin de «potenciar las estructuras del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, al objeto de cumplir su misión como órgano científico-técnico…». Sin embargo, este crédito adicional aprobado por las Cortes Generales no pudo ser ejecutado por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, dado que no fue acompañado de las oportunas reformas en la estructura del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo que hubiesen permitido su ejecución.

— Por otra parte, la Mesa de Prevención de Riesgos Laborales del Diálogo Social, constituida por el Gobierno y por las organizaciones sindicales y empresariales, en sus reuniones de 22 de febrero y 19 de julio de 2005, acordó impulsar con carácter urgente la reforma del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, instando al Gobierno a la iniciación y tramitación urgente de un proyecto de Real Decreto de estructura y funciones del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Así, en el «Programa Nacional de Reformas de España», aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de octubre de 2005, entre las «Medidas para mejorar el Sistema de Salud y Seguridad en el Trabajo», figuraba la reforma y potenciación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo sobre las líneas acordadas en la Mesa de Prevención de Riesgos Laborales del Diálogo Social.

En este mismo sentido, con fecha 29 de junio de 2007, el Consejo de Ministros refrendó el documento «Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)». Esta Estrategia constituye un instrumento para establecer el marco general de las políticas públicas españolas de prevención de riesgos laborales en el periodo 2007-2012, en línea con la Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo referida al mismo periodo. En la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo se recoge expresamente «Se reformará y reforzará, con carácter urgente y de forma profunda el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo», lo que confirma la necesidad de la reforma.

En consecuencia, este Tribunal de Cuentas considera imprescindible la revisión y actualización del vigente Real Decreto 577/1982 y de la vigente Orden Ministerial de 25 de enero de 1985 reguladora de la actividad del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, para recoger en ella, de forma sistemática, las funciones que tiene atribuidas el Instituto, fundamentalmente por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, y donde se establezca una estructura y organización del Instituto adaptada a estas nuevas funciones.

En este sentido, este Tribunal de Cuentas considera que el Ministerio de Trabajo e Inmigración debe promover la superación de las dificultades que, hasta ahora, han impedido la aprobación de un proyecto de Real Decreto de estructura y reforma del Instituto, para dotar al Instituto de un instrumento indispensable para su buen funcionamiento (epígrafe III.1.3).

2. Desde el año 2004, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo carece de un Plan Estratégico global (el único Plan Estratégico global data del periodo 2001-2004) que defina globalmente sus objetivos, sus programas y sus criterios de actuación. Sin embargo, con posterioridad a dicho año, el Instituto ha elaborado planes de acciones prioritarios sobre determinadas materias que, si bien, no constituyen un Plan Estratégico global del Instituto, abordan objetivos y funciones relativos a la estrategia del citado Organismo. Estos planes son los siguientes:

— Objetivos principales del Instituto en su actividad durante el ejercicio 2006.

— Programa de Trabajo de fecha 17 de febrero de 2007 derivado de la nueva misión del Instituto a partir de la Ley 31/1995 en su doble dimensión técnica y política.

— Plan de Acción para el impulso y Ejecución de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012) durante el periodo comprendido entre julio de 2007 y abril de 2008.

Esta falta de un Plan Estratégico global provocó, entre otras, las siguientes consecuencias [3]:

— Impidió que la Dirección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo contara con un instrumento adecuado para el pleno conocimiento y control de las actividades desarrolladas, en especial, las realizadas por sus Centros Nacionales, principalmente en lo referido a la colaboración «de facto» realizada por el Instituto y por el personal del Instituto con otras entidades públicas y privadas, lo que impidió una planificación global de las actividades del Instituto (v.gr.: colaboración con la Asociación Española de Normalización y Certificación).

— Supuso, en ocasiones, la potenciación de algunas funciones de este Instituto (formación) en detrimento de otras que fueron nulas (realización de auditorías en el ámbito de la Administración General del Estado y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social), lo que produjo desequilibrios en la actuación global del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

— Dio lugar a que los cuatro Centros Nacionales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo actuaran de forma prácticamente independiente, debido a la inexistencia de un Plan Estratégico global que definiera con claridad las actividades que debían

[3] En las alegaciones formuladas por la Dirección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo se manifiesta que actualmente el Instituto está trabajando con el objetivo de tener aprobado, por el Consejo de Dirección, el Plan Estratégico Global (2008-2012) a finales de 2008.

ser desarrolladas por cada uno de estos (epígrafes III.1.3 y III.2).

No obstante, en opinión de este Tribunal, excepto por las incidencias expuestas en los epígrafes III.1.1 y III.1.2 de este Informe motivadas, en ocasiones, por su estructura organizativa y funcional obsoleta y desfasada, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo desarrolla adecuadamente las funciones encomendadas al mismo, como órgano científico-técnico especializado de la Administración General del Estado, por el Real Decreto 577/1982 por el que se regulan su estructura y competencias y por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

4.2 CONCLUSIONES SOBRE RECURSOS HUMANOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

1. El análisis de la evolución de la plantilla del personal funcionario y laboral al servicio del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo desde el 1 de enero de 2001 hasta el 30 de junio de 2007, efectuado por el Tribunal de Cuentas, ha permitido constatar la continua disminución de esta plantilla, que llega a alcanzar una pérdida neta del 15,3% (88 personas) en dicho periodo.

A 30 de junio de 2007, el porcentaje de ocupación de puestos de trabajo dotados presupuestariamente en el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo era de tan sólo el 70%, destacando el elevado número de vacantes existente en los puestos de trabajo destinados a los titulados superiores, cifrado en un 20%.

Estos resultados muestran claramente la insuficiencia de la plantilla de personal para cumplir la totalidad de las funciones que tiene asignadas el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo situación que viene padeciendo en los últimos años (epígrafe III.1.4).

2. Durante el periodo 1.1.2001 a 30.6.2007, el Instituto mantuvo una plantilla media anual (número total de personal funcionario y laboral / 6,5 años) de 530 personas. Durante el mismo periodo, el número de personas que, anualmente, causaron alta o baja en dicha plantilla fue de 212 personas (número total de personas que causaron alta o baja / 6,5 años). Esta última cifra, que representa un 40% de la plantilla media antes señalada, pone de manifiesto la alta rotación, en general, del personal de plantilla del Instituto durante este periodo analizado.

Si realizamos esta comparación con referencia exclusivamente al personal funcionario del Instituto (subgrupos A1 y A2), el referido porcentaje ascendió hasta el 55% y el 51%, respectivamente.

Estos porcentajes de rotación, a juicio de este Tribunal, son muy elevados y resultan perjudiciales para el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas el Instituto, puesto que la excesiva rotación (fluctuación) de este personal de carácter técnico provoca una situación de inestabilidad que puede afectar al adecuado cumplimiento de las funciones más esenciales que tiene encomendadas el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo ya que:

— Dificulta la programación y el cumplimiento de los objetivos anuales de las distintas unidades del Instituto.

— Impide afrontar con garantías las nuevas funciones encomendadas al mismo por la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales.

— Repercute, negativamente, en el volumen y en la calidad de las actuaciones que se pueden llevar a cabo, pues el personal de nuevo ingreso carece a corto plazo de la experiencia y de los conocimientos suficientes para suplir la actividad desarrollada por el personal técnico experimentado que abandona dicho Organismo.

A mayor abundamiento, en el caso particular del subgrupo A1, desde el 1 de enero de 2001 hasta el 31 de mayo de 2008 se produjeron en el Instituto 88 bajas de Titulados Superiores del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de las que 51, es decir, el 58% del total de las bajas, tuvieron lugar por ceses en el Instituto e incorporaciones a otras Administraciones Públicas. El resto de bajas se debieron a jubilaciones (10 bajas), excedencias (2 bajas), defunciones (5 bajas) y 20 (otras bajas).

El motivo fundamental de estas bajas en el cuerpo de Titulados Superiores del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo estuvo provocado, principalmente, por el desfase de nivel retributivo de estos puestos de trabajo en comparación con la remuneración económica correspondiente a puestos similares adscritos a otros destinos de las Administraciones públicas, así como a la creación de nuevos puestos de trabajo adscritos a los servicios de prevención de los Departamentos y Organismos autónomos de la Administración General del Estado que no pudieron ser cubiertos con personal propio por carecer de la oportuna habilitación para el desarrollo de las funciones preventivas.

Por otra parte, desde el 1 de enero de 2001 hasta el 31 de mayo de 2008 se incorporaron al Instituto mediante el sistema de oposición un total de 75 titulados superiores, siendo este procedimiento (convocatoria de plazas mediante el sistema de oposición) el motivo fundamental de las altas en el cuerpo de Titulados Superiores del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

El saldo neto entre el número total de bajas de Titulados Superiores que ascendió a 88 y el número de Titulados Superiores que ingresaron por oposición que fue de 75, supuso una pérdida de 13 Titulados Superiores.

Ante esta situación, el Gobierno debería adoptar las medidas necesarias para potenciar las incorporaciones al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Tra-

bajo, de nuevos Titulados Superiores, teniendo en cuenta que existe una gran demanda de Titulados Superiores del Instituto para cubrir los puestos de trabajo adscritos a los servicios de prevención en otras Administraciones Públicas, demanda a la que acuden los actuales Titulados Superiores del Instituto haciendo uso de la movilidad horizontal, en búsqueda de mejores condiciones retributivas.

Esta situación de progresiva insuficiencia en el número de Titulados Superiores del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo se verá agravada, en el futuro, por los siguientes motivos:

— En primer lugar, debido a que en los próximos cinco años las jubilaciones de los Titulados Superiores del Instituto previstas alcanzarán la cifra de 39 efectivos, respecto a un total de 154 personas, es decir, el 25% de la plantilla total de los Titulados Superiores existente a fecha 31 de diciembre de 2007.

— En segundo lugar, como consecuencia de la publicación de la Orden TIN/1537/2008, de 23 de mayo, por la que se convocan pruebas selectivas para ingreso en el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, por el sistema de promoción interna, para cubrir un total de 70 plazas, puesto que dado su sistema de convocatoria y las materias y temario objeto de la citada convocatoria (prevención en riesgos laborales, seguridad en el trabajo, higiene industrial y ergonomía y psicosociología aplicada) es previsible que Titulados Superiores del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo superen las pruebas de la referida convocatoria quedando en el Instituto en situación de excedencia (epígrafe III.1.4).

4.3 CONCLUSIONES SOBRE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

1. Como el Pleno del Tribunal de Cuentas ya ha indicado, el marco jurídico regulador de los convenios de colaboración que la Administración General del Estado celebra con entidades públicas o privadas es insuficiente, careciendo de una regulación sistemática y pormenorizada de este instrumento jurídico, lo que da lugar a la existencia de importantes lagunas legales, que crean inseguridad jurídica y suponen una vía de escape a los controles y procedimientos de la legislación administrativa a la que deben someterse las entidades del sector público.

Esta falta de regulación está acompañada de una inexistente definición legal de los convenios de colaboración, que dificulta su diferenciación respecto a los contratos administrativos, con las importantes repercusiones que ello comporta respecto al régimen jurídico aplicable en cada caso.

Ante esta laguna legal, las relaciones entre Administraciones públicas o con los administrados en multitud de ocasiones han revestido, bajo la apariencia formal de convenios de colaboración, auténticos contratos administrativos, eludiendo con ello la aplicación del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y, por tanto, los principios de concurrencia, publicidad, igualdad y no discriminación que presiden la contratación pública. En otras ocasiones, dichos convenios de colaboración constituyeron, «de facto», subvenciones públicas, vulnerando, de esta forma, lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, su normativa de desarrollo y, en particular, los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación establecidos en el citado texto legal.

Esta situación general, que el Pleno del Tribunal de Cuentas ha puesto de manifiesto en el «Informe de Fiscalización de los convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2004 y 2005 por los Ministerios de Fomento y de Sanidad y Consumo con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado», aprobado con fecha 27 de abril de 2008, no es ajena al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Así, en el caso particular del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, los convenios de colaboración formalizados y, con carácter especial, los celebrados con personas sometidas al derecho privado, fueron suscritos sin una habilitación legal específica, es decir, sin la existencia previa de una norma habilitante que determinara el alcance, los efectos y el régimen jurídico aplicable, tal y como disponen tanto la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común como el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, lo que podría afectar a la validez de los convenios de colaboración que hasta ahora ha celebrado.

Esta falta de habilitación legal específica para la celebración de convenios de colaboración conllevó un riesgo de elusión de los procedimientos, controles y principios que deben imperar en las actuaciones de la Administración pública, excepcionados por vía del mero acuerdo de voluntades manifestado en el convenio de colaboración que, como se ha indicado, pueden encubrir actos de verdadera naturaleza u objeto contractual o subvencional, sometidos, por ello, a su normativa reguladora específica (epígrafe III.3.3).

2. El Tribunal de Cuentas ha observado la existencia de convenios de colaboración celebrados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo desde el año 1979, que no eran necesarios para el desarrollo de la actividad encomendada a este Instituto debido, por un lado, a que tan solo el 28,6% de los convenios-marco suscritos por el Instituto y vigentes a 31 de diciembre de 2006 habían sido desarrollados mediante convenios específicos, no presentando, el resto, nin-

gún tipo de actividad y, por otro lado, del total de convenios de colaboración vigentes a dicha fecha, tan sólo el 53,25% presentaba algún tipo de actividad, lo que arroja una duda razonable sobre la necesidad de la formalización de estos convenios para el desarrollo de la actividad encomendada al Instituto.

Esta falta de desarrollo específico de los convenios-marco suscritos por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, así como la falta de aplicación de un elevado porcentaje de la totalidad de los convenios vigentes a 31 de diciembre de 2006 denota, asimismo, una falta de planificación adecuada de sus actividades de colaboración, provocando la existencia de un elevado número de convenios formalizados que finalmente no implicaron ningún tipo de actividad, lo que resulta contrario al principio de buena gestión (epígrafe III.3.3).

3. Los convenios de colaboración suscritos por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo desde el año 1979 y vigentes a 31 de diciembre de 2006 adolecen, desde su formalización, de diferentes deficiencias en su procedimiento de tramitación, principalmente con respecto a la ausencia de informes tanto de la Abogacía del Estado en el anterior Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, como de la Intervención Delegada en este Instituto, ya que el 93,50% de los convenios vigentes a dicha fecha no disponían de los citados informes.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, y de acuerdo con el principio de buena gestión, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo debería haber solicitado dichos informes, tanto en los convenios de colaboración interadministrativos como en los celebrados con personas sometidas al derecho privado, con el fin de garantizar las condiciones de unidad, eficacia y seguridad jurídica que deben imperar las actuaciones de la Administración pública (epígrafe III.3.3) [4].

4. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo suscribió tres convenios de colaboración, a pesar de que su objeto era materia propia de contratación y no de convenios de colaboración y, por tanto, se encontraba comprendido en el ámbito de aplicación del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (con el Centro de Investigaciones Sociológicas el 28/7/2002; con Croplife International el 6/3/2003 y con la Tesorería General de la Seguridad Social el 3/5/2006), eludiendo con ello la aplicación de los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación garantizados en el citado texto legal, lo que puede afectar a su validez, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (epígrafe III.3.3).

5. La Secretaría General de Empleo y el Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales de España, formalizaron con fecha 15/12/2003 un convenio de colaboración, cuyo objeto de acuerdo con su cláusula primera era «…proporcionar a los Colegios de Graduados Sociales los medios económicos necesarios para realizar las actividades formativas que implican la correcta utilización del sistema Delta de notificación de partes de accidentes, actividad que resulta de un enorme interés para el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en aras del cumplimiento de las obligaciones legales establecidas en la Resolución de la Subsecretaría de Trabajo y Asuntos Sociales Orden TAS 2926/2002, de 19 de diciembre» [5].

Con carácter previo a la formalización de este convenio de colaboración, la Abogacía del Estado en el anterior Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales evacuó, con fecha 12/12/2003, un Informe al Borrador de Convenio de Colaboración que le fue remitido a estos efectos, manifestando en su Consideración Primera que «Dado que en la cláusula segunda (del Borrador) se contiene una estipulación en contra de tercero (el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo), que no es parte en el Convenio, sería necesaria la aceptación expresa del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo sobre la previsión que se contiene en la cláusula segunda del mismo, a través de su Director, como máximo órgano representativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1257 del Código Civil».

Continúa manifestando la Abogacía del Estado en su Consideración Tercera que «La cláusula segunda del convenio debería modificarse, ya que de su actual redacción no se deduce que se trate de la realización de una actividad de interés común a las partes, sino que parece que se trata de proporcionar a los Colegios de Graduados Sociales los medios económicos necesarios para realizar las acciones formativas que implican la correcta utilización del sistema Delta de notificación de partes de accidentes, lo cual no supone una actividad propia de un Convenio de Colaboración que haya de ser ejecutada y sea de interés a las partes firmantes del Convenio», manifestando a continuación en su Consideración Cuarta que «…debería expresarse cuál es la cantidad que el Consejo de Colegios de Graduados Sociales destina a la ejecución del Convenio, ya que los Convenios de Colaboración exigen que la financiación, si bien no equivalente, sea conjunta por ambas partes firmantes del Convenio».

A mayor abundamiento el citado Informe de la Abogacía del Estado expone en su Consideración

[4] En las alegaciones formuladas por la Dirección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo se manifiesta que actualmente, de forma sistemática, el Instituto está sometiendo los nuevos convenios de colaboración al informe previo de la Abogacía del Estado y de la Intervención Delegada. Asimismo, está denunciando los convenios que actualmente no están operativos, y está renegociando los que aún tienen actividad, sometiendo previamente los mismos a los informes antes citados.

[5] De acuerdo con la documentación suministrada a este Tribunal, las actividades formativas consistían, en una primera fase, en la formación de graduados sociales en materia de análisis de accidentes de trabajo por parte del personal del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para que, posteriormente, estos graduados sociales formaran al resto de graduados sociales colegiados.

Quinta que «La cláusula tercera deberá ser eliminada, ya que, en su redacción actual, parece que está haciendo referencia más bien a una subvención que ha de recibir el Consejo de Colegios Oficiales de Graduados Sociales que una cantidad destinada a financiar actuaciones de interés conjunto a las partes firmantes del Convenio».

Como consecuencia de este Informe de la Abogacía del Estado, como Anexo, sin fecha, al citado convenio, figura un compromiso del Director del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (Organismo autónomo dependiente de la Secretaría General de Empleo) que ejerció este cargo en el año 2003 en el que el Organismo « …se compromete a asumir las obligaciones derivadas de la firma de este Acuerdo Específico poniendo a disposición del Consejo General de Colegios de Graduados Sociales de España la cantidad de 330.000 Euros en concepto de Estudio y Trabajos Técnicos para la formación de sus colegiados en el sistema Delt@ de notificación de accidentes de trabajo».

No obstante, a pesar de las modificaciones introducidas en el texto del convenio de colaboración formalizado con fecha 15/12/2003 entre la Secretaría General de Empleo y el Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales, el convenio siguió adoleciendo de deficiencias significativas, ya que las consideraciones señaladas por la Abogacía del Estado, que este Tribunal comparte plenamente, no fueron totalmente subsanadas, ya que:

— no queda suficientemente acreditada la existencia de una finalidad común para ambas partes firmantes del convenio, ya que el único interesado realmente es el Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales;

— tanto por el objeto del convenio como por quien es realmente su beneficiario, parece que estamos en presencia más de una subvención que debió ajustarse a lo dispuesto en la Ley 38/2003, General de Subvenciones, cuya aplicación fue indebidamente eludida por la Secretaría General de Empleo, que de un convenio de colaboración, al tratarse de una disposición dineraria sin contraprestación directa por parte de la entidad beneficiaria.

Como consecuencia de la formalización de este convenio de colaboración y el Anexo al mismo, se incumplieron por la Secretaría General del Empleo los preceptos recogidos en la citada Ley 38/2003 y, en particular, los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación establecidos en el citado texto legal.

Sin perjuicio de lo anterior, del análisis de la documentación suministrada a este Tribunal se desprende que el Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales no cumplió su correlativa obligación (el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales formó a los graduados sociales previstos en el convenio, pero el citado Colegio no formó al resto de graduados sociales), por lo que, de acuerdo con el artículo 177 de la Ley General Presupuestaria, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo debería proceder a iniciar el procedimiento de reintegro de las cuantías concedidas por importe de 82.500 euros, más los intereses de demora que procedan. El importe restante del convenio, es decir, 247.500 euros no fue satisfecho por el Instituto, dado que el Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales no formó al resto de graduados sociales (epígrafe III.3.3).

4.4 CONCLUSIONES SOBRE LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN REALIZADA POR LA SECRETARÍA DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL AL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

1. La Secretaría de Estado de la Seguridad Social, mediante Resolución de 26 de marzo de 2007 (publicada en el Boletín Oficial del Estado de 11 de abril de 2007), encomendó al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo el desarrollo, durante el año 2007, de determinadas actividades de prevención correspondientes al ámbito de la Seguridad Social, financiadas con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación de la Seguridad Social.

Entre las actividades preventivas encomendadas por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, la citada Resolución en su cláusula Primera.2 recogió la realización de «Actividades preventivas de ámbito estatal o supraautonómico a desarrollar por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo durante el año 2007 en colaboración con las organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y sindicales (CCOO y UGT)», encomendándose además, al Instituto, la supervisión y control de calidad de las actividades desarrolladas por estas organizaciones.

Esta encomienda de gestión realizada por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social fue contraria a la normativa vigente por las siguientes causas:

— Esta identificación, clara y explícita, de las organizaciones empresariales y sindicales, sujetos activos de las acciones a desarrollar, así como la identificación de las actividades a desarrollar y su fuente de financiación, son incompatibles, a juicio de este Tribunal de Cuentas, con la utilización de la figura jurídica de la encomienda de gestión recogida en el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dado que según el punto 5 del referido artículo, la encomienda de gestión regulada por dicho precepto, no es de aplicación cuando la realización de las actividades haya de recaer sobre personas físicas o jurídicas sujetas a Derecho privado, como, «de

facto», así ocurrió finalmente, pues la actuación del Instituto fue la de un mero intermediario, siendo así que las actividades objeto de la encomienda de gestión fueron, efectivamente, desarrolladas por las referidas organizaciones sindicales.

— Por otra parte, a través de esta encomienda de gestión, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social realizó, de forma directa, al identificar de forma nominativa los beneficiarios, disposiciones dinerarias propias del ámbito subvencional, incumpliendo con ello el régimen jurídico recogido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y, en particular, los principios básicos inspiradores de la concesión de subvenciones públicas como son la publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, lo que de acuerdo con el artículo 62 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común, podría afectar a la validez de esta disposición de fondos (epígrafe III.3.4).

2. Entre las actividades preventivas encomendadas por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, la citada Resolución en su cláusula Primera.3 b) recogió, asimismo, la realización de un «Estudio de las condiciones del trabajo de los trabajadores autónomos, para lo que contará con la participación y colaboración de las Asociaciones de Trabajadores Autónomos que proponga la Dirección General de la Economía Social del Trabajo Autónomo y del Fondo Social Europeo» [6]. Dicha Dirección General propuso, a estos efectos, al Instituto las siguientes asociaciones: la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA) y la Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos (ATA), con las que el Instituto formalizó los correspondientes convenios de colaboración.

Esta situación pone de manifiesto, al igual que en el punto anterior, que se trata de una autentica subvención, pero que, a diferencia de lo señalado en el punto anterior, no fue la Secretaría de Estado de la Seguridad Social la que determinó las asociaciones con las que debía formalizar convenios de colaboración el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, sino que se atribuyó la decisión final a la Dirección General de la Economía Social del Trabajo Autónomo y del Fondo Social Europeo (no dependiente de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social sino de la Secretaría General de Empleo).

[6] Como consecuencia de la publicación en el BOE de 9 de julio de 2008 del Real Decreto 1129/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo e Inmigración y se modifica el Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, dicha Dirección General pasó a denominarse, con fecha 10 de julio de 2008, Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas.

4.5 CONCLUSIONES SOBRE OTRAS ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN REALIZADAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

1. El Tribunal de Cuentas ha verificado que el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo venía desarrollando, con anterioridad al año 1987, actividades de colaboración (asesoramiento y participación en Comités Técnicos) con el Instituto Nacional de Racionalización y Normalización, como organismo público encargado de la normalización en España. Desde el 14 de julio de 1987, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo colabora con la entidad privada sin ánimo de lucro Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR).

En esta colaboración se han observado, entre otras, las siguientes deficiencias:

— Las actividades de colaboración prestadas por los funcionarios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en los diferentes Comités Técnicos y grupos de trabajo de la Asociación Española de Normalización y Certificación fueron realizadas sin instrumento jurídico alguno (convenio de colaboración, acuerdo o contrato) que amparase dicha colaboración.

— La representación del Instituto en la Asamblea General de AENOR, de la que forma parte el Instituto como miembro adherido, se viene realizando por un funcionario que ostenta la Jefatura del Servicio de Normalización del citado Instituto, sin que conste la delegación de competencias en este ámbito, lo que pone de manifiesto un insuficiente control interno por parte del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

— El procedimiento seguido «de facto» por la Asociación Española de Normalización y Certificación para comunicar al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo las incidencias derivadas de la prestación de servicios y su compensación entre la citada Asociación y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo adoleció de múltiples deficiencias. Así, en primer lugar, todas las comunicaciones de AENOR al respecto se efectuaban directamente a la citada Jefatura de Servicio de Normalización y no a la Dirección del Instituto, provocando el desconocimiento de las actividades desarrolladas por los funcionarios dependientes del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo por parte de su órgano responsable; y, en segundo lugar, los reintegros efectuados por la citada Asociación al Instituto se realizaron mediante cheque bancario expedido a nombre del Instituto e ingresado en la cuenta del Instituto en el Banco de España, remitido de nuevo directamente a la Jefatura de Servicio mencionada y no al responsable máximo del Instituto ni al Secretario General, provocando un innecesario riesgo para el control de estos ingresos.

— Durante el ejercicio 2006, al menos 38 funcionarios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en

el Trabajo efectuaron tareas de asesoramiento y participación en los procesos de normalización a favor de la Asociación Española de Normalización y Certificación.

AENOR solicitó a estos funcionarios su colaboración, de forma directa, sin la existencia de una comunicación previa a la Dirección del Instituto y, por ello, sin disponer estos funcionarios de una autorización previa y formal para el desarrollo de estas actividades, excepto cuando era necesaria una comisión de servicios. Consecuentemente, estas actividades se realizaron durante la jornada de trabajo, sin autorización expresa de la Dirección del Instituto. A mayor abundamiento, las tareas realizadas por estos funcionarios lo fueron en representación de la Asociación Española de Normalización y Certificación y no del Instituto.

Por otra parte, al no existir convenio de colaboración, acuerdo o contrato, entre AENOR y el Instituto, la autorización de las comisiones de servicios realizadas por la propia Dirección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo carecía de amparo legal y podría haber vulnerado, por tanto, lo dispuesto en el Real Decreto 462/2002, de 24 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, puesto que el objeto de estas comisiones de servicios fue autorizar la participación de los funcionarios del Instituto en actividades propias de un tercero, la Asociación Española de Normalización y Certificación, y no en actividades del Instituto. Incluso, los trabajos realizados por los funcionarios en estos desplazamientos fueron en representación de la Asociación Española de Normalización y Certificación y no del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta situación podría suponer un incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 11 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, pudiéndose derivar las sanciones disciplinarias recogidas en el artículo 20 del citado texto legal.

— El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo abonó los gastos de desplazamiento y dietas, tanto en territorio nacional como en el extranjero, de sus funcionarios cuando participaban en los distintos Comités de la Asociación Española de Normalización y Certificación. Estos gastos fueron compensados por AENOR sólo en parte.

Por ello, con fecha 12/5/2008, previo requerimiento del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, la Asociación Española de Normalización y Certificación abonó el importe de las comisiones de servicios no pagadas, durante el periodo comprendido entre el 1/1/2004 y el 14/2/2008, que se elevaron a 72.961,79 euros.

Por todo ello, este Tribunal de Cuentas considera que las actividades de colaboración desarrolladas por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo a favor de la Asociación Española de Normalización y Certificación adolecieron de deficiencias significativas, derivadas principalmente de la inexistencia de instrumento jurídico alguno que amparase dicha colaboración.

El futuro convenio de colaboración, que regule las relaciones entre el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y la Asociación Española de Normalización y Certificación, debe contemplar, entre otros extremos, tanto la compensación al Instituto por los gastos de desplazamiento y dietas de sus funcionarios cuando participan en los distintos Comités de la Asociación Española de Normalización y Certificación como, si procediera, el correspondiente al coste de oportunidad (coste salarial) del referido personal del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, derivado de su participación en los citados Comités.

Con fecha 23.6.2008, la Dirección del Instituto ha comunicado a este Tribunal «el cese de las actividades que venían realizando con la Asociación Española de Normalización y Certificación en tanto no se formalice el cauce de colaboración, mediante convenio y protocolo, entre ambas instituciones», si bien, «de facto» no consta a este Tribunal de Cuentas que se hayan realizado actividades de colaboración entre el Instituto y AENOR desde finales de enero de 2008.

En las alegaciones formuladas por la Dirección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo aporta copia del convenio suscrito con la Asociación Española de Normalización y Certificación, de fecha 25 de agosto de 2008, que regula el marco de colaboración con dicha entidad (Subepígrafe III.4.1.2).

2. El Tribunal de Cuentas ha verificado que el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo viene realizando actividades de colaboración también con otras Entidades sometidas al derecho privado (v. gr.: Grupo Acciona Infraestructuras), así como también con otras Entidades públicas (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo con relación a una funcionaria cedida por el Instituto a la citada Agencia), sin haberse formalizado, en ningún caso, un instrumento jurídico que ampare la realización de estas actividades de colaboración.

Esta situación provoca la falta de regulación de los derechos y obligaciones derivados para cada una de las partes intervinientes en estas actividades de colaboración, por lo que las actividades de colaboración entre el Instituto y estas Entidades deberán recogerse en el pertinente convenio de colaboración que regule los derechos y obligaciones de las partes.

En el caso particular de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, debe señalarse que con fecha 20.5.2008, el anterior Director del Instituto remitió un último escrito al Director de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo y al Director del Centro Nacional de Verificación de Maqui-

naria del INSHT reiterando la necesidad de que la funcionaria cedida a dicha Agencia se reincorpore a su puesto de trabajo, situación que, finalmente, se ha producido con fecha 2.6.2008 (epígrafe III.4.2).

3. Debe señalarse al respecto, que con fecha 20 de febrero de 2008, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Acciona Infraestructura, S.A. formalizaron un convenio de colaboración para regular la prestación de servicio entre ambas instituciones.

Por otra parte, el 3 de marzo de 2008, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo reclamó de Acciona Infraestructura, S.A. el pago de los servicios prestados por el Instituto, correspondientes a los gastos de alojamiento, manutención y desplazamiento de funcionarios del Instituto y que ascendieron a 9.133 euros, cantidad que ha sido abonada por la citada empresa privada e ingresada en la cuenta corriente del Instituto en el Banco de España, con fecha 19 de marzo de 2008 (epígrafes III.4.2, III.4.3 y III.4.4).

4.6 CONCLUSIONES SOBRE SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

1. El Tribunal de Cuentas ha constatado diversos incumplimientos, por parte del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (aplicable a la convocatoria de subvenciones del ejercicio 2003) y de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (aplicable a la convocatoria del ejercicio 2006) en relación con el procedimiento de tramitación y gestión de las subvenciones concedidas por dicho Organismo, correspondientes a las referidas convocatorias, aprobadas mediante sendas Resoluciones de dicho Instituto de 27 de octubre de 2003 y de 18 de enero de 2006, entre los cuales destacan los siguientes:

— Con respecto a la convocatoria de subvenciones del ejercicio 2006, el procedimiento seguido por el Instituto no contempló una adecuada segregación de funciones que garantizara la independencia entre el procedimiento de valoración de las solicitudes y concesión de las correspondientes subvenciones, ya que el órgano concedente —el Director del Instituto- formó parte, a su vez, del órgano instructor del procedimiento —Comisión de Valoración—, encargado de valorar las solicitudes.

— El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo no publicó en el Boletín Oficial del Estado la Resolución de concesión de las subvenciones relativas a la convocatoria del ejercicio 2003, vulnerando de esta forma lo dispuesto en el artículo 87.1 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria. Por su parte, la Resolución de concesión de las subvenciones convocadas en el año 2006 no fue publicada en el Boletín Oficial del Estado hasta el 19 de marzo de 2008, incumpliendo así lo dispuesto en el artículo 30 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, General de Subvenciones.

— El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo no remitió a la Intervención General de la Administración del Estado la información relativa a las subvenciones gestionadas por dicho Organismo para su inclusión en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 20 de la mencionada Ley 38/2003 (epígrafe III.5.1).

2. Con respecto a la justificación de las subvenciones públicas convocadas en el ejercicio 2003, este Tribunal de Cuentas ha verificado la existencia de tres entidades beneficiarias (Universidad de Murcia, Universidad de A Coruña y la Universidad Pompeu Fabra) en las que la documentación aportada por estas entidades no justificaba los gastos incurridos en los proyectos subvencionados, por un importe total de 4.405 euros debido tanto a la falta de remisión de facturas justificativas como a la existencia de gastos insuficientemente justificados.

Por otra parte, a juicio de este Tribunal de Cuentas, una de las entidades beneficiarias (Universidad Nacional de Educación a Distancia), no cumplió la finalidad para la cual se concedió la subvención, cuyo importe ascendió a 32.065 euros, dado que el contenido de los informes aportados por la Universidad Nacional de Educación a Distancia no guardaban relación con el objeto de la subvención y además estos informes no constaban oficialmente como recibidos en el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

En estos supuestos, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo debe exigir el reintegro de las cantidades no justificadas, más los intereses de demora correspondientes en aplicación de lo dispuesto en los artículos 36 y siguientes de la Ley 38/2003, General de Subvenciones y en el artículo 9 de la Orden TAS/726/2003, por la que se establecieron las bases reguladoras de concesión de estas subvenciones.

Conviene precisar que, a la fecha en la que este Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo había iniciado las actuaciones oportunas para solicitar el reintegro de las referidas subvenciones no justificadas. (epígrafe III.5.1).

3. Este Tribunal de Cuentas ha verificado que, si bien, las convocatorias de subvenciones publicadas por el Instituto incluyeron los criterios objetivos de valoración, éstos no fueron aplicados de forma homogénea por los expertos evaluadores, situación que este Instituto debe solventar mediante la publicación de unas normas de valoración de solicitud de subvenciones que eviten dicha disparidad de valoraciones.

Esta falta de homogeneización es imprescindible para evitar eventuales riesgos de arbitrariedad en la concesión de estas subvenciones (epígrafe III.5.1).

4. Respecto a las subvenciones concedidas correspondientes a la convocatoria de 2006, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden TAS/3768/2005, de 14 noviembre, este Tribunal de Cuentas ha verificado, además, los siguientes hechos:

a) En relación a la subvención concedida a la entidad Midat Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social por importe total de 15.848 euros.

Con fecha 6/3/08, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo efectuó el segundo y último pago de esta subvención a Midat Mutua por un importe de 11.093,15 euros. Este pago tuvo lugar como consecuencia de la emisión por un funcionario del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo que habitualmente ejercía de presidente de la Comisión de Valoración, aunque en esta ocasión sin competencia para ello (pues la competencia era del Director del Instituto y éste no la tenía delegada) de un certificado, con fecha 17/1/08, en el que hacía constar que «Reunida la Comisión de Valoración… ha acordado lo siguiente: …. Aprobar la memoria científica… Aprobar la memoria económica…». Este certificado sirvió como base para la realización del segundo y último pago de esta subvención, que fue autorizado por el Secretario General del Instituto, de acuerdo con la delegación de firma del Director del INSHT de 19/1/05.

Este certificado, firmado por el referido funcionario, con fecha 17/1/08, fue emitido con anterioridad a la aprobación por la Comisión de Valoración de las memorias científicas y económicas. Esta reunión convocada por el referido funcionario se produjo, durante la fiscalización de este Tribunal, el 14 de marzo de 2008, si bien, aunque la Comisión de Valoración, indebidamente constituida, aprobó la Memoria final de actividades y económica del proyecto de Midat Mutua, esta aprobación no surtió efectos, dado que esta reunión «…fue anulada y dejada sin efecto todos los acuerdos de las reuniones de los días 7 y 14 de marzo de 2008…» por la reunión extraordinaria de la Comisión de Estudio y Valoración de 1 de abril de 2008.

A la fecha en que este Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, seguían sin ser formalmente aprobadas las memorias científica y económica de esta subvención, si bien, los justificantes de gasto correspondientes habían sido aportados por Midat Mutua al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, por lo que la Comisión de Valoración debe proceder a la aprobación de estas Memorias o, en su defecto, el Instituto debe exigir el reintegro de la totalidad de la subvención concedida por incumplimiento de su objeto. En las alegaciones formuladas por la Dirección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo se manifiesta que en fecha 17 de julio de 2008, la Comisión de Valoración del Instituto aprobó las memorias científica y económica de esta subvención, convalidando, y resolviendo por tanto, los actos previos de tramitación y pago de esta subvención, que inicialmente adolecía de las deficiencias descritas.

b) En relación a la subvención concedida al Grupo de estudio sobre tendencias sociales (UNED) / Fundación Sistema, por importe total de 71.380 euros.

Con fecha 28/12/07, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo efectuó el segundo y último pago al Grupo de estudio sobre tendencias sociales (UNED) / Fundación Sistema por un importe de 15.915,50 euros. Este pago tuvo lugar como consecuencia de la emisión por un funcionario del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo que habitualmente ejercía de Presidente de la Comisión de Valoración, aunque en esta ocasión sin competencia para ello (pues la competencia era del Director del Instituto y éste no la tenía delegada) de un certificado, con fecha 12/11/07, que sirvió como base para la realización de este pago (finalmente autorizado por el Director del Instituto) en el que hacía constar que «A la vista de la evaluación de la memoria (científica y económica) del proyecto adjudicado… procede lo siguiente: …Aprobar la memoria científica… Aprobar la memoria económica…».

Este certificado, firmado por el referido funcionario con fecha 12/11/07 fue emitido con anterioridad a la aprobación por la Comisión de Valoración de las memorias científica y económica.

Con fecha 23.6.2008 la Dirección del Instituto ha comunicado a este Tribunal la aprobación de la memoria científica final y la memoria económica final de esta subvención en la reunión de la Comisión de Valoración de 17.6.2008, convalidando, y resolviendo por tanto, los actos previos de tramitación y pago de esta subvención, que inicialmente adolecía de las deficiencias descritas.

A mayor abundamiento, el justificante de gasto de esta subvención, que había aportado el Grupo de estudio sobre tendencias sociales (UNED) / Fundación Sistema al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, no reunía todos los requisitos legales, al tratarse de una factura sin el debido desglose de los gastos de acuerdo con el presupuesto presentado en la solicitud de la subvención, situación que ha sido reclamada por el Instituto al Grupo de estudio sobre tendencias sociales (UNED) / Fundación Sistema, con fecha 21/5/08 (epígrafe III.5.1).

4.7 CONCLUSIONES SOBRE LOS PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS GESTIONADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

1. Debido a la falta de actualización de los precios públicos recogidos en la Orden de 6 de marzo de 1991, por la que se autorizó el establecimiento de precios públicos para determinados servicios prestados por el

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, los ingresos percibidos por esta causa no cubrieron los costes económicos en que incurrió el citado Instituto por la prestación de los correspondientes servicios. De acuerdo a la estimación realizada por este Tribunal de Cuentas, esta falta de actualización de los precios públicos supuso, sólo en el ejercicio 2006, un déficit para el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo que se sitúa en torno a 18.769 euros, déficit que se viene produciendo desde el año 1992, por la falta de actualización de los precios públicos (epígrafe III.6.2).

2. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo carece desde el año 1992, de un manual de procedimientos donde se regulase de modo exhaustivo el procedimiento de venta de sus publicaciones, así como su facturación, control y contabilización, lo que provocó deficiencias en la gestión de este tipo de ingresos.

Por otra parte estos ingresos no fueron contabilizados en el momento de la emisión de las facturas, sino en el momento de su ingreso efectivo, por lo que el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo carecía de un adecuado control y seguimiento de estos ingresos, con el riesgo que ello supone para la gestión de estos ingresos.

Además de la falta de contabilización de los ingresos, y del incumplimiento del principio contable público de devengo, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo tampoco tenía registrado en sus estados contables las existencias de sus publicaciones, valoradas por este Tribunal de Cuentas, a precio de venta, a fecha 31 de diciembre de 2006 en un importe aproximado de 3.060.000 euros (epígrafe III.6.2).

3. Este Tribunal de Cuentas ha verificado que el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo desarrolla una serie de actividades y presta diversos servicios por los que, actualmente, no percibe ninguna remuneración al no existir una expresa habilitación legal para ello.

Estas actividades y servicios se enmarcan en el desarrollo de sus funciones investigadora, de asesoramiento técnico y, principalmente, formativa, prestada por el Instituto a Entidades tanto públicas como privadas que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, deberían ser retribuidas, incrementando, de esta forma, los resultados de su presupuesto de ingresos de cada ejercicio, por lo que el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería poner en marcha los mecanismos necesarios para obtener remuneración por estos servicios y, en su caso, adoptar las medidas normativas necesarias para su exigencia (epígrafe III.6.2).

4.8 OTRAS DEFICIENCIAS RELACIONADAS CON LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS AL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

1. Este Tribunal de Cuentas ha constatado otras deficiencias relacionadas con las funciones encomendadas al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, entre las cuales destacan las siguientes (epígrafe III.3.2):

— En relación con la actividad de la Unidad de Radiología dependiente del Centro Nacional de Nuevas Tecnologías de Madrid, del total de 327 exploraciones radiológicas efectuadas en el periodo comprendido entre el 1.1.2006 y 31.05.2007, el 42% de las mismas (136) fueron realizadas, de forma gratuita, a personal ajeno al Instituto.

En el curso del proceso de fiscalización del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo efectuado por este Tribunal de Cuentas, con fecha 15 de febrero de 2008, el Director del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo dictó la Instrucción n.º 03/08 sobre el «Procedimiento de control en la utilización de la Unidad de Radiología del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo», con el fin de establecer un procedimiento de utilización de la Unidad de Radiología. Esta instrucción dispone, por un lado, que sólo podrán utilizar este servicio, el personal funcionario o laboral del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y las personas que se encuentran en el mismo y precisen asistencia médica de carácter urgente y, por otro lado, que su utilización requerirá la previa prescripción médica de la Unidad de Medicina de Empresa o de la Unidad de Neumología y Alergia.

— A pesar de que el laboratorio de análisis clínicos dependiente del Centro Nacional de Nuevas Tecnologías de Madrid del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo permanecía inactivo desde el 4 de octubre de 2004 debido a que, a pesar de tener dotación presupuestaria, no estaba cubierta la plaza de especialista de análisis clínicos, requisito exigido por la normativa vigente para utilizar este laboratorio, con fecha 19 de noviembre de 2004 el Instituto adquirió un nuevo equipo de análisis clínicos, por importe de 22.900 euros, autorizado por el Director del Instituto, que no ha llegado a entrar en funcionamiento, a pesar del tiempo transcurrido.

A la fecha en que este Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo no había contratado todavía al especialista en análisis clínicos, por lo que, el referido equipo adquirido el 19 de noviembre de 2004, sigue sin entrar en funcionamiento, lo que refleja la deficiente planificación de esta actividad, contraria al principio de buena gestión.

Por otra parte, en los ejercicios 2003 y 2004 el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo adquirió equipos de análisis clínicos por un importe total de 137.890 euros cuya utilización fue prácticamente nula, según las fichas de actividad del Centro Nacional de Nuevas Tecnologías de Madrid del Institu-

to, lo que refleja la falta de previsión en la adquisición de equipos para este laboratorio [7].

4.9 CONCLUSIONES SOBRE LAS CUENTAS ANUALES DEL EJERCICIO 2006 RENDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

1. La Intervención General de la Administración del Estado remitió las cuentas anuales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo al Tribunal de Cuentas fuera del plazo legalmente establecido, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. De la misma forma, dichas cuentas anuales fueron publicadas en el Boletín Oficial del Estado fuera del plazo legalmente establecido en el artículo 136.4 del citado texto legal (epígrafe III.7.1).

2. Este Tribunal de Cuentas ha verificado la existencia de numerosas deficiencias en el inventario de bienes del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, cuyas cuentas representaron el 52% del saldo de su Balance de Situación a 31 de diciembre de 2006. Entre estas numerosas incidencias destacan las siguientes:

— El inventario de los elementos patrimoniales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo no recogía los bienes integrantes de las cuentas «Aplicaciones informáticas», «Terrenos», «Construcciones» e «Instalaciones», por importe conjunto de 29.512.269 euros, las cuales representaban el 43% del saldo total de las cuentas de inmovilizado, por lo que este Tribunal de Cuentas no ha podido verificar estas cuentas. Además, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo ha incumplido lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que establece que dichas Administraciones están obligadas a inventariar todos los bienes y derechos que integran su patrimonio.

— El Tribunal de Cuentas ha verificado la inexistencia de, al menos, 28 elementos que, figurando en el inventario de bienes del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, sin embargo, no se encontraban en las instalaciones del Instituto, desconociéndose su ubicación actual. Doce de estos elementos figuraban en el inventario de bienes patrimoniales del Instituto por un valor de adquisición de 71.857 euros y una amortización acumulada de 41.751 euros. Los dieciséis elementos restantes figuraban con un valor de adquisición de 427.253 euros y se encontraban totalmente amortizados. Conviene señalar que la adquisición de estos bienes del inventario se remontan a fechas muy antiguas, en concreto, los bienes que no estaban totalmente amortizados datan del año 1994 y los bienes amortizados en su totalidad se remontan al año 1974, lo que pone de manifiesto graves defectos de control interno por parte del Instituto, que se vienen produciendo desde muy antiguo.

— El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo no suministró a la Central de Información de Bienes Inventariables (cuya finalidad es facilitar la gestión del inventario de bienes inmuebles por parte de la Dirección General de Patrimonio del Estado) los datos relativos a sus bienes inmuebles, tal y como establece la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

— La identificación de los elementos del inmovilizado material fue, con carácter general, bastante deficiente ya que no contaban con las imprescindibles etiquetas identificativas que permitiese un adecuado control del inventario.

En base a las deficiencias puestas de manifiesto anteriormente, así como otras recogidas en este Proyecto de Informe, este Tribunal de Cuentas considera que el inventario de bienes del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo adolece de defectos de control interno y mantenimiento del mismo.

Conviene precisar que con fecha 2.6.2007 se publicó una Resolución del INSHT, por la que se convocó licitación para el servicio de actualización y mantenimiento durante un año, del inventario físico de los bienes muebles del Instituto, mediante concurso 6/2007 [8].

Por otra parte, con fecha 15 de febrero de 2008, el Director del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo dictó la Instrucción n.º 02/08 relativa al procedimiento de control de material inventariable no informático, que viene a subsanar la ausencia de un procedimiento de gestión y control del inmovilizado, no informático, que gestiona el citado Instituto. Con esta misma finalidad, el 19 de febrero de 2008, el Director del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo dictó la Instrucción n.º 04/08 relativa al procedimiento de control e inventario de material microinformático (epígrafe III.7.2).

3. El presupuesto inicial de gastos del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para el ejercicio 2006 ascendió a 36.697.880 euros, importe superior en un 19,34% al del ejercicio 2005. Este considerable aumento se debió, fundamentalmente, al incremento del Capitulo 1 «Gastos de personal», igual al 22,13%.

[7] En las alegaciones formuladas por la Dirección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo se manifiesta que, actualmente, se ha establecido un criterio basado en que la compra o renovación de equipos técnicos quede vinculada a proyectos concretos. Asimismo, ha acordado que se realice un seguimiento periódico de la utilización de los equipos a fin de que se calculen los costes de los servicios que producen y se garantice la eficiencia de las inversiones realizadas.

[8] En las alegaciones formuladas por la Dirección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo se manifiesta que el servicio de actualización y mantenimiento del inventario fue finalmente adjudicado a la empresa especializada SPAINSOFT, habiéndose ejecutado hasta la fecha la primera fase del servicio consistente en el inventariado físico de los bienes muebles en cada uno de los centros y sedes del Instituto, estando actualmente (julio 2008) pendiente de realizar su volcado contable en la aplicación informática SOROLLA.

Este incremento fue debido a que en la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2006, se aprobó una enmienda parlamentaria para incrementar el Capitulo 1 «Gastos de personal», por importe de 3.995.550 euros. El objetivo de esta enmienda era potenciar las estructuras del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, con el objeto de cumplir su misión como órgano científico técnico y centro de referencia nacional en materia de prevención de riesgos laborales, tal y como queda recogido en la Mesa de Diálogo Social de Prevención de Riesgos Laborales, de fecha 19 de julio de 2005, y en el programa nacional de reformas de España.

A pesar de los mayores recursos atribuidos al Instituto por medio de esta enmienda parlamentaria, la ejecución del capítulo primero de gastos del Instituto fue de tan sólo el 70,05%, dado que no se realizaron las necesarias modificaciones organizativas oportunas para potenciar la estructura del Instituto.

A mayor abundamiento, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007 volvió a recoger entre los créditos iniciales para el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo un importe adicional de 3.995.550 euros, que tampoco ha sido ejecutado por el mismo.

Al mismo tiempo, el grado de ejecución del presupuesto total de gastos del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en el ejercicio 2006, fue de tan solo el 73%, lo que denota un escaso grado de ejecución (epígrafe III.7.4).

4. Las cuentas del Balance de Situación que conformaban el grupo de Tesorería reflejaron un saldo a 31 de diciembre de 2006 por importe de 17.777.395 euros, lo que representó un porcentaje del 46,84% con respecto al total de dicho Balance de Situación. Este Tribunal de Cuentas considera que este saldo es muy elevado, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, el Ministerio de Economía y Hacienda debería estudiar la conveniencia de requerir el ingreso en el Tesoro de parte de la Tesorería de que dispone el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo dado que no es necesaria para el ejercicio de su actividad ordinaria.

El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo tenía reflejado en documentos auxiliares y no en sus cuentas anuales el dinero en efectivo existente en las cajas pagadoras de las Habilitaciones del Instituto, cuyo saldo a 31 de diciembre de 2006 ascendió a un importe de 6.979 euros. Esta situación debe ser subsanada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo con el fin de que sus cuentas anuales reflejen fielmente las disponibilidades financieras existentes en cada momento y, al mismo tiempo, permita un control más riguroso de este dinero en efectivo (epígrafe III.7.2).

5. Este Tribunal de Cuentas ha verificado la existencia de operaciones mal contabilizadas (imputación de las nóminas de los becarios como pagos a justificar y no como pagos en firme, imputación indebida como gasto del ejercicio de la adquisición de aplicaciones informáticas tratándose de inversiones, etc.), durante el ejercicio 2006, por parte del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, así como otra serie de operaciones pendientes de imputar al resultado de dicho ejercicio económico (subvenciones de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, ingresos no contabilizados de las Comunidades Autónomas, etc.) y otras indebidamente periodificadas (gastos correspondientes a otros ejercicios, cuotas de la Seguridad Social, etc.).

Como consecuencia de ello, este Tribunal de Cuentas considera que la cuenta del resultado económico-patrimonial de dicho Instituto, en el ejercicio 2006, debería recoger un mayor resultado por importe de 447.874 euros, es decir, un 28,98% superior al contabilizado por dicho Instituto, situación que el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo debe analizar y tener en cuenta en próximos ejercicios económicos (epígrafe III.7.5).

6. En opinión de este Tribunal de Cuentas, excepto por los efectos de aquellos ajustes que podrían haberse considerado necesarios si no hubiesen existido las limitaciones señaladas en el subapartado II.3 anterior; y excepto por los efectos de las salvedades incluidas en el subapartado III.7, los estados contables rendidos por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo correspondientes al ejercicio 2006, reflejan en sus aspectos más significativos la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, del resultado de sus operaciones y de la ejecución de su presupuesto de conformidad con los principios contables aplicados uniformemente (epígrafe III.7.5).

5. RECOMENDACIONES

5.1 DIRIGIDAS AL GOBIERNO

1. Este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Gobierno apruebe, previa propuesta del Ministerio de Trabajo e Inmigración, la reforma de la normativa reguladora de la actividad del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, constituida básicamente por el Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, por el que se regulan su estructura y competencias y por la Orden Ministerial de 25 de enero de 1985 que lo desarrolla, dado que esta normativa responde a un momento histórico y a un marco jurídico distinto del actual.

Mediante esta reforma, debe dotarse a este Organismo autónomo de una estructura organizativa y funcional, adaptada a lo dispuesto en la Ley 6/1997, de 14 de abril, aprobando el preceptivo Estatuto regulador de sus funciones, así como de un nivel adecuado de recursos humanos que le permitan desarrollar eficazmente las

funciones y responsabilidades que le encomienda la legislación vigente, así como desarrollar las actuaciones previstas en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo para el periodo 2007-2012, refrendada por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2007. Asimismo, esta reforma debe regular y desarrollar las actuaciones a realizar por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en el ámbito de la normalización (epígrafe III.4.1).

2. Este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Gobierno promueva los estudios y realice las reformas legales oportunas para dar solución a las actuales insuficiencias normativas, que presenta la regulación de los convenios celebrados por las Administraciones Públicas, especialmente de los celebrados por éstas con personas sometidas al Derecho privado.

Estos estudios y reformas, que deben plasmarse en una norma con rango de ley, deben abordar:

— Aspectos regulativos sustantivos, tales como la delimitación conceptual de la figura del convenio administrativo, deslindándola adecuadamente de la figura del contrato, y muy especialmente de los contratos administrativos especiales y de los contratos de derecho privado celebrados por las Administraciones públicas, acotando nítidamente el alcance, los fines y la justificación del recurso al convenio como instrumento de gestión.

— Aspectos de procedimiento relativos a la competencia para su celebración, tramitación, gestión, ejecución, vigencia y terminación, y control tanto previo —relativos a la necesidad e idoneidad del recurso al convenio—, como posterior —relativos a la justificación del cumplimiento de la finalidad del convenio-.

Sin perjuicio de que las normas sustantivas y procedimentales comunes relativas a los convenios de colaboración sean objeto de una disposición de alcance general con rango de ley, la singular casuística, las peculiaridades y especificidades de la variada tipología de convenios vigentes en la Administración General del Estado, aconseja el estudio de la posibilidad de que cada Departamento Ministerial elabore una disposición reglamentaria sectorial reguladora de este instrumento jurídico, adecuando sus perfiles, sus fines y su posible tipología a su ámbito de actividad y competencias. De este modo se daría cumplimiento a la previsión de existencia de unas normas específicas reguladoras de los convenios que se celebren, establecida tanto en la Ley de Contratos del Sector Público (artículo 4.2) como en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículo 88.1) (epígrafe III.3.2).

5.2 DIRIGIDA AL MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN

1. Este Tribunal de Cuentas considera que, dado el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Orden Ministerial de 6 de marzo de 1991 por la que se autorizó el establecimiento de precios públicos para determinados servicios prestados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debe estudiar la posibilidad de modificar y ampliar la citada norma con el fin de establecer unos nuevos precios públicos actualizados que garanticen, al menos, el coste económico derivado de la prestación de servicios, incrementando así el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo su liquidación del presupuesto de ingresos anual y dando cumplimiento con ello a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

Esta modificación normativa debe contemplar, asimismo, una ampliación del número de servicios susceptibles de generar ingresos para el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en el ejercicio de su actividad investigadora, de asesoramiento técnico y, sobre todo, formativa (epígrafe III.6.2).

5.3 DIRIGIDAS AL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

1. Dadas las deficiencias verificadas por este Tribunal de Cuentas en materia de planificación y control de las funciones a desarrollar por el Instituto, este Organismo debe proceder a elaborar un Plan Estratégico global, donde se definan exhaustivamente las actividades a realizar para el cumplimiento de las funciones encomendadas, estableciendo objetivos concretos para el desarrollo de estas actividades y asignando los recursos económicos y humanos necesarios para su consecución, así como un análisis de costes de las actividades que realiza (epígrafe III.1.1).

2. Este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo proceda, con carácter urgente, a impulsar todas las actuaciones tendentes a la formalización de convenios de colaboración con aquellas Entidades públicas y privadas (Asociación Española de Normalización y Certificación, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo) a las cuales el Instituto presta su colaboración sin amparo jurídico alguno, con el fin de dar seguridad jurídica a estas colaboraciones y establecer un adecuado control interno que solvente las deficiencias e irregularidades que se ponen de manifiesto a lo largo de este Proyecto de Informe (subapartado III.4).

3. Dadas las incidencias detectadas en el procedimiento de concesión, gestión y control de las subvenciones concedidas por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, este Organismo debe proceder a implantar un procedimiento que garantice un control estricto de las justificaciones de los gastos realizados por las Entidades beneficiarias, así como una adecuada segregación de funciones en la instrucción, valoración y concesión de las mismas, todo ello sin per-

juicio de iniciar el procedimiento de reintegro de las subvenciones que se indican en el Proyecto de Informe.

Por otra parte, dadas las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas en la justificación de las subvenciones concedidas durante el año 2003 y las deficiencias en la convocatoria del año 2006, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo debe adoptar las medidas oportunas para revisar, tanto los criterios de concesión como la justificación de todas las subvenciones concedidas correspondientes a éstas y otras convocatorias (epígrafe III.5.1).

4. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo debe proceder, con carácter urgente, a la elaboración y aprobación de un procedimiento de venta de publicaciones donde se regulen de forma exhaustiva la segregación de funciones en este área, su facturación, control y su contabilización, solventando, con ello, las deficiencias observadas por este Tribunal de Cuentas en esta área (epígrafe III.6.3).

SECCIÓN III. RESULTADO DEL TRABAJO REALIZADO

1. FUNCIONES ENCOMENDADAS AL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

Dado que uno de los objetivos de esta Fiscalización consiste en analizar las funciones que la normativa vigente tiene encomendadas al INSHT, desde la perspectiva de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía, el Tribunal de Cuentas ha analizado:

— Las funciones del INSHT y su adecuación a la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales.

— La organización del INSHT y su adecuación a las funciones que tiene encomendadas.

— Las propuestas de reforma de la estructura orgánica y funcional del INSHT.

— La situación y evolución del personal perteneciente al INSHT.

1.1 LAS FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

Las funciones encomendadas inicialmente al INSHT por el Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, han ido quedando progresivamente superadas a causa de los acontecimientos que se señalan a continuación, y que han implicado la asunción por parte del INSHT de nuevas competencias en materia de prevención de riesgos labores no contempladas en dicha normativa.

Los acontecimientos que han llevado a este desfase funcional del INSHT son los siguientes:

1.º La normativa específica que regula las actuaciones del INSHT, actualmente vigente, no tiene en cuenta el proceso de traspaso de las funciones y servicios de la Administración General del Estado (en adelante AGE) a las Comunidades Autónomas que, en materia de GTP, se produjo durante el periodo 1982/2000, de conformidad con la función ejecutiva que, en materia laboral, otorgó a las Comunidades Autónomas el artículo 149.1.7ª de la Constitución Española. En virtud de este proceso, todos los GTP que venía gestionando el INSHT, con excepción de los de Ceuta y Melilla, fueron transferidos a las respectivas Comunidades Autónomas durante dicho periodo. Sin embargo, el Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, no recogía este proceso, por lo que las disposiciones que hacen referencia a las funciones de los GTP han quedado vacías de contenido, lo que hace necesario una nueva regulación.

Asimismo, el INSHT sólo está realizando actividades de formación en materia de prevención de riesgos laborales, a distinto personal de las Comunidades Autónomas, lo que, sin lugar a dudas, redunda en un mejor funcionamiento de los citados GTP traspasados, por lo que resulta necesario que se realice un desarrollo normativo de los Reales Decretos de traspasos, para que el apoyo técnico a que hacen referencia se materialice en actividades concretas.

2.º El Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, por razón de su fecha de entrada en vigor, lógicamente tampoco contempló las consecuencias derivadas del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea en 1986.

De la pertenencia de España a la actual Unión Europea se deriva, entre otros motivos, la necesidad de armonizar la normativa española, en materia de prevención de riesgos laborales, con la de la Unión Europa (principalmente las Directivas 89/391/CEE y basándose en esta Directiva se adoptaron 13 Directivas específicas, las Directivas 91/382/CEE, 91/383/CEE, 92/29/CEE, 92/85/CEE, 93/104/CEE y 94/33/CEE). En concreto, estas Directivas no tuvieron transposición al ordenamiento jurídico español hasta la entrada en vigor de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

No obstante, desde el año 1986 y sin la debida cobertura legal, el INSHT asumió, entre otras funciones, la participación activa en órganos y comités de la Unión Europea competentes en dicha materia, contribuyendo tanto a la elaboración del marco normativo europeo como a su transposición al ordenamiento jurídico español. Esta situación de indefinición legal no fue subsanada hasta la entrada en vigor de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

3.º Tampoco contempla el Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, la nueva misión y funciones que la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, que constituye el marco normativo básico en materia de seguridad y salud en el trabajo, otorgó expresamente al INSHT en su Capítulo II, que se analizan en el subapartado III.2 de este Proyecto de Informe (funciones de asesoramiento técnico, normalización, apoyo técnico y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, etc.).

4.º Como se ha expuesto anteriormente, al INSHT, como Organismo autónomo de los previstos en el artículo 43.1 de la LOFAGE, le son de aplicación las disposiciones previstas en dicha Ley para este tipo de Organismos. Sin embargo, dada la fecha de aprobación del citado Real Decreto 577/1982, éste no contempla las previsiones recogidas en la citada Ley 6/1997, careciendo, por ello, del preceptivo Estatuto regulador de sus funciones, competencias, régimen presupuestario, económico-financiero, de intervención, control financiero y contabilidad.

5.º De igual forma, el Real Decreto 577/1982 no incluye la ampliación de las funciones efectuada por el Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la AGE, en cuyo artículo 8, relativo a los instrumentos de control, confía la realización de auditorías o evaluaciones de los sistemas de prevención de la AGE al INSHT, «como órgano científico-técnico especializado que tiene como misión el análisis y el estudio de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, así como la promoción y apoyo a la mejora de las mismas».

6.º La normativa específica aplicable al INSHT tampoco hace referencia a las nuevas funciones que, en materia de actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social, estableció la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la FPRL.

Dicha Orden, en su artículo 3.2, estableció la obligación del INSHT de prestar la asistencia técnica y la colaboración necesaria en la elaboración de la planificación anual de las actividades a desarrollar por las MATEPSS, para la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, en su seguimiento y en la valoración técnica de sus resultados. Asimismo, en sus artículos 4 y 5, se regulan, respectivamente, las actividades preventivas de ámbito estatal o supraautonómico y los trabajos de análisis e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, a través de los instrumentos jurídicos que en cada caso procedan, puede encomendar al INSHT. Para el ejercicio 2007, la realización de dichas actividades y trabajos por parte del INSHT se ha instrumentalizado a través de un acuerdo de encomienda de gestión, entre la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y el INSHT, publicado mediante Resolución de 26 de marzo de 2007, cuyo análisis detallado se efectúa en el epígrafe III.3.4 de este Proyecto de Informe.

En consecuencia, el INSHT necesita un cambio de su normativa reguladora, tanto en lo que se refiere a su estructura orgánica como a las funciones que tiene encomendadas. A juicio de este Tribunal de Cuentas, la necesidad de este cambio se encuentra, fundamentalmente, en el desfase del Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, que regula su estructura y competencias, y de la Orden Ministerial de 25 de enero de 1985, por la que se desarrolla su estructura orgánica, respecto a la situación jurídica actual existente en materia de prevención de riesgos laborales, ya que ambas normas responden a un momento histórico y a un marco jurídico distinto de los objetivos y principios que marcan la normativa vigente en la actualidad.

Por otra parte, el Real Decreto 577/1982, al incorporar la estructura orgánica y las funciones del extinto Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo (regulado mediante la Orden de 9 de marzo de 1971), cuyas funciones y competencias fueron asumidas por el INSHT a través del Real Decreto Ley 36/1978 como organismo autónomo de la AGE, reprodujo un modelo preconstitucional, desfasado y anticuado, arrastrado a lo largo de los años que, en consecuencia, no contempla las modificaciones legales experimentadas en materia de seguridad e higiene en el trabajo a raíz de la promulgación de la Constitución Española y especialmente significativas a partir de 1982 (inicio del traspaso de las funciones y servicios a las Comunidades Autónomas en materia de GTP).

1.2 ORGANIZACION DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

Una consecuencia inmediata del desfase funcional de la normativa propia del INSHT es la existencia de una estructura orgánica en el INSHT que no guarda relación con las funciones que actualmente tiene asignadas en materia de prevención de riesgos laborales.

La estructura orgánica que presenta el INSHT está regulada por el Real Decreto 577/1982, por la Orden de 25 de enero de 1985, por la que se desarrolla su estructura orgánica, y por la Orden de 25 de enero de 1985, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo General del INSHT. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º de esta última disposición, el Consejo General del INSHT está integrado por trece representantes de los sindicatos más representativos, trece representantes de las organizaciones empresariales y trece representantes de la Administración Pública. Sin embargo, tal y como ha podido comprobar este Tribunal, dichos representantes no asistieron, en su totalidad, a las reuniones del Consejo General y, en el caso de la Administración Pública, los asistentes acudieron en ocasiones, como sustitutos de los titu-

lares, situación que denota una falta de interés en el ejercicio de las funciones encomendadas a dicho órgano del Instituto.

Dichas normas mantienen la estructura y funciones originarias de su Organismo predecesor, que fue creado en 1971, las cuales no se adecuan en absoluto a los cambios legislativos producidos con posterioridad. Esta organización y estructura preconstitucional y desfasada, arrastrada a lo largo de los años, ha provocado el desarrollo de una cultura corporativa del Organismo basada en «auto-adaptaciones fácticas», con el fin de dar respuesta a las nuevas exigencias sociales derivadas de las transformaciones y cambios producidos en su misión y funciones, sin disponer del marco legal y organizativo adecuado y adaptado a tales cambios.

Disponer de una normativa reguladora de funcionamiento del Organismo y de una estructura y organización adecuada a la misión y funciones encomendadas al INSHT es un requisito inexcusable para el adecuado cumplimiento de sus competencias, de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

Por ello, el Tribunal de Cuentas considera necesario que el Gobierno adopte las medidas legislativas oportunas para aprobar una nueva estructura orgánica y funcional del INSHT en base a los siguientes motivos:

1.º El INSHT es un Organismo autónomo cuyo Director tiene rango jerárquico de Subdirección, rango que este Tribunal considera insuficiente para el ejercicio eficiente de la misión y funciones que tiene encomendadas y que debería ser objeto de modificación.

Por otra parte, la necesidad de elevar el rango jerárquico del INSHT encuentra fundamento jurídico en el Real Decreto 1879/1996, de 2 de agosto, por el que se regula la composición de la CNSST, cuyo artículo 2.2 otorga la Secretaría de la CNSST a la Dirección del INSHT, «cuyo titular tendrá la consideración de miembro nato de la misma dentro de los vocales asignados al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales», que, como el resto de los 17 vocales designados en representación de la AGE, de acuerdo con el artículo 2.1, debe tener rango de director general o equivalente.

2.º El Real Decreto 577/1982 y la Orden de 25 de enero de 1985, por la que se desarrolla la estructura orgánica del INSHT, recogen una estructura orgánica de la Secretaría General del mismo, con nivel orgánico de servicio, claramente insuficiente para gestionar eficazmente los recursos humanos y económicos del Organismo [9].

3.º En relación con los Servicios Centrales del INSHT, el artículo 7 del Real Decreto 577/1982 contempla únicamente dos Centros Nacionales de los cuatro que existen actualmente en el INSHT. Respecto a los Servicios Periféricos del INSHT, el citado Real Decreto en su artículo 3, al regular los órganos territoriales, mantiene la existencia de los Centros de Investigación y Asistencia Técnica, que actualmente no existen en el INSHT.

4.º Por su parte, la Orden de 25 de enero de 1985, por la que se desarrolla la estructura orgánica del INSHT, no contempla la existencia de las dos Consejerías Técnicas, de Investigación y Promoción y de Asistencia Técnica y Normas, que, junto a la Subdirección Técnica, sí están funcionando en la actualidad en los Servicios Centrales del INSHT.

5.º La obsolescencia de la Orden de 25 de enero de 1985 y, en concreto, de la adscripción de competencias que efectúa en relación con las Unidades en que se estructura el INSHT, provocó que la Dirección del INSHT aprobase sendas instrucciones internas: la Instrucción 5/05, de 1 de mayo, de funciones de la Subdirección Técnica, la Secretaría General, la Consejería Técnica y el CNNT; y la Instrucción 6/05, de 6 de junio, de modificación de la anterior de 1 de mayo y redistribución de competencias entre la Subdirección Técnica y la Consejería Técnica responsable de la Asistencia Técnica y Normas.

La introducción de estas Instrucciones califica a las mismas como aclaratorias de las funciones asignadas por el Real Decreto 577/1982 y su Orden de desarrollo. Sin embargo, en realidad van más allá pues, por un lado, atribuyen a las antiguas Unidades funciones que sobrepasan las competencias que les fueron adscritas por dichas normas y, por otro, contemplan Unidades y funciones no reguladas previamente. A juicio de este Tribunal de Cuentas, la intención de considerar estas instrucciones como aclaratorias sólo pretende evitar llegar a la conclusión de que mediante instrucciones internas se modificaron normas de rango superior.

6.º Asimismo, en su estructura orgánica, el INSHT tampoco dispone de Unidades administrativas que le permitan dar cumplimiento a las siguientes exigencias legales:

— La constitución de la Secretaría de la CNSST, como órgano de apoyo técnico y administrativo, otorgada a la Dirección del INSHT en virtud del citado artículo 2.2 del Real Decreto 1879/1996, que regula la composición de este órgano colegiado asesor de las Administraciones públicas en la formulación de las políticas de prevención.

La falta de una Unidad específica constituida al efecto viene provocando que el personal del INSHT que desarrolla estas funciones tenga su puesto de destino en otras Unidades administrativas, y sea cedido para esta finalidad por los responsables de las mismas.

[9] En las alegaciones formuladas por el ex Director del INSHT, quien ejerció su cargo entre el 14.5.2004 y 2.6.2008 pone de manifiesto que el INSHT carecía de capacidad de gestión, desde hace más de doce años, para la ejecución de sus presupuestos anuales derivado de la insuficiencia de una estructura de gestión de su Secretaría General ya que, desde el año 2000 a la fecha actual, la responsabilidad de dicha Secretaría ha sido ejercida por cinco titulares, con un promedio en el desempeño de sus funciones de diecisiete meses y, dentro de este periodo, el puesto estuvo vacante más de quince meses.

— La realización de las auditorías o evaluaciones a que deben someterse los sistemas de prevención en el ámbito de la AGE, función de control encomendada exclusivamente al INSHT por el artículo 8 del Real Decreto 1488/1998, y que, a la fecha en que este Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, todavía no habían comenzado a efectuarse. Por otra parte, los diferentes órganos de la AGE no habían solicitado al INSHT la realización de estas auditorías o evaluaciones periódicas.

7.º Asimismo, el INSHT, a pesar de ser un órgano especializado en materia de prevención de riesgos laborales, carece de una Unidad de Prevención propia.

8.º Por último, debería potenciarse la Inspección de Servicios interna del INSHT, ya que el Tribunal de Cuentas ha podido comprobar que, hasta la fecha en la que este Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, la Inspección de Servicios del INSHT no había realizado sus funciones por falta de estructura orgánica, habiendo sido asumidas por la Inspección de Servicios del Ministerio de Trabajo e Inmigración, requiriéndose su actuación en los casos en que fue precisa.

1.3 PROPUESTAS DE REFORMA DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO, PROMOVIDAS POR EL PROPIO INSTITUTO

1.3.1 Tramitación de la reforma

Con el fin de adecuar su normativa reguladora a la misión y funciones que tiene legalmente encomendadas, el INSHT emprendió un proceso urgente de reforma de su vigente régimen jurídico, con participación activa del Gobierno, los Agentes Sociales y las Comunidades Autónomas, que culminó con el inicio de la tramitación formal del «Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo», el 22 de septiembre de 2005.

A continuación, se exponen los acuerdos e hitos más significativos en la tramitación de esta reforma que, a la fecha en la que este Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, seguían aún pendiente de aprobación:

a) La Mesa de Prevención de Riesgos Laborales del Diálogo Social, constituida por el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales, en su reunión de 22 de febrero de 2005, acordó «impulsar con carácter urgente la reforma del INSHT para dotar al mismo de una estructura organizativa y funcional y de un nivel adecuado de recursos humanos y materiales, que garantice el desarrollo eficaz y acorde con la misión y responsabilidades que le encomienda la Ley de Prevención de Riesgos Laborales». En base a ello, la Administración se comprometió a presentar un borrador de proyecto de reforma del INSHT que pretendía instrumentar mediante un Real Decreto.

b) En el «Plan de actuación para la mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo y la reducción de los accidentes laborales», presentado por el extinto Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales al Consejo de Ministros, en su reunión ordinaria de 22 de abril de 2005, que contenía «la decisión de elaborar, con la participación de todos, una Estrategia Española en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo», se aludía expresamente a la necesidad de reforzar «con carácter urgente y de forma profunda, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo».

c) Asimismo, en la reunión de 29 de junio de 2005 del Comité Técnico Mixto entre el MTAS y las Comunidades Autónomas en materia de prevención de riesgos laborales, del que es secretario el Director del INSHT, se acordó la necesidad urgente e inaplazable de reformar el INSHT y, en particular, la creación de una Comisión Técnica Mixta de Comunidades Autónomas-INSHT como órgano colegiado de cooperación y coordinación de las actuaciones y políticas públicas en materia de prevención de riesgos laborales.

La creación de la Comisión Técnica Mixta de Comunidades Autónomas-INSHT, como órgano colegiado con sede en el propio Instituto, vendría a cubrir el vacío legal existente en relación con la actividad que, desde el 8 de septiembre de 1999, ha venido desarrollando el Comité Técnico Mixto entre el MTAS y las Comunidades Autónomas en materia de prevención de riesgos laborales, ya que la constitución y normas de funcionamiento de este Comité Técnico Mixto, aunque acordadas por todos sus miembros, no están previstas legalmente.

d) Posteriormente, la Mesa de Prevención de Riesgos Laborales del Diálogo Social, en su reunión de 19 de julio de 2005, adoptó un Acuerdo para la reforma del INSHT. En dicho Acuerdo se exponía, entre otras cuestiones, la necesidad urgente e inaplazable de «reformar, reforzar y potenciar el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, dotándolo de una estructura organizativa y funcional y de recursos humanos y materiales acordes con la misión y funciones que, por mandato legal y desde el año 1995, tiene encomendadas», y se instaba al Gobierno a la iniciación y tramitación urgente del proyecto de Real Decreto de estructura y funciones del INSHT.

e) En la sesión de la Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales celebrada el 20 de julio de 2005, fueron sometidos a examen y aprobación los criterios, anteriormente señalados, para la reforma del INSHT sin que se realizaran observaciones por parte de los asistentes.

f) En el «Programa Nacional de Reformas de España», aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de octubre de 2005, entre las «Medidas para mejorar el

Sistema de Salud y Seguridad en el Trabajo», figuraba la reforma y potenciación del INSHT sobre las líneas acordadas en la Mesa de Prevención de Riesgos Laborales del Diálogo Social.

g) En consonancia con todo lo anterior, en la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, se incluyó mediante una enmienda parlamentaria, un incremento en las dotaciones del presupuesto de gastos de personal del INSHT, con cargo al Remanente de Tesorería, por importe de 3.995.550 euros, con el fin de «potenciar las estructuras del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, al objeto de cumplir su misión como órgano científico-técnico y Centro de Referencia Nacional en materia de Prevención de Riesgos Laborales, tal y como queda recogido en el acuerdo de la Mesa de Diálogo Social de prevención de riesgos laborales de fecha 19 de julio de 2005 y en el Programa de Reformas de España». Sin embargo, este crédito adicional aprobado por las Cortes Generales no pudo ser ejecutado por el INSHT, dado que no fue acompañado de las oportunas reformas en la estructura de personal del INSHT que hubiesen permitido su ejecución.

h) Con fecha 29 de junio de 2007, el Consejo de Ministros refrendó el documento «Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)». Esta Estrategia constituye un instrumento para establecer el marco general de las políticas públicas españolas de prevención de riesgos laborales en el periodo 2007/2012, en línea con la Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo referida al mismo periodo.

En la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, además de la necesidad de reformar y reforzar «con carácter urgente y de forma profunda el INSHT», se enmarcan un importante número de líneas de actuación específicas en relación con él, entre otras:

— La puesta en marcha de un sistema de Observatorio Estatal de las Condiciones de Trabajo, incardinado en el INSHT, que permita «realizar el análisis de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con rigor científico» y haga posible, al propio tiempo, «su comparación con el sistema de información existente en el ámbito europeo».

— La creación y regulación de una Comisión Técnica-Mixta entre el INSHT y las Comunidades Autónomas con el fin de mejorar la coordinación y cooperación de las Administraciones Públicas en materia de prevención de riesgos laborales.

— Por su doble carácter de Centro de Referencia de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo y referente nacional en la materia, se encomienda al INSHT la potenciación de la Red Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, «como instrumento para favorecer, fomentar y apoyar la cooperación y el intercambio de información entre sus miembros».

En conclusión, la reforma urgente del INSHT no sólo es necesaria para adecuar su normativa reguladora a la misión y funciones que tiene legalmente encomendadas, fundamentalmente por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, sino que es una exigencia de los Agentes Sociales (siendo uno de los objetivos del Diálogo Social en materia de prevención de riesgos laborales) y de los Órganos competentes en materia de Seguridad y Salud de las Comunidades Autónomas, además de constituir, en sí misma, una de las líneas de actuación de la «Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)», aprobada por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2007.

1.3.2 Situación actual de la tramitación de la reforma

Como se ha señalado anteriormente, el INSHT inició la tramitación del «Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo», el 22 de septiembre de 2005, mediante su remisión a la Secretaría General de Empleo.

Tras el cumplimiento de los preceptivos trámites de información y consulta establecidos legalmente, y a la vista de todos los informes emitidos, el INSHT redactó un nuevo texto del Proyecto en el que introdujo las modificaciones oportunas derivadas de las observaciones formuladas por los distintos Organismos de la AGE, así como por los Agentes Sociales y las Comunidades Autónomas.

Consta a este Tribunal de Cuentas que el nuevo texto del Proyecto de Real Decreto de reforma del INSHT fue recibido en la Secretaría General de Empleo con fecha 5 de marzo de 2006 y por la Secretaría General Técnica del MTAS con fecha de 21 de marzo de 2006.

De igual forma, el Tribunal de Cuentas tuvo constancia de que, con fecha 31 de marzo de 2006, la Secretaría General Técnica del MTAS trasladó, a su vez, el texto del Proyecto de Real Decreto, acompañado de la documentación preceptiva, a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Administraciones Públicas (en adelante, MAP), en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 63.2 de la LOFAGE. Asimismo, según un informe emitido por el INSHT a petición del Tribunal de Cuentas, dicho Proyecto de Real Decreto se encuentra, a la fecha en la que este Anteproyecto se remitió para alegaciones, pendiente del acuerdo del Consejo de Ministros que exige el referido artículo 63.2 de la LOFAGE.

Por tanto, a pesar de la urgencia y necesidad de la reforma y potenciación del INSHT puesta de manifiesto no sólo por el propio Instituto, sino también por el Gobierno, los Agentes Sociales y los Órganos competentes en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo de las Comunidades Autónomas, y existiendo crédito presupuestario aprobado por las Cortes Generales, vía enmienda parlamentaria, específicamente para afrontar dicha reforma, a la fecha en que el Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, transcurridos más de tres años desde el inicio de su tramitación formal, el

Proyecto de Real Decreto sigue pendiente de aprobación por el Consejo de Ministros.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta situación no es coherente con el aparente reconocimiento que parece suscitar la necesidad de la reforma del INSHT.

1.4 SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS PERTENECIENTE AL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

Como consecuencia lógica del desfase funcional y organizativo existente en el INSHT, su estructura de personal presentó también deficiencias que le limitaban en el desarrollo eficaz de todas las funciones que tiene encomendadas en materia de prevención de riesgos laborales.

Sin embargo, el principal problema que se plantea en relación con el personal del INSHT es la disminución progresiva y constante que ha sufrido en los últimos años, y ello a pesar de que la asunción continua de nuevas funciones por parte del INSHT debería haber ido acompañada del correspondiente incremento en su número de efectivos de personal. Esta situación ha sido puesta de manifiesto en diferentes Actas del Consejo General del INSHT (v.gr: Acta 1/2006 de 20.04.2006), en la que el Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social manifiesta el abandono del personal del INSHT a otros órganos de la Administración General del Estado, «…perjudicando claramente el funcionamiento de la Institución».

A continuación se efectúa, en primer lugar, el análisis de la evolución y de las fluctuaciones experimentadas por el personal del INSHT durante el período comprendido entre el 01/01/2001 y el 30/06/2007, identificando las posibles variables y causas que han originado la disminución del mismo.

En segundo lugar, se efectúa un análisis detallado de la relación de puestos de trabajo del personal funcionario vigente a 30/6/2007 y, por último, se hace referencia a la nueva relación de puestos de trabajo del personal funcionario aprobada en el INSHT con posterioridad a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización.

1.4.1 Evolución del personal del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

A fecha 30/6/2007 el número de efectivos de personal del INSHT alcanzaba la cifra de 488, de los cuales el 86,3% (421) eran personal funcionario y el 13,7% (67) personal laboral.

La distribución de los efectivos del INSHT existentes a dicha fecha, por Unidad de adscripción, tipo de personal y grupo/subgrupo, era la siguiente:

Cuadro n.º 2

DISTRIBUCIÓN DE EFECTIVOS DE PERSONAL DEL INSHT POR UNIDAD, TIPO DE PERSONAL Y GRUPO/SUBGRUPO A 30/6/2007

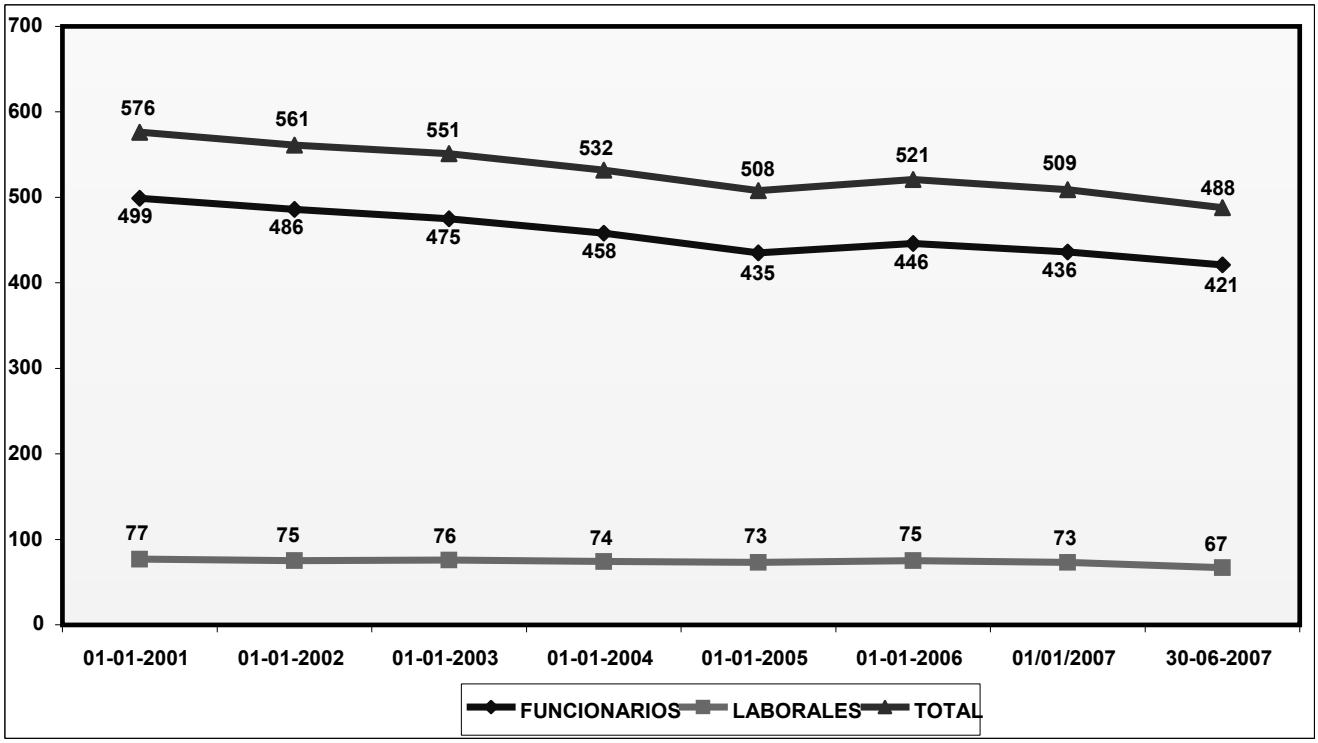
UNIDAD	PERSONAL FUNCIONARIO							PERSONAL LABORAL							TOTAL UNIDAD	% TOTAL INSHT
	A1	A2	C1	C2	E	TOTAL	% TOTAL UNIDAD	1	2	3	4	5	TOTAL	% TOTAL UNIDAD		
SERV. CENTRALES	36	8	33	45	10	132	88	0	0	7	4	7	18	12	**150**	30,7
CNCT BARCELONA	38	13	7	22	1	81	93,1	0	0	2	1	3	6	6,9	**87**	17,8
CNNT MADRID	36	8	5	13	5	67	85,9	4	2	1	2	2	11	14,1	**78**	16
CNMP SEVILLA	24	5	16	27	3	75	83,3	5	0	6	3	1	15	16,7	**90**	18,5
CNVM VIZCAYA	29	5	8	18	0	60	80	3	0	8	2	2	15	20	**75**	15,4
GTP CEUTA	0	1	1	2	0	4	100	0	0	0	0	0	0	0	**4**	0,8
GTP MELILLA	0	1	0	1	0	2	50	0	0	0	1	1	2	50	**4**	0,8
TOTAL INSHT	**163**	**41**	**70**	**128**	**19**	**421**	**86,3**	**12**	**2**	**24**	**13**	**16**	**67**	**13,7**	**488**	**100**

Como se puede observar, en los Servicios Centrales del INSHT se concentraba el mayor número de efectivos, el 30,7% del personal total del INSHT. Por su parte, el personal de los Centros Nacionales oscilaba entre el 15,4% del CNVM de Vizcaya y el 18,5% del CNMP de Sevilla, representando el de los GTP de Ceuta y Melilla un escaso porcentaje igual al 0,8%.

La cifra de 488 efectivos de personal existente a 30/6/2007 fue inferior en un 15,3% a la que presentaba el INSHT a 01/01/2001 (576 efectivos). En el gráfico siguiente, puede observarse la evolución del personal en el periodo transcurrido desde el 01/01/2001 al 30/6/2007, diferenciando entre personal funcionario y laboral:

Gráfico n.º 1

EVOLUCIÓN DE EFECTIVOS DE PERSONAL DEL INSHT DESDE 01/01/2001 A 30/6/2007



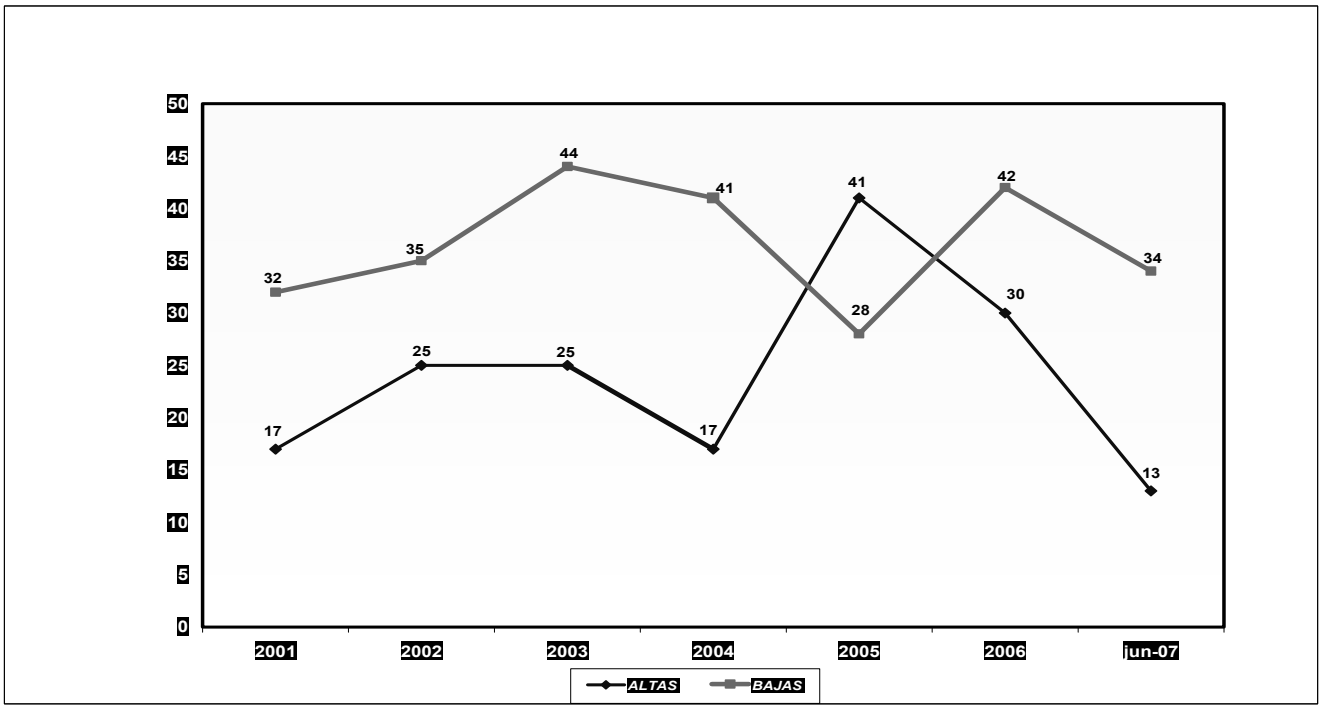
Según se muestra en el gráfico anterior, la evolución del personal total y la del personal funcionario, que disminuyó en un 15,6% en el periodo analizado, fue muy similar, siendo menos perceptible la variación del personal laboral, con una disminución neta del 13% en el mismo periodo.

En definitiva, desde el 01/01/2001 al 30/6/2007, el INSHT sufrió una minoración constante en su número de efectivos, hasta alcanzar una pérdida neta de 88 efectivos, solamente interrumpida por un leve repunte en el ejercicio 2005.

En cuanto al movimiento de altas y bajas, desde el 1/1/2001, se produjeron en el INSHT 168 altas y 256 bajas de efectivos de personal, con esta distribución temporal:

Gráfico n.º 2

ALTAS Y BAJAS DE EFECTIVOS DE PERSONAL DEL INSHT DESDE 1/1/2001 A 30/6/2007



Como se desprende del gráfico anterior, en todos los años del periodo 2001/2006, salvo en 2005, el número de bajas fue muy superior al número de altas. El mayor número de bajas (44 efectivos) se produjo en 2003, si bien la disminución neta de personal más importante (24 efectivos) se originó en 2004. Esta cifra podría ser superada durante el ejercicio 2007, de acentuarse en el segundo semestre la pérdida neta de personal acaecida en los seis primeros meses, en los que hubo 34 bajas y sólo 13 altas de efectivos de personal.

Debido al llamativo movimiento de altas y bajas experimentado por los efectivos de personal del INSHT, el Tribunal de Cuentas consideró oportuno calcular el índice de rotación del personal en el periodo comprendido entre el 1/1/2001 y el 30/6/2007, es decir, la fluctuación de efectivos de personal que ingresaron y que salieron del INSHT durante dicho periodo.

El índice de rotación de personal (expresado mediante la relación porcentual entre el promedio de altas y bajas producido en el periodo considerado y la plantilla media de efectivos de personal existente en el mismo) obtenido por el Tribunal de Cuentas, por tipo de personal y grupo/subgrupo de pertenencia, fue el siguiente:

Cuadro n.º 3

ÍNDICE DE ROTACIÓN DE PERSONAL DEL INSHT POR TIPO DE PERSONAL Y GRUPO/SUBGRUPO DESDE 1/1/2001 HASTA 30/6/2007

TIPO DE PERSONAL	SUBGRUPO	PROMEDIO	PLANTILLA MEDIA	ÍNDICE DE ROTACIÓN
FUNCIONARIO	A1	89	161,8	55%
	A2	21	41,1	51,1%
	C1	23,5	61,1	38,5%
	C2	44	168,1	26,2%
	E	5,5	24,9	22,1%
	TOTAL	**183**	**457**	**40%**
LABORAL	1	1	12,6	7,9%
	2	0,5	2,3	21,7%
	3	5	28,1	17,8%
	4	3,5	13,4	26,1%
	5	19	17,4	109,2%
	TOTAL	**29**	**73,8**	**39,3%**
TOTAL PERSONAL INSHT		**212**	**530,8**	**39,9%**

Los resultados obtenidos muestran claramente la situación de inestabilidad que viene padeciendo el INSHT en los últimos años, con un índice de rotación calculado para el conjunto de la plantilla del 39,9% (es decir, casi el 40% de la plantilla del INSHT varió entre el 1/1/2001 y el 30/06/2007), valor que para el personal funcionario de los subgrupos A1 y A2 llega a alcanzar cifras exageradas, del 55% y del 51,1%, respectivamente. Este índice de rotación fue especialmente significativo en el año 2006 con un porcentaje del 7%, mientras que en el año 2001 fue del 4,3%.

Hay que considerar que la mayor parte de los funcionarios del subgrupo A1 (el 95,7%) y del subgrupo A2 (el 82,9%) del INSHT, a fecha 30/6/2007 pertenecían, respectivamente, a las Escalas de Titulados Superiores y Titulados Medios del INSHT, es decir, integraban el personal propio de carácter técnico del mismo. La pérdida de este personal funcionario en el INSHT ha venido siendo constante desde 1982, fecha en que comenzó el traspaso de funciones y servicios en materia de GTP a las Comunidades Autónomas.

Para paliar esta situación, la Dirección del INSHT aprobó un plan de recuperación de efectivos a través del incremento de la oferta de empleo público para los años 2006-2008, en línea con «el reforzamiento de los medios materiales y humanos del INSHT», medida contenida en el «Plan de actuación para la mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo y la reducción de los accidentes laborales», presentado por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales al Consejo de Ministros, en su reunión ordinaria de 22 de abril de 2005. En concreto, se asumía el compromiso de recuperar, al final del referido periodo 2006-2008, el número de efectivos de personal funcionario existente en el año 1996.

Por todo ello, y debido al carácter eminentemente técnico del INSHT, este Tribunal de Cuentas ha estimado conveniente efectuar el análisis de la evolución del personal perteneciente a las Escalas de Titulados Superiores y Titulados Medios del INSHT desde el 01/01/2001 hasta la fecha actual, analizando las causas y efectos de la disminución del mismo.

1.4.1.1 Evolución de Titulados Superiores del INSHT desde el 01/01/2001 hasta el 31/5/2008.

Desde el 01/01/2001 al 31/5/2008, se produjeron 97 altas y 88 bajas de Titulados Superiores del INSHT, con este detalle por años:

Cuadro n.º 4

EVOLUCIÓN DE LOS TITULADOS SUPERIORES DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

(01/01/2001 a 31/5/2008)

ALTAS						BAJAS						
AÑO	OPOSIC.	ALTAS INTERINOS	REINCORP.	LIBRE DESIGNAC.	TOTAL ALTAS	INCORPOR. AA.PP.	JUBILAC.	EXCED.	DEFUNC.	OTRAS CAUSAS (Interinos)	TOTAL BAJAS	VARIACIÓN
2001		11			11	11			1		12	-1
2002	10	1	1		12	7		1			8	4
2003	18	2			20	6	2		2	17	27	-7
2004			3	2	5	5	1				6	-1
2005	20		1		21	3	2			3	8	13
2006	14				14	9			1		10	4
2007			1		1	9	4	1	1		15	-14
2008	13				13	1	1				2	11
TOTAL	**75**	**14**	**6**	**2**	**97**	**51**	**10**	**2**	**5**	**20**	**88**	**9**

Como se puede observar, en la mayor parte de los años del periodo analizado, las bajas superaron a las altas. La pérdida neta de Titulados Superiores del INSHT más importante se produjo en el año 2007. En 2003 se produjo la mayor pérdida de este personal, si bien fue compensada con la incorporación de personal de nuevo ingreso.

Con respecto a las altas de Titulados Superiores del INSHT, derivadas de pruebas selectivas convocadas para el ingreso en esta Escala, es necesario manifestar que durante el periodo 2002 a 2007 el INSHT solicitó al Ministerio de Administraciones Públicas la convocatoria de un total de 136 plazas (118 por turno libre y 18 por promoción interna) de Titulados Superiores, con el fin de poder acometer las nuevas funciones encomendadas al Instituto y compensar las bajas producidas en el Instituto durante este periodo.

A pesar de estas necesidades, el número de Titulados Superiores del INSHT incorporados al Instituto a través del sistema de oposición en el período comprendido entre el 01/01/2001 y el 31/05/2008 fue de tan solo 75.

En consecuencia, este Tribunal de Cuentas considera que el Gobierno debería analizar y valorar las necesidades reales del personal de Titulados Superiores del INSHT con el fin de poder acometer con garantías las nuevas funciones encomendadas al Instituto ya que, al menos, desde el año 2002 vienen siendo insuficientes.

En cuanto a las bajas de Titulados Superiores producidas a lo largo del periodo considerado, es importante destacar que el 58% (un total de 51), se originaron por ceses de personal, es decir, por el traslado de este personal funcionario del INSHT a otros destinos de la Administración, motivado fundamentalmente por las siguientes causas:

— Con carácter general, por el desfase del nivel retributivo de los puestos técnicos de la relación de puestos de trabajo (en adelante, RPT) del INSHT en comparación con las remuneraciones económicas correspondientes a los puestos asimilables adscritos a otros destinos de la Administración pública. En particular, el equipo de fiscalización del Tribunal de Cuentas pudo comprobar que la cuantía del complemento específico asignado a los puestos de los niveles 24 y 26 de los Titulados Superiores del INSHT en el año 2007 fue sensiblemente inferior al atribuido a los puestos de técnicos de prevención de las Comunidades Autónomas de Madrid, Cataluña y País Vasco, incluso en aquellos casos en que el nivel del puesto era un 22.

— Y, en especial, porque el cumplimiento de la nueva normativa aplicable en materia de prevención de riesgos laborales (Ley 31/1995, Real Decreto 39/1997 y Real Decreto 1488/1998) supuso en su momento la creación de numerosos puestos de trabajo adscritos a los Servicios de Prevención de los Departamentos y Organismos de la AGE, que no pudieron ser cubiertos por sus propios funcionarios por carecer de la oportuna habilitación para el desarrollo de funciones preventivas. Ello, unido a que estos puestos tenían asignado mayor nivel de complemento de destino y estaban mejor retribuidos que los asimilables existentes en el INSHT, originó que fueran cubiertos, en gran parte, por personal técnico procedente del INSHT.

La fluctuación de Titulados Superiores que ingresaron y que salieron del INSHT durante el periodo comprendido desde 01/01/2001 hasta el 31/12/2007 fue igual al 53%, porcentaje desmesurado, a juicio de este Tribunal de Cuentas, teniendo en cuenta que este personal del INSHT es fundamental en el desarrollo de las funciones que tiene encomendadas el INSHT.

De no tomarse las medidas correctoras oportunas, esta grave situación de inestabilidad del personal del INSHT podría agravarse aún más, ya que en los próximos 5 años las jubilaciones de Titulados Superiores del INSHT previstas alcanzan la cifra de 39 efectivos, es

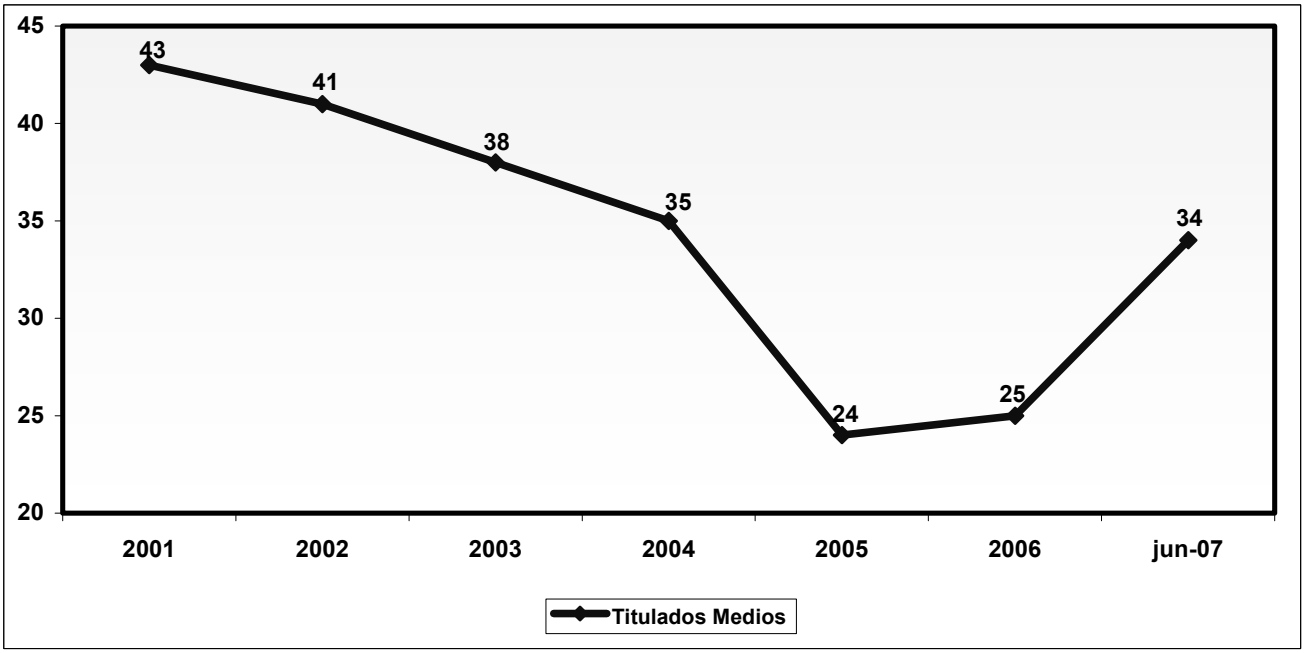
decir, el 25,3% de la plantilla total de Titulados Superiores existente en el INSHT a fecha 31/12/2007.

A mayor abundamiento, esta situación, presumiblemente se verá agravada como consecuencia de la publicación de la Orden TIN/1537/2008 (BOE 3.6.2008) por la que se convocan pruebas selectivas para ingreso en el cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, por el sistema de promoción interna, para cubrir un total de 70 plazas, puesto que dado su sistema de convocatoria y las materias y temario objeto de la citada convocatoria (prevención en riesgos laborales, seguridad en el trabajo, higiene industrial y ergonomía y psicosociología aplicada) es previsible que el INSHT pueda ver reducida, en una cuantía indeterminada, su plantilla de titulados superiores.

1.4.1.2 Evolución de Titulados Medios del INSHT desde 01/01/2001 hasta 30/6/2007:

Gráfico n.º 3

EVOLUCIÓN DE TITULADOS MEDIOS DEL INSHT DESDE 01/01/2001 A 30/06/2007



En el periodo considerado, se produjeron 10 altas y 18 bajas de personal perteneciente a la Escala de Titulados Medios del INSHT.

El 61% de las bajas producidas se produjeron por el traslado de los Titulados Medios desde el INSHT a otros destinos de la Administración pública.

A diferencia de lo sucedido con los Titulados Superiores del INSHT, la pérdida neta de Técnicos Medios no fue compensada por la incorporación de personal de nuevo ingreso.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, la excesiva fluctuación de personal propio del INSHT de carácter técnico provoca una importante situación de inestabilidad en el INSHT que incide negativamente en el desarrollo de su actividad, debido a que:

— Dificulta la programación y el cumplimiento de los objetivos anuales de las distintas Unidades en que está estructurado el Instituto.

— Impide afrontar con garantías las nuevas funciones encomendadas al INSHT por la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales.

— El continuo movimiento de altas y bajas de este personal repercute inevitablemente en el volumen y en la calidad de las actuaciones que se llevan a cabo en el INSHT, pues el personal de nuevo ingreso carece a corto plazo de la experiencia y de los conocimientos suficientes para suplir la actividad desarrollada por el personal técnico experimentado que deja el INSHT.

— Origina una importante desmotivación en el personal técnico que permanece en el INSHT.

1.4.2 Relación de puestos de trabajo del personal funcionario del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, a 30 de junio de 2007

A continuación se efectúa un análisis detallado del personal funcionario del INSHT existente a 30/6/2007:

Cuadro n.º 5

SITUACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO DE PERSONAL FUNCIONARIO DEL INSHT POR UNIDAD DE ADSCRIPCIÓN A 30/6/2007

UNIDAD DE ADSCRIPCIÓN	PUESTOS DE TRABAJO DE PERSONAL FUNCIONARIO			% OCUPADOS/ RPT	%. VACANTES/ RPT
	RPT	OCUPADOS	VACANTES		
DIRECCIÓN	34	24	10	70,6	29,4
SUBDIRECCIÓN TÉCNICA	82	64	18	78	22
SECRETARÍA GENERAL	65	44	21	67,7	32,3
TOTAL SS.CC.	**181**	**132**	**49**	**72,9**	**27,1**
CNCT BARCELONA	111	81	30	73	27
CNNT MADRID	108	67	41	62	38
CNMP SEVILLA	112	75	37	67	33
CNVM VIZCAYA	75	60	15	80	20
TOTAL CC.NN.	**406**	**283**	**123**	**69,7**	**30,3**
GTP CEUTA	9	4	5	44,4	55,6
GTP MELILLA	4	2	2	50	50
TOTAL INSHT	**600**	**421**	**179**	**70,2**	**29,8**

RPT: Relación de Puestos de Trabajo

A fecha 30/6/2007, en la relación de puestos de trabajo de personal funcionario del INSHT existían 600 puestos aprobados, distribuidos entre los más de 50 tipos distintos de puestos de trabajo definidos en la misma, con un porcentaje de ocupación del 70,2%.

Con carácter general, resulta llamativo el elevado número de vacantes existentes en el INSHT, que a dicha fecha alcanzaba la cifra de 179 (excluidos los puestos de trabajo ocupados temporalmente como destino provisional o en comisión de servicios).

El mayor porcentaje de los puestos de trabajo vacantes se concentraba en los GTP de Ceuta y Melilla, con cifras del 55,6% y del 50%, respectivamente, si bien, en valor absoluto, destacaban las cifras obtenidas en el CNNT de Madrid, con un total de 41 vacantes, y en el CNMP de Sevilla, con un total de 37.

Es importante también el elevado número de vacantes (36) que ostentaban los puestos de trabajo destinados a los Titulados Superiores del INSHT (Director de Programa Técnico y Técnico Superior de Prevención), un 20,1% de las vacantes totales del INSHT.

Asimismo, es especialmente llamativo que casi un 40% de estas vacantes se ubicaran en el CNNT de Madrid, situación que obedecía, principalmente, a la salida de personal técnico desde este Centro a los Servicios de Prevención de los Departamentos Ministeriales de la AGE, por compartir ubicación geográfica en Madrid, circunstancia a la que ya se ha aludido con anterioridad, pero que también respondía a su proximidad, compartiendo sede, con los Servicios Centrales del Instituto, lo que implicaba que cuando en estos Servicios se requería personal técnico se recurría al destinado en el Centro Nacional de Madrid.

Ante el elevado número de vacantes existentes en el INSHT, y con el fin de aumentar el número de sus efectivos de personal, durante el ejercicio 2007 se convocaron desde el MTAS sendos concursos de méritos, uno, mediante Orden TAS/170/2007, de 24 de enero, para la provisión de puestos de trabajo vacantes en los organismos autónomos del Departamento (entre ellos, 57 puestos del INSHT), y otro específico, mediante Orden TAS/2373/2007, de 25 de julio, para la provisión de 31 puestos de trabajo vacantes en el INSHT.

Sin embargo, el concurso de méritos convocado mediante Orden TAS/170/2007, de 24 de enero, tal y como quedó resuelto en virtud de la Orden TAS/2317/2007, de 23 de julio, no cubrió su objetivo fundamental de suplir las carencias de personal de apoyo administrativo e informático existente en el INSHT, ya que:

— El 61,4% de los puestos de trabajo convocados (35 en total) quedaron desiertos y más de la mitad de los puestos adjudicados (12 de los 22 puestos) lo fueron a personal del propio INSHT.

— En total, sólo se produjo un incremento real de 10 efectivos de personal.

Por su parte, el concurso de méritos convocado mediante Orden TAS/2373/2007, de 25 de julio, según

como quedó resuelto mediante Orden TAS/3040/2007, de 15 de octubre, no significó aumento alguno de personal en el INSHT, ya que el 77,4% de los puestos vacantes convocados que se cubrieron, lo fueron por personal del propio INSHT. Con respecto al 22,6% de los puestos convocados que no fueron cubiertos (7 puestos), hay que resaltar que quedaron desiertos dos puestos de Técnicos Superiores de Prevención y tres de Técnicos Medios de Prevención en cuya definición no se exigía la pertenencia a las respectivas Escalas de Titulados Superiores y Medios del INSHT.

Esta falta de demanda de los puestos ofertados en el INSHT por parte de los funcionarios que desempeñan sus funciones en otros puestos de las Administraciones públicas, puesta de manifiesto a través de la resolución de los concursos anteriores, viene a ratificar la falta de atractivo de los puestos de personal funcionario con destino en el INSHT, principalmente, por el escaso nivel de las remuneraciones económicas que tienen asignadas en comparación con las de los puestos de similar categoría existentes en otros Organismos públicos.

Conviene precisar que, con fecha 1/12/2007 se ha aprobado una nueva relación de puestos de trabajo para el INSHT que ha supuesto, por un lado, un aumento de las retribuciones del personal asociado a la creación de nuevos puestos de trabajo y una redefinición de otros.

Por tanto, esta nueva relación de puestos de trabajo supone, «de facto», una reestructuración orgánica del INSHT que no viene precedida de la aprobación del «Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo», y de la consiguiente modificación de la normativa reguladora de su estructura, lo que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, conlleva una situación ilógica donde la estructura de personal aprobada en el INSHT no se adecúa a la normativa reguladora de su estructura orgánica y funciones, sino a la que se derivaría de la aprobación del Proyecto de Real Decreto. Prueba de esta incongruencia es que la disposición final primera del texto del Proyecto establece, como actuación posterior a su aprobación, que, por parte del MAP y del Ministerio de Economía y Hacienda, se adopten «las medidas necesarias para aprobar la nueva relación de puestos de trabajo del Organismo, conforme a su nueva estructura y funciones».

Esta situación hace todavía más necesaria la aprobación del Proyecto de Real Decreto por el que se regule el nuevo Estatuto del INSHT.

2. DEFICIENCIAS DERIVADAS DE LAS ACTIVIDADES QUE DESARROLLA EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

Tal y como se ha reiterado a lo largo de los subepígrafes III.1.1 y 1.2 de este Proyecto de Informe, el INSHT carece de una estructura organizativa y funcional y de un nivel adecuado de recursos humanos tanto para el desarrollo eficaz de la misión y responsabilidades que le encomienda la legislación vigente como para el cumplimiento de las actuaciones previstas en la «Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)», siendo imprescindible que, desde el Gobierno, se impulse con carácter urgente la aprobación de su reforma.

Sin embargo, a juicio de este Tribunal de Cuentas, para el adecuado funcionamiento del INSHT, en términos de legalidad, eficacia, eficiencia y economía, se requiere, además, que dicha reforma de la normativa reguladora del INSHT vaya acompañada de una redefinición interna por parte de la Dirección del INSHT de las funciones a desarrollar, de las necesidades existentes y de los recursos disponibles, con el fin último de elaborar un nuevo Plan Estratégico que permita articular la actividad del INSHT y disponer de un elemento de coordinación de la misma.

Esta necesidad se deriva fundamentalmente de la ausencia de un Plan Estratégico, ya que el último databa del periodo 2001-2004, y de cualesquiera otros documentos en que se definieran programas y criterios de actuación. Todo ello ha conllevado, entre otras, las siguientes consecuencias:

— Impidió que la Dirección del INSHT contara con un instrumento adecuado para el conocimiento de todas las actividades desarrolladas en el mismo y, en especial, de las realizadas en los Centros Nacionales, sobre todo en lo referente a la colaboración con otras Entidades públicas y privadas (a modo de ejemplo, desconocimiento del cumplimiento de los convenios de colaboración, de la participación real del personal del INSHT en actividades formativas y divulgativas externas y en actividades de normalización, etc.), lo que suponía una importante descoordinación en el desarrollo de las mismas.

— La inexistencia de programas de actuación y la indefinición de las actividades a desarrollar suponía dejar que fueran la improvisación y las necesidades del día a día las que marcaran las prioridades de actuación. Esta situación suponía en ocasiones la potenciación de algunas funciones (como la formación), en detrimento de otras que quedaban prácticamente inactivas (la realización de auditorías o evaluaciones en el ámbito de la AGE, el apoyo técnico a la ITSS, etc.).

— La actuación independiente de los Centros Nacionales, lo que daba lugar a disparidad de criterio en las actividades que desarrollaban y limitaba la valoración global de las mismas.

Sin embargo, con posterioridad al ejercicio 2004, el Instituto había elaborado planes de acción prioritarios sobre determinadas materias relacionadas con: los Objetivos Principales del Instituto en su actividad durante el ejercicio 2006, un Programa de Trabajo de 17 de febrero de 2007 derivado de la nueva misión

del Instituto en su doble dimensión técnica y política y un Plan de Acción para el impulso y Ejecución de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012) durante el periodo comprendido entre julio de 2007 y abril de 2008, que si bien no constituye un plan estratégico global del INSHT, abordan objetivos y funciones relativos a la estrategia del citado Organismo.

A continuación, se exponen, diferenciadas por funciones, las deficiencias observadas en el funcionamiento del INSHT, que podrían haber sido evitadas de haber existido una adecuada planificación, organización, coordinación, supervisión y control de la actividad por parte del INSHT.

2.1 funciones de estudio e investigación

En relación con el desarrollo de las funciones de estudio e investigación, a través de las cuales el INSHT concreta su «misión de análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud en el Trabajo», encomendada por la Ley 31/1995, como consecuencia del análisis efectuado, el Tribunal de Cuentas ha podido constatar lo siguiente:

a) La falta de criterios establecidos por el INSHT sobre esta actividad supone dejar a los Centros Nacionales la decisión sobre las materias a investigar, lo que no garantiza un tratamiento integral de la prevención por parte del INSHT (al quedar parcelas de la misma sin investigar), ni tampoco su utilidad para detectar las causas y resolver los problemas reales que originan la siniestrabilidad laboral, objetivo último de la actividad del INSHT.

b) Los proyectos de investigación desarrollados por el INSHT, en cuanto a su configuración y contenido, no podían ser considerados como tales en sentido estricto, dado que, con carácter general, su objetivo no era desarrollar líneas de investigación en materia de prevención de riesgos laborales con el fin de obtener resultados novedosos que permitieran resolver problemas específicos; en realidad, toda la actividad de carácter técnico que habitualmente se desarrollaba en el Instituto, ya fuera a iniciativa propia, a petición de terceros o como consecuencia de un mandato legal o de una recomendación de cualquier tipo (v.gr.: una recomendación de la CNSST), se incardinaba dentro de un proyecto de investigación.

c) Por otro lado, una limitación primordial que tiene el INSHT en el ejercicio de su función investigadora en materia de prevención es la falta de acceso a las empresas y, en definitiva, la falta de contacto con la realidad que estas presentan, como consecuencia inmediata de los traspasos de funciones y servicios desde la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas en materia de GTP, en virtud de los cuales sólo los técnicos de prevención de las Comunidades Autónomas pueden acceder a las empresas en el ejercicio de sus funciones.

2.2 funciones de asesoramiento técnico y normativo

En relación con el desarrollo de la función de asesoramiento técnico y normativo, en virtud de la cual el INSHT tiene el deber de prestar asistencia técnica a todos los agentes implicados en el ámbito de la prevención de riesgos laborales (ITSS, Entidades públicas y privadas, organizaciones empresariales y sindicales, empresarios, trabajadores, etc.), el Tribunal ha verificado lo siguiente:

1.º En el CNNT de Madrid existe un Servicio de Radiología cuya actividad era, en general, muy escasa. Este Tribunal de Cuentas ha analizado, entre otras cuestiones, la procedencia de los pacientes atendidos por el citado Servicio de Radiología durante el período transcurrido desde el 1/1/2006 hasta el 31/5/2007 (fecha en que se efectuó la prueba de fiscalización), con el siguiente resultado:

Cuadro n.º 6

PERSONAS ATENDIDAS POR EL SERVICIO DE RADIOLOGÍA DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

SOLICITUD DE EXPLORACIONES RADIOLÓGICAS				
EJERCICIO	UNIDAD	SERVICIO DE PREVENCIÓN DEL INSHT		TOTAL
	NEUMOLOGÍA Y ALERGOLOGIA LABORAL	PERSONAL DEL INSHT	PERSONAL EXTERNO	
2006	19	127	88	234
hasta 31/5/2007	7	38	48	93
TOTAL	**26**	**165**	**136**	**327**

Como se desprende del cuadro anterior, durante el periodo comprendido entre el 1/1/2006 y el 31/5/2007, el Servicio de Radiología del INSHT atendió a 327 personas.

Aunque este Servicio de Radiología se creó inicialmente para realizar exploraciones radiológicas a pacientes remitidos desde la Unidad de Neumología y Alergia Laboral existente también en el CNNT de Madrid, en el ejercicio de su función de asesoría de riesgos laborales, la realidad es que sólo el 8% (26 exploraciones) de las 327 exploraciones radiológicas realizadas en el periodo analizado lo fueron a pacientes remitidos desde dicha Unidad. El resto (301 exploraciones) fueron realizadas a petición del Servicio de Prevención del INSHT.

Lo más relevante es que, de estas últimas, un total de 136 exploraciones radiológicas (el 42% del total) fueron efectuadas a personal ajeno al INSHT, sin ninguna justificación.

Con fecha 15 de febrero de 2008, el Director del INSHT dictó la Instrucción n.º 03/08 sobre el procedimiento de control en la utilización de la unidad de radiología del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, con el fin de establecer un procedimiento de uso de la Unidad de Radiología, en el que se dispone que sólo será posible su utilización, previa prescripción médica de la Unidad de Medicina de Empresa y la Unidad de Neumología y Alergia, y que afectará solo a personal funcionario o laboral del INSHT y a las personas que se encuentran en el mismo y precisen asistencia médica de carácter urgente.

Además el Tribunal de Cuentas pudo constatar que, a pesar de la escasa actividad del Servicio de Radiología, el INSHT había adquirido en diciembre de 2003 y 2004 sendos equipos de radiodiagnóstico, por importes de 23.850 y 104.500 euros, respectivamente.

2.º En el CNNT de Madrid existe también un Laboratorio de Análisis Clínicos que permanece totalmente inactivo desde el día 4 de octubre de 2004, debido a la falta en el Centro Nacional de un especialista en análisis clínicos, tal y como exige la normativa vigente.

Los equipos del laboratorio de análisis clínicos, según los datos obtenidos del inventario del INSHT a fecha 31/12/2006, eran los siguientes:

Cuadro n.º 7

EQUIPOS DE ANÁLISIS CLÍNICOS

N.º INVENTARIO	DESCRIPCIÓN	FECHA DE ADQUISICIÓN	VALOR DE ADQUISICIÓN
5842	Sistema integral de análisis E.L.I.S.A. y accesorios	23/1/2003	15.000
5876	Autoanalizador de hematología e impresora	5/2/2003	45.000
5877	Autoanalizador bioquímica	21/2/2003	44.990
5972	Analizador automático tiras de orina	19/11/2004	22.900

Respecto a la actividad del Laboratorio de Análisis Clínicos, este Tribunal de Cuentas ha constatado lo siguiente:

— Aunque la Dirección del CNNT de Madrid justificó la inactividad del Laboratorio de Análisis Clínicos por la carencia de un técnico superior especialista en análisis clínicos, este Tribunal ha verificado, a través de la revisión de las fichas de actividad del año 2004 que, al menos hasta el mes de junio de ese año, se llevaron a cabo análisis de sangre y de orina, a pesar de que no se había producido la incorporación del técnico indicado.

— Aun careciendo de total actividad desde el día 4 de octubre de 2004, con fecha 19 de noviembre de 2004 se adquirió un nuevo equipo de análisis clínicos, por importe de 22.900 euros, que ni siquiera llegó a entrar en funcionamiento.

— A la fecha en que el Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, el INSHT no había contratado todavía al especialista requerido, lo que refleja su desinterés por reactivar el Laboratorio de Análisis Clínicos. Además, refleja su absoluta falta de previsión en la adquisición de inmovilizado, ya que en el periodo de dos años adquirió equipos de análisis por un importe total de 127.890 euros cuya rentabilidad ha sido prácticamente nula, sobre todo, teniendo en cuenta que se trata de equipos preparados para efectuar el análisis de unas 600 muestras diarias.

3.º Asimismo, en el CNNT de Madrid existen unos equipos de cromatografía líquida para la práctica de «estudios de HPLC» que estaban prácticamente inactivos, debido al traslado del técnico de prevención que desarrollaba esta técnica en el año 2005. La utilización

de estos equipos había quedado reducida prácticamente al análisis de las muestras procedentes de la participación en controles de calidad interlaboratorios, controles periódicos organizados por Entidades de prestigio, a los que se someten los laboratorios para asegurar la fiabilidad de los resultados analíticos que ofrecen.

Así, según la información facilitada a petición del Tribunal de Cuentas, las únicas muestras analizadas con estos equipos en el periodo comprendido desde el 1/1/2006 hasta el 30/6/2007 fueron las procedentes de la participación en controles de calidad externos, por cuya participación el INSHT satisfizo en 2006 la cantidad de 22.776 euros.

Por otra parte, la inactividad de los equipos de cromatografía líquida por la falta de personal especializado no exime al INSHT de su mantenimiento. En 2006, sólo el coste por este concepto en el CNNT de Madrid ascendió a 9.115 euros. No se ha podido conocer ni la fecha ni los costes de adquisición de estos equipos, ya que, debido al deficiente inventario de los mismos, sólo ha podido ser localizado uno de ellos, a pesar de que en el contrato con la empresa de mantenimiento aparecían hasta 13 componentes. A la fecha en que el Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, el INSHT no había contratado todavía al especialista requerido, lo que refleja un claro desinterés por esta actividad y por la manifiesta falta de rentabilidad de estos equipos.

4.º En el INSHT desarrolla sus funciones una médico dermatóloga, contratada laboral. Según ha verificado este Tribunal de Cuentas, desde el 14 de abril de 2003, fecha en que se llevó a cabo el último informe de valoración de riesgos laborales dermatológicos, existe un equipo totalmente inactivo. Durante los trabajos de fiscalización se intentó verificar que dicho equipo era el que figuraba en el inventario del INSHT con esta información:

Cuadro n.º 8

EQUIPO DE DERMATOLOGÍA

N.º INVENTARIO	DESCRIPCIÓN	FECHA DE ADQUISICIÓN	VALOR DE ADQUISICIÓN
5733	Equipo de Epiluminiscencia	20/12/2001	11.635,60

Sin embargo, el Tribunal de Cuentas verificó que en las instalaciones de la Unidad de dermatología no estaba este equipo.

Hay que destacar la ineficiencia y la falta de previsión que supuso la adquisición de un equipo para realizar valoraciones de riesgos laborales dermatológicos a finales de 2001, que sólo se utilizó hasta abril de 2003.

5.º En cuanto a la función de apoyo técnico y colaboración con la ITSS en el cumplimiento de su función de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, atribuida al INSHT por los artículos 8.1.c) y 9.2 de la Ley 31/1995, el Tribunal de Cuentas pudo constatar la falta de ejercicio de la misma durante el periodo fiscalizado. A juicio de este Tribunal de Cuentas deberían establecerse los mecanismos adecuados para garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico a la ITSS, por su relevancia en la reducción de la siniestrabilidad laboral, objetivo prioritario en materia de prevención.

6.º En cuanto a las actividades de certificación y ensayo de equipos de protección individual y maquinaria que desarrolla el INSHT a través de sus CNMP de Sevilla, y CNVM de Vizcaya, respectivamente, consistente en verificar mediante ensayos, medidas, cálculos, inspecciones, análisis documental o cualquier otro procedimiento, si un equipo de protección o una máquina cumple los requisitos exigidos por normas técnicas, son analizadas en el epígrafe III.6.2 de este Proyecto de Informe relativo a los precios públicos derivados de la prestación de servicios realizados por el Instituto.

2.3 funciones de formación

En relación con la promoción de la cultura preventiva y apoyo a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, el INSHT desarrolla una importante actividad formativa externa.

El núcleo fundamental de la formación externa impartida por el INSHT está constituido por las actividades formativas programadas anualmente e impartidas por el propio Instituto, si bien junto a esta actividad también desarrolla actividades formativas denominadas «a medida», a petición de determinadas Entidades. Asimismo, el personal de prevención del Instituto participan en actividades formativas y divulgativas que organizan otras entidades al margen del INSHT, tanto públicas como privadas.

En este área, el Tribunal de Cuentas ha verificado la falta de existencia de normas y de manuales internos de aplicación obligatoria en todo el Instituto donde se recoja «el procedimiento aplicable en materia de formación», así como una ausencia de evaluación de las necesidades formativas existentes en materia de prevención de riesgos laborales y de aplicaciones informáticas para la gestión de la formación.

A continuación, se recogen, en detalle, las incidencias observadas por este Tribunal en el desarrollo de esta actividad formativa:

a) En relación con la formación programada, los cursos generales y por especialidades impartidos por el Instituto en el año 2006 se elevaron a un total de 99, con una duración de 1.295 horas lectivas. En el año 2007 la actividad formativa programada sufrió un importante descenso ya que el número de cursos impartidos fue de 84, con una duración de 1.050 horas lectivas.

b) Junto a la formación programada, el Instituto organiza e imparte actividades formativas, normalmente cursos, a petición de terceros (AGE, Comunidades Autónomas, organizaciones empresariales y sindicales, etc.), sobre contenidos específicos que se les requieren, y cuyo carácter (presencial, semipresencial o a distancia), duración, fechas y lugar de realización se consensúa con las entidades solicitantes.

Durante el año 2006 el Instituto organizó e impartió 34 actividades formativas «a medida», lo que supuso un total de 574 horas lectivas presenciales. Esta formación tuvo como destinatarios a monitores de formación en prevención de organizaciones sindicales, delegados de prevención, empleados públicos y técnicos de la AGE y, principalmente, personal de la ITSS.

Las principales incidencias que este Tribunal de Cuentas ha observado con respecto a la formación «a medida» han sido las siguientes:

— Sólo existía un convenio de colaboración suscrito previamente con una de las entidades solicitantes de la formación, donde simplemente se recogían de forma genérica los gastos de material derivados de dicha formación, no haciendo referencia a aspectos fundamentales como los gastos de personal. El resto de actividades formativas no se encontraban recogidas en ningún convenio o acuerdo de colaboración, no disponiendo tampoco el Instituto de ningún documento donde se plasmaran los términos y condiciones de esta actividad formativa.

— El Instituto carecía de una norma interna que regulase el procedimiento de gestión de las actividades formativas «a medida», así como de criterios generales relativos a la organización e impartición de estas actividades formativas.

— Tampoco se encontraban establecidos mecanismos de control sobre estas actividades, provocando el desconocimiento del número de horas impartidas por profesor, con el riesgo de exceder el número máximo de horas de docencia al año establecido por el Ministerio de Administraciones Públicas, circunstancias que, sin embargo, este Tribunal de Cuentas no ha podido verificar. En algunos casos, los responsables de formación de los Centros Nacionales del Instituto desconocían, incluso, el carácter remunerado o no de las actividades formativas en que participaban sus técnicos de prevención y si las ausencias de debían por asistencia a cursos, lo que pone de manifiesto una insuficiencia de control interno.

Por todo ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el Instituto debería establecer un procedimiento de gestión interna de las actividades formativas «a medida» que organiza e imparte, donde se detallaran las funciones encomendadas a las distintas unidades que intervienen en su desarrollo, se definieran los criterios generales sobre los aspectos fundamentales de las mismas y se fijaran los mecanismos de control oportunos.

Por otro lado, esta actividad formativa desarrollada por el INSHT no genera ingresos para dicho Organismo, al no encontrarse habilitado legalmente para cobrar este tipo de prestación de servicios. Sin embargo, esta actividad conlleva un coste para el INSHT en medios humanos y, en ocasiones, también materiales, mientras que el beneficio derivado es exclusivo de la entidad solicitante.

Por ello, este Tribunal de Cuentas considera que dicho Instituto debería articular los mecanismos oportunos tendentes a obtener la habilitación legal necesaria para ver remunerada esta actividad desarrollada, con el fin de cubrir, al menos, los costes ocasionados en esta actividad formativa, tal y como se recoge en el epígrafe III.6.4 de este Proyecto de Informe.

c) Por último, dentro de las funciones de promoción de la cultura preventiva que desarrolla el INSHT, se engloba la participación de su personal en actividades formativas y divulgativas organizadas por otras entidades.

A este respecto, es necesario manifestar que este Tribunal no ha podido conocer, de forma exacta y precisa, las actividades formativas y divulgativas en las que participó el personal del Instituto en el año 2006, ya que, en ocasiones, como se ha indicado en el punto anterior, los Centros Nacionales desconocían esta información, o bien la información facilitada por las distintas unidades de los Centros no era coincidente.

Las principales incidencias observadas por este Tribunal en este apartado fueron las siguientes:

— No existía ninguna norma que regulara el procedimiento de concesión de autorizaciones para realizar estas actividades, por lo que eran realizadas sin autorización de la Dirección del INSHT.

— No existía un control sobre la participación de este personal en las actividades formativas y divulgativas organizadas por otras entidades, desconociéndose, por tanto, el número de horas de formación impartidas por los técnicos fuera del Instituto, así como si estas actividades eran remuneradas o no.

Relacionado con esta actividad formativa, este Tribunal de Cuentas ha verificado que a lo largo de los años 2006 y 2007, al menos 20 técnicos del Instituto participaron, a título personal, en cursos, masters, con-

gresos y encuentros, dada su formación especializada en las materias tratadas.

Así, este Tribunal ha verificado que diferentes técnicos del Instituto participaron en 45 actividades formativas organizadas por entidades u organismos públicos y en 24 organizadas por entidades privadas (asociaciones, sociedades, fundaciones y sindicatos). Si bien a través de la información obtenida no es posible conocer, en todos los casos, los horarios exactos en que se desarrollaron estas actividades formativas, en su gran mayoría se efectuaron en horario laboral.

Por todo ello, ante la imposibilidad de obtener evidencia cierta acerca del horario y el número de horas anuales impartidas por personal del Instituto en actividades formativas organizadas por otros entes, así como sobre el carácter remunerado o no de las mismas y su naturaleza habitual u ocasional, este Tribunal de Cuentas considera necesario que el INSHT establezca, con carácter urgente, un procedimiento que regule el carácter de la participación de los técnicos en estas actividades formativas (en representación del INSHT o con carácter personal), su autorización, su régimen de remuneración y gastos, así como el control del número de horas impartidas por cada uno de los técnicos.

d) Dado el importante volumen que la actividad formativa supone con respecto al resto de actividades del INSHT, el 12% según recoge la Memoria de Actividades del ejercicio 2006, es necesario hacer una breve mención sobre el futuro de esta actividad en el Instituto.

Actualmente, el título de Técnico de Prevención en Riesgos Laborales puede obtenerse indistintamente a través de dos vías: vía laboral (mediante certificación expedida por una entidad pública o privada que tenga capacidad para desarrollar actividades formativas en esta materia y cuente con autorización de la autoridad laboral competente y educativa, como es el caso del Instituto) o vía educativa (a través de programas oficiales de postgrado impartido por Universidades).

En un principio, la vía laboral se concibió con un carácter provisional, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria tercera del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención. Es decir, la obtención del citado título por vía laboral debía cesar en el momento en que la autoridad educativa, aprobara un título oficial de formación profesional y un título universitario superior en prevención de riesgos laborales (vía educativa). Actualmente algunas Universidades ya están expidiendo títulos oficiales de Técnico de Prevención en Riesgos Laborales.

Sin embargo, no se ha producido un acuerdo entre las autoridades laborales y educativas de las diferentes Comunidades Autónomas acerca de si, con la aprobación de dichos títulos educativos, se produciría el hecho que determina la transitoriedad establecida en el citado Real Decreto respecto a la formación de nivel superior.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, la coexistencia de estas dos vías (laboral y educativa) para la obtención del título de Técnico de Prevención en Riesgos Laborales puede derivar en el fracaso de la formación universitaria, ya que la obtención de un título de postgrado exige superar dos años de estudios, mientras que a través de la vía laboral se obtiene, simplemente, mediante la realización de un curso en una entidad acreditada completando un determinado número de horas. En consecuencia, mientras subsistan ambas vías, es probable que se acuda, en mayor grado, a la vía laboral, lo que supondría que las Universidades no realicen programas masters en prevención de riesgos laborales si no tienen garantizado un número mínimo de alumnos.

3. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

3.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Como ha venido señalando el Pleno del Tribunal de Cuentas en diferentes Informes, entre ellos, en el «Informe de Fiscalización de los convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2004 y 2005 por los Ministerios de Fomento y de Sanidad y Consumo con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado», aprobado con fecha 27 de abril de 2008, el ordenamiento jurídico español muestra una falta de regulación sistemática y pormenorizada de los convenios de colaboración, provocando la existencia de importantes lagunas legales en materia de tramitación, aprobación y efectos de esta figura jurídica.

Esta falta de regulación normativa se ve refrendada por la inexistencia de una definición legal de los convenios de colaboración, lo que impide delimitar adecuadamente su naturaleza jurídica.

No obstante, a juicio de este Tribunal de Cuentas, los convenios de colaboración celebrados por la AGE representan una figura jurídica configurada como un instrumento de colaboración entre Administraciones, así como con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado, articulada mediante un acuerdo de voluntades en virtud del cual las partes intervinientes participan de forma conjunta en el desarrollo de una o más actividades de interés común, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Atendiendo a un criterio estrictamente subjetivo, los convenios de colaboración celebrados por la AGE se pueden clasificar en:

1. Convenios interadministrativos. Son los convenios celebrados por la AGE con las Comunidades Autónomas, Organismos autónomos y restantes entidades públicas y, por ello, sometidos al derecho público.

Los convenios interadministrativos están regulados, básicamente, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas

y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP-PAC), y en el artículo 3.1.c) del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, TRLCAP), según redacción dada por el Real Decreto Ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública.

Así, la citada LRJAP-PAC regula, en su artículo 6, este instrumento jurídico de colaboración, como propio del ámbito de la actuación interadministrativa, esto es, entre personas de derecho público, al preceptuar que «La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias».

Por tanto, los convenios de colaboración son un instrumento jurídico que la Ley pone al alcance de las Administraciones Públicas para que éstas colaboren entre sí y consigan objetivos en aquellas materias en las que las Administraciones tienen competencias comunes.

Por lo que respecta a la competencia para la suscripción de los convenios de colaboración, la Disposición Adicional decimotercera de la citada LRJAP-PAC establece que «En el ámbito de la Administración General del Estado, los titulares de los Departamentos ministeriales y los Presidentes o Directores de los organismos públicos vinculados o dependientes, podrán celebrar los convenios previstos en el artículo 6, dentro de las facultades que les otorga la normativa presupuestaria y previo cumplimiento de los trámites establecidos…».

Por tanto, mientras que, con carácter general, la competencia para la suscripción de los convenios de colaboración se encuentra regulada en la LRJAP-PAC, no existen normas que regulen el procedimiento de tramitación y aprobación de los convenios, siendo necesario acudir a la normativa específica, cuando existe, de cada Departamento ministerial u Organismo público competente.

Por su parte, el artículo 3.1.c) del TRLCAP excluye de su ámbito de aplicación determinados convenios de colaboración al preceptuar que «Quedan fuera del ámbito de la presente Ley: … c) Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las entidades locales, sus respectivos organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí, siempre que la materia sobre la que verse no sea objeto de un contrato de obras, de suministro, de consultoría y asistencia o de servicios, o que siendo objeto de tales contratos su importe sea inferior, respectivamente, a las cuantías que se especifican en los artículos 135.1, 177.2 y 203.2» [10].

Así, de acuerdo con lo dispuesto en el citado TRLCAP, estaríamos ante un convenio de colaboración interadministrativo cuando el objeto del negocio jurídico bilateral celebrado entre Administraciones públicas no se encontrase comprendido en los contratos regulados en el citado texto legal, o bien, teniendo la naturaleza de contrato, no superase los importes recogidos en los artículos precitados.

De esta forma, el TRLCAP viene a recoger los pronunciamientos de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en diferentes Informes (v.gr.: Informes 25/94 y 39/96) al manifestar que la manera habitual de relacionarse las Administraciones Públicas entre sí la constituye la vía del convenio de colaboración prevista en el artículo 3.1.c), siendo excepcional la posibilidad de celebrar contratos administrativos entre las mismas.

2. Convenios de colaboración celebrados por la Administración General del Estado con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado. Estos convenios se encuentran regulados fundamentalmente en el artículo 88 de la LRJAP-PAC y en el artículo 3.1.d) del citado TRLCAP.

El artículo 88 de la mencionada LRJAP-PAC habilita a las Administraciones públicas a celebrar convenios, pactos o acuerdos con personas sometidas al derecho privado, siempre que no supongan alteración de las competencias atribuidas a la Administración, no sean contrarios al ordenamiento jurídico y su objeto sea satisfacer el interés público, al determinar dicho artículo que «Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule…».

A sensu contrario, la Disposición Adicional cuarta del citado TRLCAP establece que «Se celebrarán con sujeción a lo dispuesto en esta Ley los contratos que se formalicen al amparo de lo establecido en el artículo 88 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuando tengan por objeto materias reguladas en la presente Ley».

Por su parte, el artículo 3.1.d) del TRLCAP preceptúa que «Quedan fuera del ámbito de la presente Ley: … d) Los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al

[10] De forma similar se expresa el artículo 4.1.c) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (cuya entrada en vigor se produjo el 30.4.2008), a excepción de la referencia a los importes señalados en la legislación anterior.

derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales» [11].

A diferencia de los convenios de colaboración interadministrativos, los convenios que celebren las Administraciones públicas con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado no pueden tener por objeto, en ningún caso, los contratos tipificados en el TRLCAP o en normas administrativas especiales.

Tal y como se dispone en ambos preceptos, los convenios de colaboración entre las Administraciones públicas y las personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado se regulan por sus normas específicas, donde se limitará el alcance, efectos y régimen jurídico aplicable. Sin embargo, el ordenamiento jurídico español no contempla normas específicas reguladoras de estos convenios de colaboración, motivo por el cual los convenios de colaboración celebrados entre las Administraciones públicas y las personas sometidas al derecho privado no cuentan con una habilitación legal específica, tal y como se desarrolla en el subepígrafe III.3.3.3 de este Proyecto de Informe.

3.2 NATURALEZA JURÍDICA

La ausencia de una regulación sistemática y pormenorizada de los convenios de colaboración provoca una dificultad añadida para delimitar su naturaleza jurídica.

Así, los convenios de colaboración y los contratos administrativos son variantes de un mismo género, esto es, son variantes de los negocios jurídicos bilaterales, ya que la nota común de los mismos es ser consecuencia de una manifestación o acuerdo de voluntades entre las partes.

Sin embargo, dado que tanto el convenio de colaboración como el contrato administrativo se encuadran dentro de la figura del negocio jurídico bilateral, el problema surge en la dificultad de delimitar la diferencia entre ambos instrumentos, con el fin de establecer el régimen jurídico aplicable en cada caso, así como su procedimiento y tramitación.

Así, el estudio de la naturaleza jurídica de los convenios de colaboración y su diferenciación respecto de los contratos administrativos es un tema prácticamente ausente en la doctrina científica, sobre el que los pronunciamientos jurisprudenciales tampoco han sido numerosos. Una diferencia entre los mismos vendría determinada por la contraposición de intereses y el intercambio de prestaciones patrimoniales, propio de los contratos administrativos, y la colaboración en la consecución de un fin común, que debe imperar en los convenios de colaboración.

Por ello, los convenios de colaboración serían negocios jurídicos bilaterales, celebrados por un ente de derecho público con otros entes jurídico-públicos o con personas, físicas o jurídicas, sometidas a derecho privado que con el objeto de colaborar en la consecución de un fin común de interés público, se encuentran excluidos del régimen general de aplicación de los contratos celebrados por la Administración, recogido básicamente en el TRLCAP, sometiéndose por ello a un régimen jurídico especial.

Ante esta situación, es un hecho puesto de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en sus Informes, que la falta de una regulación sistemática y pormenorizada de los convenios de colaboración ha llevado al recurso abusivo de esta figura, lo que, en ocasiones, ha servido como medio idóneo para encubrir actos, relaciones o negocios jurídicos sujetos a regímenes jurídicos mucho más rigurosos que la mera voluntad de las partes expresada en un convenio, corriendo el riesgo de convertirse en un mecanismo de elusión de los procedimientos, controles y responsabilidades que el derecho público y, en especial, las normas reguladoras del gasto público, imponen a las Administraciones Públicas.

Esta falta de regulación sistemática, unida a la inexistencia de una definición legal, limita y complica poder conocer la verdadera naturaleza jurídica de los convenios de colaboración, situación que este Tribunal de Cuentas considera que el Gobierno debería subsanar mediante la aprobación de una norma que regule, exhaustivamente, este instrumento jurídico, ampliamente utilizado por las Administraciones públicas en su gestión.

Dada esta laguna legal, las relaciones entre Administraciones Públicas entre sí o con los administrados han venido revistiendo, bajo la apariencia formal de convenios de colaboración, auténticos contratos administrativos, eludiendo con ello la aplicación del TRLCAP y, por tanto, los principios de concurrencia, publicidad, igualdad y no discriminación que presiden la contratación administrativa. En otras ocasiones han encubierto subvenciones públicas, vulnerando, de esta forma, lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y su normativa de desarrollo.

Por ello, este Tribunal de Cuentas, dado el elevado número de convenios de colaboración formalizados por el INSHT, vigentes a 31/12/2006 (un total de 77), ha efectuado un análisis de este instrumento jurídico, que se expone a continuación, bajo esta doble perspectiva, habiendo verificado la existencia de cinco acuerdos formalizados bajo la apariencia formal de convenios de colaboración que, en realidad, encubrían, o bien auténticos contratos administrativos o bien subvenciones públicas, que se analizan posteriormente.

Por otra parte, la normativa reguladora de los convenios de colaboración, dentro del ámbito de actuación del INSHT, estaba constituida por las siguientes disposiciones:

— La Orden del MTAS, de 26 de marzo de 1997, sobre normas específicas reguladoras de los convenios

[11] Esta misma redacción es recogida en el artículo 4.1.d) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

de colaboración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado que, si bien constituye un marco jurídico de regulación dentro del ámbito de actuación de este Departamento ministerial, sin embargo es claramente insuficiente, ya que se limita a regular, de forma sucinta, su objeto, competencia y extremos a recoger en los mismos.

— La Instrucción 7/05, del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo sobre «Normas para la suscripción de convenios de colaboración», donde se recogen el procedimiento a seguir y la documentación necesaria para la suscripción de convenios de colaboración, y cuya entrada en vigor se produjo el 1 de julio de 2005.

3.3 CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO Y VIGENTES A 31/12/2006

Entre las funciones que tiene encomendadas el INSHT, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.1.b) de la Ley 31/1995, destaca la de «Promoción y, en su caso, realización de actividades de formación, información, investigación, estudio y divulgación en materia de prevención de riesgos laborales, con la adecuada coordinación y colaboración, en su caso, con los órganos técnicos en materia preventiva de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones en esta materia».

Con el fin de desarrollar esta función, el INSHT ha venido formalizando, desde el año 1979, diferentes convenios de colaboración tanto con entidades de derecho público como con personas jurídicas sometidas al derecho privado, cuyo objetivo principal ha sido la promoción y divulgación en materia de prevención de riesgos laborales.

De acuerdo con la información facilitada por el INSHT a este Tribunal de Cuentas, a 31/12/2006 se encontraban en vigor un total de 77 convenios de colaboración que había formalizado el Instituto, desde el 1/2/1979 hasta el 8/11/2006, cuyo resumen se recoge en el cuadro siguiente:

Cuadro n.º 9

CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR EL INSHT Y VIGENTES A 31/12/2006

CONVENIOS DE COLABORACIÓN	N.º	%
Convenios de colaboración interadministrativos	**51**	**66,23**
1.- Universidades públicas	23	29,86
2.- Organismos públicos	19	24,68
3.- Comunidades Autónomas	7	9,09
4.- Organizaciones internacionales	2	2,60
Convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado	**26**	**33,77**
5.- Empresas privadas	9	11,69
6.- Agentes sociales	9	11,69
7.- Colegios profesionales	6	7,79
8.- Universidades privadas	2	2,60
Total	**77**	**100**

El análisis efectuado por este Tribunal sobre los 77 convenios de colaboración vigentes a 31/12/2006 se ha centrado, principalmente, en el examen de la verdadera naturaleza jurídica de cada convenio de colaboración, con independencia de la denominación otorgada por las partes firmantes en su procedimiento de tramitación, así como en la verificación de que su contenido se adecua a la normativa aplicable y que su objetivo persigue conseguir una mayor eficacia en las actuaciones públicas encomendadas al INSHT en materia de prevención de riesgos laborales.

Dadas las diferencias existentes en el régimen jurídico aplicable a los convenios interadministrativos y a los convenios celebrados con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado, así como en el objeto de los mismos, a continuación se recogen los resultados específicos obtenidos por este Tribunal en el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras sobre los convenios de

colaboración diferenciado en los cuatro subepígrafes siguientes:

— Convenios de colaboración interadministrativos, es decir, celebrados por el INSHT con otras Administraciones Públicas y, por ello, sometidos al derecho público.
— Convenios de colaboración celebrados por el INSHT con personas físicas o jurídicas sometidos al derecho privado.
— Deficiencias de carácter común detectadas en los convenios de colaboración formalizados por el INSHT.
— Deficiencias de carácter específico observadas en dichos convenios.

3.3.1 Convenios de colaboración celebrados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo con otras Administraciones públicas

Según se recoge en el cuadro n.º 9, el número total de convenios de colaboración formalizados por el INSHT con otras Administraciones públicas y vigentes a 31/12/2006 fue igual a 51, lo cual supone un porcentaje del 66,23% sobre el total de convenios formalizados y vigentes a dicha fecha.

El desglose de los convenios de colaboración interadministrativos es el siguiente:

1. Los convenios de colaboración formalizados por el INSHT con distintas Universidades públicas (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Murcia, Cantabria, Navarra, Oviedo y Lleida, entre otras) ascendieron a un total de 23, lo cual supone un porcentaje del 29,86% sobre el total de convenios de colaboración formalizados por el INSHT.

El objeto de estos convenios fue muy variado, si bien una vez analizada la documentación facilitada por el INSHT relativa a estos convenios de colaboración, el Tribunal ha verificado que el objeto de los mismos se encontraba íntimamente relacionado con las materias de prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo, propias del ámbito de actuación de este Instituto.

De la misma forma, el Tribunal ha verificado que el objeto de estos convenios no se encontraba comprendido ni en el ámbito de aplicación del TRLCAP ni de la Ley 38/2003, General de Subvenciones.

Sin embargo, el Convenio Marco de Colaboración suscrito entre la Universidad de Barcelona, la Universidad Politécnica de Cataluña, la Universidad Pompeu Fabra y el INSHT en materia de formación superior en prevención de riesgos laborales y el Convenio con la Universidad de Lleida presentaron las irregularidades que se exponen en el subepígrafe III.3.3.4 de este Proyecto de Informe.

2. Los convenios de colaboración formalizados por el INSHT con Organismos públicos (Ministerio de Educación y Ciencia, Ministerio de Sanidad y Consumo, anterior Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Tesorería General de la Seguridad Social, Ayuntamientos de Madrid y Barcelona, Centro de Investigaciones Sociológicas y el Ente Público «Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea», entre otros) ascendieron a un total de 19, lo cual supone un porcentaje del 24,68% sobre el total de convenios de colaboración formalizados por el INSHT.

El objeto de estos convenios fue muy diferenciado; no obstante, este Tribunal de Cuentas ha procedido a analizar la documentación facilitada por el INSHT sobre estos convenios de colaboración, verificando que todos fueron formalizados por el INSHT en el ejercicio de sus competencias en materia de prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo, adecuándose a la normativa aplicable a los convenios de colaboración interadministrativos.

De la misma forma el Tribunal ha verificado que el objeto de estos convenios no estaba comprendido en el ámbito de aplicación del TRLCAP, ni en el de la Ley 38/2003, General de Subvenciones.

No obstante, dos convenios de colaboración formalizados por el INSHT con el Centro de Investigaciones Sociológicas y con la Tesorería General de la Seguridad Social presentaron deficiencias, tal y como se detalla en el subepígrafe III.3.3.4 de este Proyecto de Informe, dado que, a juicio de este Tribunal, el objeto de los convenios se encontraba comprendido dentro del ámbito de aplicación de los contratos tipificados en el TRLCAP.

3. Los convenios de colaboración formalizados por el INSHT con Comunidades Autónomas o sus Consejerías (Andalucía, Valencia, Canarias, Galicia, Madrid, Asturias y Castilla-La Mancha) ascendieron a un total de 7, lo cual supone un porcentaje del 9,09% sobre el total de convenios de colaboración formalizados por el INSHT.

El objetivo principal de estos convenios de colaboración consistió, con carácter general, en establecer las bases de cooperación entre el INSHT y la Comunidad Autónoma correspondiente sobre el traspaso de funciones y servicios de la AGE a la Comunidad Autónoma en materia de Gabinetes Técnicos Provinciales de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Una vez analizada la documentación facilitada por el INSHT relativa a estos convenios de colaboración, el Tribunal ha verificado que el objeto de los mismos se encuentra íntimamente relacionado con las materias de prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo, propias del ámbito de actuación de este Instituto.

De la misma forma el Tribunal ha verificado que el objeto de estos convenios no estaba comprendido en el ámbito de aplicación del TRLCAP ni en el de la Ley 38/2003, General de Subvenciones.

Sin embargo, con independencia de los incumplimientos de carácter general de los convenios de colaboración, recogidos en el subepígrafe III.3.3.3 de este Proyecto de Informe, es necesario precisar que, de acuerdo con la documentación facilitada por el INSHT a este Tribunal, no consta que el INSHT haya comunicado la formalización de estos convenios al Senado, tal y como establece el artículo 8.2 de la Ley 30/1992, de RJAP-PAC.

Asimismo, no consta la previa autorización para la suscripción de estos convenios de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica ni tampoco el informe del Ministerio afectado, tal y como dispone el apartado decimotercero de la Resolución de 4 de marzo de 2002, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de marzo de 2002, por la que se da aplicación a la previsión del artículo 95.3 del TRLGP, respecto al ejercicio de la función interventora.

Estas incidencias deben ser subsanadas por el INSHT, con el fin de adecuar su tramitación a lo dispuesto en la normativa señalada anteriormente.

4. El INSHT suscribió dos convenios de colaboración con organizaciones internacionales (la Agencia Europa para la Seguridad y Salud en el Trabajo y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social), lo cual supone un porcentaje de, tan sólo, el 2,6% sobre el total de convenios de colaboración suscritos por este Organismo autónomo.

Analizada la documentación facilitada por el INSHT relativa a estos convenios de colaboración, el Tribunal ha verificado que el objeto de los mismos se encuentra íntimamente relacionado con las materias de prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo, propias del ámbito de actuación de este Instituto.

De la misma forma este Tribunal ha verificado que el objeto de estos convenios no estaba comprendido en el ámbito de aplicación del TRLCAP ni en el de la Ley 38/2003, General de Subvenciones.

3.3.2 Convenios de colaboración celebrados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado

Según se recoge en el cuadro n.º 9, el número total de convenios de colaboración formalizados por el INSHT con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado, y vigentes a 31/12/2006, fue de 26, lo cual supone un porcentaje del 33,77% sobre el total de convenios formalizados y vigentes a dicha fecha.

El desglose de los convenios de colaboración formalizados por el INSHT con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado es el siguiente:

1. Los convenios de colaboración formalizados por el INSHT con distintas empresas privadas (Fundación Laboral de la Construcción, Sociedad Catalana de Seguridad y Medicina del Trabajo, Editorial «Lex Nova», Unión de Empresas Siderúrgicas y Croplife International, entre otras) ascendieron a un total de 9, lo cual supone un porcentaje del 11,69% sobre el total de convenios de colaboración formalizados por el INSHT.

Analizada la documentación remitida por el INSHT, este Tribunal ha verificado que todos estos convenios de colaboración fueron formalizados por el INSHT en el ejercicio de sus competencias y que su finalidad se encontraba relacionada con la prevención de riesgos laborales y su objeto no estaba comprendido en el ámbito de aplicación del TRLCAP ni en el de la Ley 38/2003, General de Subvenciones.

Sin embargo, el objeto del convenio suscrito con la empresa «Croplife International», a juicio de este Tribunal, se encuentra comprendido en los contratos regulados en el TRLCAP, como contrato de servicios, tal como se expone en el subepígrafe III.3.3.4 de este Proyecto de Informe.

2. Los convenios de colaboración formalizados por el INSHT con diferentes agentes sociales (Unión General de Trabajadores, Comisiones Obreras, Confederación Española de Organizaciones Empresariales y Unión Sindical Obrera, entre otros) ascendieron a 9, lo cual supone un porcentaje del 11,69% sobre el total de convenios de colaboración formalizados por el INSHT.

Este Tribunal de Cuentas ha verificado que estos convenios de colaboración fueron formalizados por el INSHT en el ejercicio de sus competencias y que su objeto fue promover y mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, no encontrándose comprendido en el ámbito de aplicación del TRLCAP ni en el de la Ley 38/2003, General de Subvenciones.

3. Los convenios de colaboración formalizados con colegios profesionales (Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, Consejo General del Colegio Oficial de Graduados Sociales y Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Agrícolas de España, entre otros), ascendieron a 6, lo cual supone un porcentaje del 7,79% sobre el total de convenios de colaboración formalizados por el INSHT y vigentes a 31/12/2006.

El objeto de estos convenios se centró básicamente en el establecimiento de un marco de colaboración que permitiese coordinar actividades en el campo de la seguridad e higiene en el trabajo en los sectores de la construcción, obras públicas y en las pequeñas y medianas empresas.

Del análisis efectuado por este Tribunal sobre el contenido y ejecución de estos convenios se ha verificado que fueron suscritos en el ejercicio de las competencias encomendadas al INSHT en materia de prevención de riesgos laborales, y que su objeto no estaba comprendido en el ámbito de aplicación del TRLCAP

ni en el de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, a excepción del convenio de colaboración formalizado por el INSHT con el Consejo General del Colegio Oficial de Graduados Sociales que, a juicio de este Tribunal, encubría una auténtica subvención pública, tal y como se expone en el subepígrafe III.3.3.4 de este Proyecto de Informe.

4. Los convenios de colaboración formalizados con Universidades privadas (Instituto Químico de Sarriá-CETS y la Escuela de Organización Industrial) ascendieron a 2, lo cual supone un porcentaje de, tan solo, un 2,6% sobre el total de convenios de colaboración suscritos por el INSHT.

El objeto de estos convenios fue promover la colaboración en actividades académicas de formación e investigación en el ámbito de la prevención de riesgos laborales y la salud laboral.

Este Tribunal de Cuentas ha verificado que estos convenios fueron formalizados por el INSHT en el ejercicio de sus competencias en materia de prevención de riesgos laborales y su objeto no estaba comprendido en el ámbito de aplicación del TRLCAP ni en el de la Ley 38/2003, General de Subvenciones.

3.3.3 Deficiencias de carácter común detectadas en los convenios de colaboración formalizados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Los convenios de colaboración formalizados por el INSHT, tanto interadministrativos, como con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado, presentaban una serie de deficiencias que se analizan a continuación:

1.ª Falta de habilitación legal específica para la celebración de convenios de colaboración con personas sometidas al Derecho privado.

A juicio de este Tribunal, la celebración de un convenio de colaboración no puede, en ningún caso, y más notoriamente cuando se trate de un convenio celebrado entre la Administración pública y una persona privada, excepcionar por vía del mero acuerdo de voluntades la aplicación de la Ley. Más aún, cualquier convenio de este tipo solo será posible cuando la propia Ley lo permita, y con los límites y en los términos en que la Ley así lo establezca.

Para que la Administración pueda contratar, es necesaria la existencia de una Ley (en este caso, el TRLCAP), que expresamente le habilita para ello y establece los procedimientos, reglas y controles que rigen dicha actividad contractual. Igualmente, cuando dichas transacciones versan sobre el patrimonio de las Administraciones públicas, las mismas están autorizadas y regladas en la legislación patrimonial correspondiente (en este caso, la Ley del Patrimonio de las Administraciones públicas).

Por esta misma razón, la celebración de convenios por parte de las Administraciones públicas debe estar respaldada por una previa habilitación legal. Así, el artículo 3.1.d) del TRLCAP, cuando se refiere a los convenios con personas sometidas al Derecho privado se remite expresamente a «…las normas específicas que los regulan…», consecuencia necesaria del sometimiento pleno a la Ley y al Derecho que predica nuestra Constitución de las Administraciones públicas (artículo 103 de la Constitución Española).

La habilitación legal específica para la celebración de convenios de colaboración entre Administraciones públicas se encuentra en la Ley 30/1992 (artículo 6 y siguientes y Disposición adicional decimotercera). Así, los convenios de colaboración son instrumentos que la Ley pone al alcance de las Administraciones públicas para que éstas colaboren entre sí, configurándose como el medio normal de relación entre Administraciones públicas en los supuestos de colaboración voluntaria.

Por su parte, el artículo 88 de la citada Ley 30/1992, habilita a la Administración pública para la celebración de determinados tipos de convenios, pactos o acuerdos con particulares al preceptuar que «Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarias al Ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule,…».

De acuerdo con lo dispuesto en este precepto, un convenio entre la Administración y una persona jurídico-privada debe reunir una serie de requisitos para ser válido, entre los cuales se encuentra la existencia previa de una norma habilitante que determine el alcance, los efectos y el régimen jurídico aplicable, al igual que se dispone en el citado artículo 3.1.d) del TRLCAP, al excluir de su ámbito de aplicación «Los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulen, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado…».

Por tanto, tales convenios se regirán por su norma específica, quedando excluidos del ámbito de aplicación del TRLCAP, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en dicha Ley o en normas administrativas especiales, tal y como dispone el artículo precitado.

Sin embargo, el ordenamiento jurídico español no incluye ninguna norma específica, como se ha comentado anteriormente, reguladora del régimen jurídico específico de los convenios de colaboración y, con carácter especial, respecto a los celebrados con personas sometidas al derecho privado, motivo por el cual todos los convenios de colaboración celebrados por el INSHT con estas personas se suscribieron sin una habilitación legal específica.

En consecuencia, dado el insuficiente marco jurídico regulador de los convenios de colaboración y, con carácter especial, respecto a los convenios celebrados con personas sometidas al derecho privado, el Gobierno debería estudiar la necesidad de regular exhaustivamente este instrumento jurídico, a través de una norma con rango legal.

Esta norma con rango de ley, debería abordar:

— Aspectos regulativos sustantivos, tales como la delimitación conceptual de la figura del convenio administrativo, deslindándola adecuadamente de la figura del contrato, y muy especialmente de los contratos administrativos especiales y de los contratos de derecho privado celebrados por las Administraciones públicas, acotando nítidamente el alcance, los fines y la justificación del recurso al convenio como instrumento de gestión.

— Aspectos de procedimiento relativos a la competencia para su celebración, tramitación, gestión, ejecución, vigencia y terminación, y controles tanto previos —relativos a la necesidad e idoneidad del recurso al convenio—, como posteriores —relativos a la justificación del cumplimiento de la finalidad del convenio.

Sin perjuicio de lo anterior, la singular casuística y las peculiaridades y especificidades de la variada tipología de convenios vigentes en la Administración General del Estado aconseja el estudio de la posibilidad de que cada Departamento Ministerial elabore una disposición reglamentaria sectorial reguladora de este instrumento jurídico, adecuando sus perfiles, sus fines y su posible tipología a su ámbito de actividad y competencias.

2.ª Escaso desarrollo de los convenios-marco suscritos por el INSHT.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.4 de la LRJAP-PAC los denominados convenios-marco o protocolos generales son aquellos convenios que se limitan «a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés».

Es decir, los protocolos generales, convenios o acuerdos-marco se deben limitar a establecer unas pautas generales de colaboración entre las partes con el fin de desarrollar acciones conjuntas que deberán concretarse posteriormente a través de la suscripción de uno o varios convenios específicos. Por tanto, sin la existencia de dichos convenios específicos posteriores de desarrollo, los convenios-marco no generarían efectos jurídicos ni, en su caso, económicos.

En consecuencia, el convenio específico es aquel convenio que desarrolla un convenio-marco, pudiendo adoptar también la denominación de «adenda», «anexo» o «protocolo», donde se recoge el clausulado específico de la actuación de colaboración entre las partes, respetando, en todo caso, las estipulaciones del convenio-marco del que deriva.

Por ello, los convenios o acuerdos específicos deben contener, entre otras cuestiones, las actuaciones concretas a desarrollar mediante el convenio, su finalidad, las obligaciones de las partes y, en el caso de que se asuman obligaciones económicas, la parte que las asume, así como su cuantía y el plazo de ejecución de la acción concertada.

El Tribunal verificó que el INSHT tenía suscritos a 31/12/2006 un total de 28 convenios o acuerdos marco. Estos convenios-marco correspondieron tanto a convenios interadministrativos (21) como a convenios de colaboración formalizados con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado (7).

Además, este Tribunal de Cuentas verificó que hasta el 31/12/2006, el INSHT sólo había desarrollado mediante convenios específicos 8 de los convenios-marco anteriores, es decir, el 28,6% del total de convenios marco formalizados.

El escaso desarrollo efectuado sobre estos convenios-marco (tan sólo un 28,6%) y, en las ocasiones en que dichos convenios-marco fueron desarrollados, la gran demora en el tiempo que se produjo hasta su suscripción (diez años en una ocasión), denota una falta de eficacia de los mismos, ya que, al no ser desarrollados mediante convenios específicos, no generaron efectos jurídicos ni, en su caso, económicos.

Por ello, este Tribunal de Cuentas considera que el INSHT debería proceder, en primer lugar, a examinar la conveniencia de mantener vigentes estos convenios-marco sin desarrollo específico y carentes de actividad; y, en segundo lugar, el INSHT debería proceder a analizar su política de suscripción de convenios-marco dada su escasa efectividad.

3.ª Escasa actividad de los convenios de colaboración vigentes a 31 de diciembre de 2006.

Como ya se ha reiterado, a 31/12/2006, el INSHT tenía suscritos y vigentes un total de 77 convenios de colaboración, tanto interadministrativos como con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado.

Con carácter general, el clausulado de los convenios de colaboración formalizados por el INSHT recogía, en relación con la duración del convenio, una cláusula-tipo donde se establecía un periodo determinado de vigencia del mismo, entendiéndose tácitamente prorrogado dicho periodo de vigencia por plazos anuales sucesivos, salvo denuncia expresa de alguna de las partes suscriptoras con antelación a la fecha de su vencimiento.

Dada la falta de denuncia expresa de estos convenios por ninguna de sus partes suscriptoras, de acuerdo con la documentación facilitada por el INSHT, a 31/12/2006 se encontraban vigentes la totalidad de los convenios recogidos en el citado cuadro.

Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha verificado que, a pesar de estar vigentes a 31/12/2006 un total de 77 convenios de colaboración, tan sólo 41 (53,25%) de estos convenios tenían alguna actividad, es decir, se estaban ejecutando acciones derivadas de estos convenios.

Por el contrario, 34 convenios se encontraban sin actividad y, con respecto a dos, el INSHT no aportó justificación a este Tribunal relativa a su actividad a 31/12/2006.

A mayor abundamiento, con respecto a los 41 convenios de colaboración que permanecían activos a dicha fecha, el INSHT, a requerimiento de este Tribunal, ha comunicado que preveía mantener tan sólo un total de 22 convenios de colaboración (15 suscritos con Administraciones públicas y 7 con personas jurídicas de derecho privado), actualizar otros 4 convenios (3 con Administraciones públicas y 1 con persona jurídica sometida al derecho privado), y proceder a denunciar el resto de convenios vigentes.

Esta situación pone de manifiesto el excesivo número de convenios de colaboración suscritos por el INSHT y vigentes a 31/12/2006, cuando, según ha verificado este Tribunal, sólo el 53,25% de los mismos tenía actividad.

Por ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el INSHT debería analizar la situación actual de todos los convenios de colaboración suscritos y vigentes, con el fin de denunciar aquéllos que no representen actividad para el Instituto, así como actualizar los que conllevan un interés para las funciones y competencias encomendadas a dicho Organismo autónomo.

4.ª Escasa determinación del objeto de los convenios.

Con carácter general, y obviando los 28 convenios-marco vigentes a 31/12/2006 que, por su propia naturaleza, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.4 de la citada LRJAP-PAC, se limitan a establecer unas pautas generales de colaboración entre las partes, el objeto de los convenios de colaboración no se encontraba suficientemente determinado y especificado, limitándose a recoger una descripción genérica de las actividades a desarrollar por las partes, provocando una indeterminación del alcance y objeto del convenio.

5.ª Ausencia de concurrencia de terceros en la tramitación de los convenios de colaboración.

Ninguno de los convenios de colaboración analizados por este Tribunal de Cuentas y vigentes a 31/12/2006 contenía documentación justificativa donde constase la realización de actividades tendentes a promover la concurrencia de terceros en la suscripción de los convenios de colaboración.

Si bien el principio de concurrencia, al igual que los principios de publicidad, igualdad y no discriminación que rigen la contratación pública no son aplicables, «stricto sensu», al régimen jurídico de los convenios de colaboración, a juicio de este Tribunal de Cuentas, debería dejarse constancia documental en el expediente tramitado de aquellas razones que justifican la elección directa del órgano o entidad suscriptora final del mismo, en detrimento de otros posibles suscriptores, limitando, de esta forma, la posible actuación arbitraria de la Administración en la elección de la parte suscriptora del convenio, con especial relevancia en aquellos convenios de colaboración generadores de gasto.

6.ª Ausencia de informes de la Abogacía General del Estado.

De acuerdo con la información remitida por el INSHT, a requerimiento de este Tribunal de Cuentas, con fechas 16/10/2007 y 29/10/2007, el 93,50% (72 convenios) del total de convenios suscritos no habían sido informados por la Abogacía General del Estado.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas «La asistencia jurídica, consistente en el asesoramiento y la representación y defensa en juicio del Estado y de sus Organismos autónomos, así como la representación y defensa de los órganos constitucionales, cuyas normas internas no establezcan un régimen especial propio, corresponderá a los Abogados del Estado integrados en el Servicio Jurídico…».

Por su parte, el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado recoge, entre las funciones encomendadas a la Abogacía General del Estado, la función consultiva como centro superior consultivo de la Administración del Estado, Organismos autónomos y entidades públicas dependientes y, «salvo norma legal o reglamentaria que expresamente disponga lo contrario, los informes del Servicio Jurídico del Estado serán facultativos y no vinculantes».

Tanto la citada Ley como el mencionado Real Decreto no contienen disposición alguna con respecto a la obligatoriedad o no de solicitar informe a la Abogacía General del Estado en materia de convenios de colaboración.

Sin embargo, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de mayo de 1988, sobre funciones consultivas de los Abogados del Estado en los Ministerios, recoge en su acuerdo primero que «Los Servicios Jurídicos de los Ministerios informarán en Derecho, siempre que deban hacerlo en virtud de precepto legal o reglamentario expreso. Aparte de ello y al objeto de lograr que la asistencia consultiva a los diferentes Departamentos ministeriales se ejerza en mejores condiciones de unidad, eficacia y seguridad jurídica, es oportuno solicitar el asesoramiento de los indicados Servicios jurídicos en los siguientes casos: … e) Sobre el contenido y resolución de los contratos privados que suscriban el Depar-

tamento o los Organismos autónomos respectivos y sobre los convenios de cooperación que celebren aquéllos con otros entes públicos».

De acuerdo con lo dispuesto anteriormente, si bien la solicitud de informe a la Abogacía General del Estado sobre los convenios de colaboración no tiene carácter preceptivo, sino facultativo, parece oportuno su solicitud a juicio de este Tribunal, con el fin garantizar las condiciones de eficacia y seguridad jurídica en la suscripción.

Sin embargo, dicho Acuerdo se refiere sólo y exclusivamente a los convenios de colaboración que celebre la Administración Pública con otros entes públicos, dejando al margen de dicha solicitud de informe a los convenios de colaboración que celebre la AGE con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado.

Esta situación también se desprende de la Resolución de 4 de marzo de 2002, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de marzo de 2002, por la que se dio aplicación a la previsión del artículo 95.3 del TRLGP respecto al ejercicio de la función interventora. Así, dicha Resolución exige en su apartado decimotercero la existencia de informe del Servicio jurídico sobre el texto del convenio en los convenios de colaboración celebrados por la AGE, tanto con Comunidades Autónomas como con el resto de entidades públicas, requisito éste no exigido para aquellos convenios de colaboración celebrados con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado.

De acuerdo con lo dispuesto anteriormente, y dada la ausencia casi absoluta de informes de la Abogacía General del Estado en los convenios de colaboración suscritos por el INSHT con otros entes públicos, este Tribunal de Cuentas considera que este Organismo autónomo debería haber solicitado informe sobre el texto del convenio, a la Abogacía General del Estado, sobre todos los convenios celebrados con entidades públicas, con el fin de garantizar la citada eficacia y seguridad jurídica de los mismos.

Sin embargo, de la documentación aportada por el INSHT sólo figura el citado informe en un total de 5 convenios suscritos con entidades públicas.

A mayor abundamiento, este Tribunal de Cuentas considera que el INSHT debió solicitar informe de la Abogacía General del Estado también en relación con los convenios de colaboración suscritos con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado, ya que, en este último supuesto, se incrementa el riesgo de elusión de la normativa reguladora de los contratos administrativos recogida, con carácter general, en el citado TRLCAP, máxime cuando el artículo 49.4 del TRLCAP establece la obligación de someter a informe del servicio jurídico correspondiente, los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos, precepto que bien pudo aplicarse, analógicamente, en la tramitación de los convenios del INSHT en virtud del artículo 3.2 del propio TRLCAP.

7.ª Ausencia de informes de la Intervención Delegada en el INSHT.

De acuerdo con la información remitida por el INSHT, a requerimiento de este Tribunal de Cuentas, con fechas 16/10/2007 y 29/10/2007, un total de 72 convenios de colaboración no disponían de informe de fiscalización previa emitido por la Intervención Delegada, lo cual representó un porcentaje del 93,50% sobre el total de convenios suscritos.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la IGAE, es preceptiva la fiscalización previa de todos aquellos convenios de colaboración formalizados por el INSHT, tanto con entes públicos como con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado, con carácter previo a su suscripción, siempre que de ellos se deriven obligaciones de contenido económico para el citado Organismo.

El INSHT suscribió sólo cinco convenios de colaboración que generaron obligaciones en el presupuesto del INSHT, sin embargo, tan sólo en uno de ellos (Acuerdo Complementario al Protocolo General de Colaboración entre la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, el INSHT y la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social) figuraba el preceptivo informe de fiscalización previa emitido por la Intervención Delegada, lo cual supuso un incumplimiento, además del citado Real Decreto 2188/1995, del artículo 92 del derogado TRLGP regulador de la función interventora.

8.ª Incumplimientos de la normativa interna del INSHT.

Como se ha indicado en el epígrafe III.3.2 anterior, el INSHT había aprobado, entre sus disposiciones de carácter interno, la Instrucción n.º 7/05 sobre «Normas para la suscripción de convenios de colaboración», con la finalidad de establecer un procedimiento amparado en la normativa vigente que garantizase la necesaria solvencia jurídica y unificase los criterios en la suscripción de convenios de colaboración.

Desde la entrada en vigor de dicha Instrucción, producida con fecha 1/7/2005, el INSHT ha suscrito un total de cinco convenios de colaboración, todos ellos con entidades públicas.

Del análisis de la documentación remitida por el INSHT, relativa a estos convenios, este Tribunal de Cuentas ha verificado los siguientes incumplimientos del procedimiento establecido en la citada Instrucción:

— De acuerdo con la cláusula novena de la Instrucción 7/05, con carácter previo a la suscripción de los convenios, es necesario solicitar informe tanto de la Abogacía del Estado como de la Intervención Delegada en el Departamento. Sin embargo, entre la documentación facilitada por el INSHT a este Tribunal de Cuentas

sólo constaba el informe de la Abogacía del Estado, como se ha mencionado, en dos de los convenios formalizados a partir de 1/7/2005 y el informe de fiscalización previa de la Intervención Delegada sólo figuraba en uno de estos convenios, lo cual supone, además del incumplimiento de la normativa señalada anteriormente, el incumplimiento de su propia Instrucción interna.

— La cláusula decimotercera establece que «Una vez firmado el convenio, deberán constituirse sus órganos de control y seguimiento», destacando la creación de la denominada Comisión de Seguimiento, a la que se atribuyen funciones como el impulso y desarrollo del convenio, así como su evaluación e interpretación. Sin embargo, en la documentación remitida a este Tribunal no existía constancia de la creación de esta Comisión en los convenios formalizados ni de su funcionamiento.

— Por último, la citada cláusula manifiesta que «En el plazo de dos meses, antes del cumplimiento del plazo de finalización del convenio, el órgano promotor del mismo, deberá remitir a la Secretaría General un informe-memoria de las actividades realizadas en el marco del convenio, con propuesta, en su caso, de prórroga o de renovación del mismo». Tampoco existía constancia de la elaboración del citado informe-memoria de las actividades realizadas en ejecución del convenio, ni de la propuesta de su prórroga o renovación.

9.ª Convenios de colaboración generadores de gasto para el INSHT.

De acuerdo con las actuaciones fiscalizadoras desarrolladas por el Tribunal de Cuentas en el INSHT, y en base a la información remitida al Tribunal por dicho Instituto con fecha 24/10/2007, tan solo cinco convenios de colaboración habían generado obligaciones en el presupuesto de gastos del INSHT como consecuencia de su ejecución.

Los expedientes de gasto tramitados por el INSHT como consecuencia de ello fueron los siguientes:

a) Expediente 2/1125, relativo al «Convenio entre el INSHT y el Centro de Investigaciones Sociológicas» celebrado con fecha 28/6/2002, cuyo objeto fue la «Realización de la V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo», por un importe de 360.607 euros.

b) Expediente 2/1163, relativo al «Convenio entre el INSHT y la Universidad de Lleida» suscrito con fecha 16/7/2002, cuyo objeto fue la «realización de un curso virtual sobre seguridad y salud en el trabajo», por un importe de 100.400 euros.

c) Expediente 2/1173, relativo al «Convenio entre el INSHT y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo», suscrito con fecha 25/7/2002 cuyo objeto fue la celebración de «un seminario sobre sistemas integrados de gestión en prevención de riesgos laborales», por un importe de 21.108 euros.

d) Expediente 3/1321, relativo al «Convenio de colaboración entre el MTAS y el Colegio de Graduados Sociales de España», formalizado con fecha 15/12/2003, cuyo objeto fue la «realización de actividades formativas del Colegio de Graduados Sociales de España para la implantación del sistema DELTA sobre siniestralidad laboral», por un importe estimado de 330.000 euros, de los cuales sólo se hizo efectivo un primer pago con fecha 30.4.2004 por importe de 82.500 euros.

e) Expediente 7/1448, relativo al «Acuerdo complementario al protocolo general de colaboración entre la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, el INSHT y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social», suscrito con fecha 13/9/2007, cuyo objeto fue la «Organización del II Congreso de Prevención de Riesgos Laborales en Iberoamérica», por un importe de 240.000 euros.

Una vez analizada la documentación remitida por el INSHT relativa a los expedientes de gasto tramitados para estos convenios de colaboración, este Tribunal ha observado una serie de deficiencias que, dado su carácter específico, son analizadas en el subepígrafe III.3.3.4 siguiente.

3.3.4 Deficiencias de carácter específico observadas en los convenios de colaboración formalizados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Este Tribunal de Cuentas ha verificado que, del total de los 77 convenios de colaboración vigentes a 31/12/2006, seis convenios presentaron deficiencias que, por su carácter específico, se relacionan a continuación:

1.ª «Convenio entre el INSHT y el Centro de Investigaciones Sociológicas», celebrado con fecha 28/7/2002, cuyo objeto fue la «Realización de la V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo», por un importe de 360.607 euros.

Del análisis efectuado por el Tribunal sobre el contenido real del convenio se desprende que el objeto del convenio de colaboración fue la realización de una encuesta de condiciones de trabajo, a nivel nacional, sobre una muestra representativa de la población trabajadora por cuenta ajena. A juicio de este Tribunal de Cuentas, el objeto de este convenio estaría comprendido en el ámbito de aplicación del TRLCAP dentro de los contratos administrativos calificados de servicios, según lo dispuesto en el artículo 196.3.e) del citado texto legal al establecer que «Son contratos de servicios aquellos en los que la realización de su objeto sea: e) La realización de encuestas, tomas de datos y otros servicios análogos».

Mediante la suscripción de este convenio de colaboración, el INSHT eludió la aplicación de los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discrimina-

ción, garantizados en el citado TRLCAP, al no promover la concurrencia de terceros, ni constar en el expediente tramitado informe relativo a las razones que justificaron la elección directa del órgano con el que se suscribió finalmente el mismo, en detrimento de otros posibles suscriptores.

A mayor abundamiento, las nuevas encuestas nacionales sobre condiciones de trabajo realizadas por el INSHT para los ejercicios 2003 y siguientes fueron realizadas, acertadamente a juicio de este Tribunal, mediante un contrato de servicios, adjudicado a través de concurso público, de acuerdo con lo dispuesto en el TRLCAP.

2.ª «Convenio de colaboración entre el INSHT y Croplife International para el proyecto «Safe Use Initiative», celebrado con fecha 6/3/2003, entre el anterior Director del INSHT y la citada empresa privada, en virtud del cual el CNMP de Sevilla se obligaba a realizar determinadas actividades (análisis de mercado, promoción de la fabricación de ropa de protección adecuada, apoyo y asesoramiento a los fabricantes del sector, ensayos de laboratorio de ropa de protección, etc.) dentro del marco del proyecto.

De acuerdo con la cláusula 12ª del convenio, la empresa privada «Croplife International» remuneró al INSHT por los servicios prestados según los precios públicos recogidos en la Orden de 6 de marzo de 1991, asumiendo, de igual forma, los gastos originados por los desplazamientos y el alojamiento de los Técnicos de Prevención, derivados de la ejecución del convenio.

Con respecto a la contraprestación económica recogida en la cláusula 12ª del convenio a percibir por el INSHT de acuerdo con lo establecido en la Orden de 6 de marzo de 1991, se hacen extensivas en este apartado las consideraciones expuestas en el epígrafe III.6.2 de este Proyecto de Informe, relativas a la falta de actualización de los precios públicos a percibir por el INSHT y, consecuentemente la falta de equilibrio económico entre la prestación de servicios del INSHT y el importe recibido, derivada de este convenio.

Por otro lado, atendiendo al objeto de este convenio, este Tribunal considera que el mismo se encuentra comprendido dentro del ámbito de aplicación del TRLCAP, a tenor de lo dispuesto en el artículo 196.3 del citado texto legal, donde se regulan los contratos administrativos tipificados como de servicios.

3.ª «Convenio entre el INSHT y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo», suscrito con fecha 25/7/2002, cuyo objeto fue la organización de «un seminario sobre sistemas integrados de gestión en prevención de riesgos laborales» por un importe de 21.108 euros.

De acuerdo con lo dispuesto en la cláusula quinta de este convenio, el INSHT se comprometió al abono de dicha cantidad en dos plazos: el 50% (10.554 euros) antes de la celebración del seminario y el 50% restante, una vez celebrado el mismo, sin establecer ningún tipo de requisitos o parámetros adicionales.

Sin embargo, de la documentación aportada a este Tribunal se observa que la liquidación de los gastos del seminario a financiar por el INSHT, se efectuó en función de unos porcentajes diferentes a los que figuraban en el convenio, si bien el importe abonado fue el recogido en su clausulado.

4.ª «Convenio de colaboración entre la Secretaría General de Empleo, a través del INSHT y el Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales de España», formalizado con fecha 15/12/2003.

Con carácter previo a la formalización de este convenio de colaboración, la Abogacía del Estado en el anterior Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales emitió, con fecha 12/12/2003, Informe al Borrador de convenio de colaboración remitido a estos efectos, manifestando en su Consideración Primera que «Dado que en la cláusula segunda se contiene una estipulación en contra de tercero (el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo), que no es parte en el convenio, sería necesaria la aceptación expresa del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo sobre la previsión que se contiene en la cláusula segunda del mismo, a través de su Director, como máximo órgano representativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1257 del Código Civil».

Continúa manifestando la Abogacía del Estado en la Consideración Tercera de dicho Informe que «La cláusula segunda del convenio debería modificarse, ya que de su actual redacción no se deduce que se trate de la realización de una actividad de interés común a las partes, sino que parece que se trata de proporcionar a los Colegios de Graduados Sociales los medios económicos necesarios para realizar las acciones formativas que implican la correcta utilización del sistema Delta de notificación de partes de accidentes, lo cual no supone una actividad propia de un Convenio de Colaboración que haya de ser ejecutada y sea de interés a las partes firmantes del Convenio», manifestando a continuación en su Consideración Cuarta que «…debería expresarse cuál es la cantidad que el Consejo de Colegios de Graduados Sociales destina a la ejecución del Convenio, ya que los convenios de colaboración exigen que la financiación, si bien no equivalente, sea conjunta por ambas partes firmantes del Convenio».

A mayor abundamiento el citado Informe de la Abogacía del Estado expone en su Consideración Quinta que «La cláusula tercera deberá ser eliminada, ya que, en su redacción actual, parece que está haciendo referencia más bien a una subvención que ha de recibir el Consejo de Colegios Oficiales de Graduados Sociales que una cantidad destinada a financiar actuaciones de interés conjunto a las partes firmantes del Convenio».

Como Anexo a este convenio y, a solicitud del Informe emitido al efecto por la Abogacía General del Estado, figura un compromiso del Director del INSHT, que ejerció este cargo en el año 2003, asumiendo las obligaciones económicas derivadas de la ejecución del mismo.

El objeto recogido en este convenio de colaboración fue proporcionar a los Colegios de Graduados Sociales los medios económicos necesarios para la realización de actividades formativas del Colegio de Graduados Sociales de España para la implantación del sistema DELTA sobre siniestralidad laboral, financiado en su totalidad por el INSHT, con un importe de 330.000 euros.

Este instrumento jurídico, articulado bajo la apariencia formal de un convenio de colaboración, establecía, entre otras, las siguientes cláusulas:

— De acuerdo con lo dispuesto en la cláusula primera del citado convenio, su objeto era «proporcionar a los Colegios de Graduados Sociales los medios económicos necesarios para realizar las actividades formativas que implican la correcta utilización del sistema Delta de notificación de partes de accidentes de actividad que resulta de un enorme interés para el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales».

— En su cláusula segunda estipula que «Para ello el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo colaborará con la cantidad de 330.000 euros, que se abonará, en un primer pago a la firma del presente convenio de 82.500 euros para hacer frente a la formación de formadores, y el resto a medida que se justifique la realización de la formación del resto de colectivos de Graduados Sociales».

— Por su parte, el Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales «se compromete a poner a disposición del INSHT toda su infraestructura y medios personales y técnicos con los que cuenta», sin concretar ni estos medios aportados, ni las actividades que se comprometía a efectuar.

Como resultado del análisis efectuado sobre el contenido real del convenio de colaboración, así como de su ejecución, este Tribunal de Cuentas, a pesar de las modificaciones introducidas en el mismo como consecuencia del Informe de 12/12/2003 emitido por la Abogacía del Estado al Borrador remitido, considera que el objeto del mismo reunía todos los requisitos establecidos en el artículo 2 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, siendo por ello de aplicación el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las Administraciones públicas, ya que:

— Se trataba de una disposición dineraria, por parte del INSHT, sin contraprestación directa, por parte del Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales.

— La entrega dineraria estaba condicionada al cumplimiento de un objetivo, consistente en la realización de actividades formativas por parte del Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales.

— Las actividades financiadas por el INSHT tenían por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social como era «la correcta utilización del sistema DELTA de notificación de partes de accidentes de actividad que resulta de un enorme interés para el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales», como se estipulaba en el clausulado del mencionado convenio.

Por ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, como consecuencia de la formalización de este convenio de colaboración, la Secretaría General de Empleo, órgano suscriptor del convenio, incumplió los preceptos recogidos en la citada Ley 38/2003, General de Subvenciones y, en particular, los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación recogidos en el artículo 8 del citado texto legal.

Por otra parte, respecto a su ejecución, y de acuerdo con la documentación remitida por el INSHT a este Tribunal de Cuentas, el anterior Director del INSHT sólo procedió al abono del primer pago del convenio, por un importe de 82.500 euros, correspondiente a la primera fase, donde se impartiría un curso de formación, con personal del MTAS y del propio Consejo General a Graduados Sociales.

Sin embargo, la segunda fase de este convenio, donde los graduados sociales formados en la primera fase debían impartir sesiones informativas para completar la formación de todos los colegiados, según la documentación remitida por el INSHT al Tribunal, no se ejecutó, incumpliéndose con ello lo dispuesto en el presunto convenio de colaboración, en consecuencia, el importe restante del convenio, es decir, 247.500 euros no fue pagado por el INSHT, dado que el Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales incumplió el Convenio.

Por tanto, dado que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, esta entrega dineraria se trataba, en realidad, de una auténtica subvención y, dado que el beneficiario de la misma (Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales) no cumplió plenamente su correlativa obligación de realizar la segunda fase del convenio impartiendo clases a todos los colegiados, este Tribunal de Cuentas considera que el INSHT, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 177 de la Ley General Presupuestaria, debería proceder a solicitar el reintegro de los importes satisfechos por este Instituto al citado Consejo General, que ascendieron a 82.500 euros, más los intereses de demora correspondientes, al no haberse cumplido el objeto de la misma y no haber prescrito su derecho, ya que el reconocimiento de la obligación se efectuó con fecha 30/4/2004.

5.ª «Convenio de colaboración entre la TGSS y el INSHT», formalizado con fecha 3/5/2006, cuyo objeto fue la realización de actividades de colaboración (cursos, reuniones y jornadas, actuaciones de promoción, estudios, metodología y edición de un CD-ROM), correspondiendo al INSHT la dirección de los cursos, así como la determinación del programa y su duración, aportando el INSHT el personal y material necesarios.

Por su parte, la TGSS se comprometía a financiar el coste de la edición de un CD-ROM, donde se recogiese la «Metodología sobre la evaluación de riesgos laborales», estimado en un importe de 270.000 euros, facilitando al INSHT mil copias de dicho soporte informático.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, analizado el objeto de este convenio considera que el mismo se encuentra comprendido en el ámbito de aplicación de los artículos 196 y siguientes del TRLCAP que regulan los contratos de consultoría y asistencia.

6.ª «Convenio-marco entre la Universidad de Barcelona, la Universidad Politécnica de Cataluña, la Universidad Pompeu Fabra y el INSHT», suscrito con fecha 27/9/1999, cuyo objeto fue la adhesión de este Organismo autónomo al convenio de colaboración celebrado en julio de 1999 entre las tres Universidades anteriores, con el fin de constituir conjuntamente un centro mixto denominado «Escuela Superior de Prevención de Riesgos Laborales» (en adelante, ESPRL) cuyo objeto es promover e impartir enseñanzas universitarias sobre prevención de riesgos laborales.

La ESPRL, de acuerdo con lo dispuesto en el convenio de colaboración, tendría su sede en las instalaciones del INSHT sitas en el CNCT de Barcelona, para lo cual se habilitaron los espacios necesarios que se acordaron en el convenio, hasta un máximo de 383 metros cuadrados, para uso conjunto de la Escuela Superior de Prevención de Riesgos Laborales y del INSHT.

Por su parte, la ESPRL compensaría económicamente al INSHT por los gastos de acondicionamiento y utilización de los espacios del edificio del CNCT de Barcelona, así como por la docencia impartida por los profesores del INSHT, es decir, la compensación se efectuaría directamente al citado Organismo y no a los profesores.

No obstante, el convenio de colaboración no recogía los importes a compensar al INSHT, que figuraban en las Actas del Consejo de Dirección de la ESPRL, en cuyo seno se estipularon las citadas compensaciones económicas, contraprestación que debió recogerse en el citado convenio.

Para solventar esta situación irregular y, asimismo, con el fin de incrementar la participación del INSHT en los órganos de gobierno y gestión de la ESPRL, con fecha 28/11/2006, se suscribió una adenda al citado convenio de colaboración.

En esta adenda, además de regularse las funciones y composición de los citados órganos de dirección y gestión, se recogió una previsión de ingresos a favor del INSHT, para el año 2006, cifrada en 31.357 euros en concepto de utilización de espacios del CNCT de Barcelona, impartición de clases (teóricas y prácticas) y servicio de reprografía. Por su parte, los gastos generados por la ESPRL imputables al INSHT durante el citado año se cifraron en un total de 30.596 euros, correspondientes a la dedicación de horas/técnico en la preparación e impartición de las asignaturas encomendadas al INSHT, limpieza de las aulas y gastos de suministro.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, la cesión de espacios recogida en el convenio, dentro del CNCT de Barcelona del INSHT para la impartición de las clases, tiene un claro carácter patrimonial, ya que es necesaria dicha cesión para el ejercicio de la actividad docente, por lo que dicha cesión debió formalizarse mediante el correspondiente contrato.

A este respecto es necesario manifestar que los técnicos del CNCT de Barcelona que tenían autorización docente para impartir clases en la ESPRL estaban relacionados en la Guía Docente de cada curso académico. Para el curso 2007/2008 figuraban un total de 13 técnicos del INSHT, los cuales no disponían de Resolución de Incompatibilidad emitida por el MAP para el desarrollo de estas actividades, a excepción de un técnico que sí disponía de la misma como profesor de la Universidad de Barcelona, impartiendo las asignaturas encomendadas a esta Universidad dentro de la estructura organizativa de la ESPRL.

3.4 ENCOMIENDA DE GESTIÓN

3.4.1 Introducción

Como se ha expuesto en el epígrafe III.1.1 de este Proyecto de Informe, la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la FPRL, asignó las siguientes nuevas funciones al INSHT en materia de prevención de riesgos laborales, para las que este Instituto no tenía la adecuada estructura orgánica y de personal, como son:

— Prestar la asistencia técnica y la colaboración necesaria en la elaboración de la planificación anual de las actividades a desarrollar por las MATEPSS, en su seguimiento y en la valoración técnica de sus resultados.

— El desarrollo de programas y actividades preventivas de ámbito estatal o suprautonómico.

— Trabajos de análisis e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales encomendados por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Asimismo, la citada Orden TAS/3623/2006 estableció la posibilidad de que la Secretaría de Estado de la Seguridad Social encomendase al INSHT en su condición de organismo científico y técnico especializado de la AGE y como Centro de Referencia Nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, «a través de los instrumentos jurídicos que procedan, el desarrollo de programas y actividades preventivas de ámbito estatal o suprautonómico, a realizar por el propio Instituto o en colaboración con las organizaciones empresariales y

sindicales más representativas, o con sus instituciones técnicas especializadas en materia preventiva».

El instrumento jurídico utilizado por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y el INSHT fue la encomienda de gestión. Así, mediante Resolución de 26 de marzo de 2007 de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, se publicó en el BOE de fecha 11.4.2007, el acuerdo de encomienda de gestión con el INSHT, para el desarrollo durante 2007 de determinadas actividades de prevención correspondientes al ámbito de la Seguridad Social, financiadas por un importe de 8 millones de euros con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación.

Conviene recordar que la LRJAP-PAC, en su artículo 15 regula la encomienda de gestión entre órganos o Entidades de la misma o distinta Administración por razones de eficacia o porque no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño, medios de los que el Instituto sí dispone.

3.4.2 Desarrollo de la encomienda de gestión de 26 de marzo de 2007

De acuerdo con lo establecido en la citada encomienda de gestión, el INSHT se comprometió a desarrollar durante 2007 las actividades de prevención en el ámbito de la Seguridad Social que constituyen el objeto de la encomienda y que fueron concretadas por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Estas actividades se agrupaban en tres tipos:

1) Actividades preventivas de ámbito estatal o suprautonómico a desarrollar por el Instituto de forma directa, consistentes en la realización de informes y estudios relacionados con la seguridad y salud en el trabajo (Cláusula Primera 1).

A este respecto, debe destacarse que de las tres actividades preventivas encomendadas en este apartado, el INSHT sólo procedió a realizar la actividad recogida en el punto b) relativa a «La elaboración de un estudio sobre la problemática que afecta a los trabajadores inmigrantes en materia de seguridad y salud en el trabajo», mediante la formalización de un contrato de consultoría y asistencia mediante procedimiento negociado sin publicidad n.º 16/2007, suscrito con la Fundación General UNED, por un importe de 24.000 euros, que posteriormente se analiza.

2) Actividades preventivas de ámbito estatal o suprautonómico que el Instituto debía desarrollar, en colaboración con dos organizaciones empresariales (Confederación Española de Organizaciones Empresariales – CEOE- y Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa — CEPYME) y con dos organizaciones sindicales (Unión General de Trabajadores –UGT- y Comisiones Obreras — CCOO), que aparecían nominativamente en la propia encomienda o, en su caso, con sus instituciones técnicas especializadas en materia preventiva (Cláusula Primera 2).

Debe señalarse que, sin embargo, las dos organizaciones empresariales mencionadas expresamente en el Acuerdo de encomienda de gestión no suscribieron con el INSHT ningún convenio de colaboración ni ningún otro instrumento jurídico, no habiendo desarrollado, por tanto, ninguna actividad relacionada con esta encomienda de gestión y, por ello, no percibiendo los importes consignados en la misma.

Estas actividades y programas eran similares a los que el INSHT puede realizar por sí mismo, pero el acuerdo de encomienda de gestión estableció taxativamente que, de ser ejecutadas, habían de serlo necesariamente con la colaboración de las dos organizaciones empresariales y dos organizaciones sindicales citadas, debiendo el INSHT desarrollar esta colaboración a través de los instrumentos jurídicos «que procedan». El acuerdo llega incluso a determinar y segregar el 50% del importe total de la financiación de la encomienda para la financiación de estas eventuales colaboraciones de las organizaciones empresariales y sindicales (cuatro millones de euros).

Con esta cláusula, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social no tuvo presente la condición del INSHT como organismo científico y técnico especializado y como centro de referencia nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, teniendo en cuenta las prioridades, criterios y programas de la Secretaría General de Empleo y los derivados de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo.

3) Actividades a desarrollar por el Instituto en siete programas relacionados con el análisis, investigación y prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales (Cláusula Primera 3), que el Instituto también podía desarrollar por sí mismo.

Para la ejecución de uno de estos programas: el estudio de las condiciones de trabajo de los trabajadores autónomos (Cláusula Primera 3.b), el acuerdo prevé la necesaria participación y colaboración con el Instituto de las asociaciones de trabajadores autónomos que determine la Dirección General de la Economía Social del Trabajo Autónomo y del Fondo Social Europeo del MTAS. Estas asociaciones resultaron ser la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA) y la Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos (ATA).

Esta situación pone de manifiesto aún más, la escasa coherencia de esta encomienda, dado que, en este caso, ni siquiera fue la Secretaría de Estado de la Seguridad Social la que determinó las asociaciones con las que debía formalizar convenios de colaboración el Instituto, sino que dejó la decisión final a la Dirección General de la Economía Social del Trabajo Autónomo y del Fondo Social Europeo, de la que ni siquiera depende el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, sin embargo, el Instituto soportó, con cargo a su Presupuesto de gastos, las obligaciones derivadas de la decisión de la citada Dirección General.

Por otra parte, es necesario manifestar que el INSHT sólo ha procedido a desarrollar dos de las siete actividades encomendadas, recogidas en los apartados b) y c).

Así, con respecto a las actividades recogidas en el apartado 3.b), el INSHT procedió a suscribir dos convenios de colaboración con UPTA y con ATA respectivamente, previa resolución de designación de estas Asociaciones por parte de la Dirección General de la Economía Social del Trabajo Autónomo y del Fondo Social Europeo, como establece la citada encomienda de gestión. Dichos convenios de colaboración son analizados posteriormente.

Con respecto a la actividad encomendada en el apartado c) relativa a «La realización de una campaña estatal de sensibilización para la prevención de los accidentes de trabajo», el INSHT formalizó un contrato de servicios, mediante concurso n.º 7/2007, con la empresa Grey España, S.A. por un importe de 3.000.000 de euros.

El punto sexto de la parte expositiva del Acuerdo fundamenta esta encomienda de gestión sobre la base de ser el Instituto el organismo científico y técnico especializado, y disponer de la capacitación y experiencia adecuadas para asumir el desarrollo de las actividades preventivas recogidas en la misma, careciendo, al mismo tiempo, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de medios propios para el desarrollo de los programas y actividades recogidos en la citada Encomienda.

Adicionalmente, la propia Resolución de 26 de marzo de 2007 invoca y se fundamenta en la citada Orden TAS/3623/2006, que prevé que el Instituto, dada su condición, pueda realizar, por sí mismo, actividades preventivas dentro del ámbito de la Seguridad Social de carácter nacional o suprautonómico financiadas por el Fondo de Prevención y Rehabilitación.

Por ello, no parece encajar ni con el espíritu ni con la letra de esta Orden Ministerial, ni con el artículo 15.5 de la LRJAP-PAC, que el Acuerdo de encomienda de gestión prevea reservas a favor de terceros, es decir, que en el desarrollo de determinados programas y actividades objeto de la encomienda deban colaborar de forma necesaria terceros distintos del encomendado, reservando únicamente al Instituto, en estos casos, las funciones de supervisión y control de calidad y, más aún, concretando a priori quiénes son, qué tipo de programas y actividades deben desarrollar e incluso la fuente de financiación. Como ya se ha indicado, el acuerdo especifica incluso el importe de hasta 4 millones de euros para UGT, CCOO, CEOE y CEPYME (el 50% del importe total).

A juicio de este Tribunal de Cuentas, más parece que, por esta vía, el instrumento de la encomienda ha constituido una fuente de financiación para estas organizaciones más próxima al ámbito subvencional que a una encomienda de gestión. A mayor abundamiento, como ya se acaba de indicar, el Acuerdo segrega del importe total de financiación de la encomienda (8 millones de euros) el importe de 4 millones para la financiación de la colaboración de concretas organizaciones empresariales y sindicales. La naturaleza de estas operaciones puede reunir, a juicio de este Tribunal, las características de las subvenciones concedidas de forma directa previstas en el artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003, de 17 de diciembre, General de Subvenciones.

Podría suceder que, para desarrollar o ejecutar determinadas actuaciones, el INSHT no dispusiera de los medios específicos o de toda la infraestructura necesaria y que tuviera que acudir a un tercero para resolver una eventual y concreta limitación, pero esto lo debería decidir y resolver el propio Instituto (que incluso podría haber evitado esta situación negociando previamente el contenido y alcance de la encomienda), instrumentando un contrato administrativo o un convenio de colaboración si se tratara de una entidad del sector público. Pero lo que no cabe, por ser contrario a la propia esencia de la encomienda regulada en el artículo 15 de la LRJAP-PAC, es que quien encomienda, es decir, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, recorte el contenido de lo encomendado estableciendo que parte de la encomienda se formalice con terceros, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5 del citado artículo al disponer que el régimen jurídico de la encomienda de gestión no será de aplicación cuando la realización de las actividades haya de recaer sobre personas físicas o jurídicas sujetas a Derecho privado.

Por ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, a través de la encomienda de gestión, la Secretaría de Estado para la Seguridad Social ha podido vulnerar lo dispuesto en el precitado artículo 22.2 de la Ley 38/2003, que regula la concesión directa de las subvenciones.

3.4.3 Análisis de los convenios de colaboración suscritos por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo con dos organizaciones sindicales y con dos Asociaciones de Trabajadores Autónomos en cumplimiento de la encomienda de gestión

Como ya se ha comentado anteriormente, el INSHT ha formalizado un total de cuatro convenios de colaboración con el fin de articular y ejecutar las actividades preventivas recogidas en la encomienda de gestión.

Este Tribunal de Cuentas ha procedido a analizar estos convenios de colaboración que el INSHT suscribió para instrumentar la prevista participación de terceros en la encomienda de gestión, formalizados:

— Con la UGT, por importe de un millón de euros.

— Con el Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (en adelante, ISTAS) institución técnica especializada de CCOO por importe de un millón de euros.

— Con la Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos (en adelante, ATA) por un importe de 220.400 euros.

— Con la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (en adelante, UPTA) por importe de 220.400 euros.

Estos convenios fueron suscritos por el INSHT teniendo como referente la Orden del MTAS, de 26 de marzo de 1997, sobre normas específicas reguladoras de los convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado.

El análisis de los cuatro convenios se ha realizado teniendo en cuenta que para las dos organizaciones sindicales la Cláusula Primera 2 del Acuerdo de Encomienda prevé el desarrollo en 2007 de «programas y actividades preventivas de análisis, estudios, investigación y divulgación orientadas a favorecer el desarrollo de una cultura preventiva para el mejor seguimiento de los accidentes de trabajo» y que para las dos Asociaciones de Trabajadores Autónomos la Cláusula Primera 3.b) prevé su participación y colaboración en 2007 en un «Estudio de las condiciones de trabajo de los trabajadores autónomos..» en el marco del desarrollo por parte del Instituto de programas relacionados con el análisis, investigación y prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

Los resultados del análisis realizado por el Tribunal de Cuentas son los siguientes:

1. Los programas y actividades encomendados a estas organizaciones, que aparecen detallados en los convenios, no son ajenos a su naturaleza sindical o asociativa de trabajadores autónomos. Este detalle vuelve a sugerir el carácter de subvención más que de colaboración, pues de esta colaboración se esperaría que las partes (el INSHT y las referidas organizaciones sindicales) tratasen de unir esfuerzos para la satisfacción de un interés común, situación que no se produce con esta encomienda.

2. Todos los convenios fueron suscritos en el último cuatrimestre del ejercicio 2007 en el que, necesariamente, se debían desarrollar las actividades objeto de la colaboración y concluir antes del 31/12/2007. Así, el convenio de colaboración con UGT fue suscrito el 17 de septiembre; el del ISTAS el 12 de septiembre; y los de ATA y UPTA, el 8 de noviembre de 2007.

En este apartado destaca la diferencia existente en la cláusula reguladora de la vigencia del convenio ya que, en los convenios de colaboración suscritos con la UGT, UPTA y ATA dicha cláusula determina que «El presente convenio surtirá efectos entre las partes desde la firma del mismo hasta el 31 de diciembre de 2007, sin perjuicio de que se puedan amparar bajo el mismo actividades desarrolladas con anterioridad a la fecha de la firma,…», mientras que en el convenio formalizado con ISTAS dicha cláusula se limita a manifestar que «El presente convenio tendrá como duración hasta el 31 de diciembre de 2007».

La posibilidad de que los contenidos y actividades objeto de los convenios puedan ser realizados con anterioridad a su firma, prevista en los respectivos convenios, no es sino una manifestación de la voluntad de financiar a estas organizaciones, aunque se trate de programas y actividades en el campo de la prevención y salud laboral, ya programados y realizados por las citadas organizaciones sindicales y asociaciones de trabajadores autónomos.

Sin embargo, a juicio de este Tribunal de Cuentas, los efectos de estos convenios deberían haberse iniciado a partir de su firma, sin que se puedan amparar actividades anteriores a su suscripción, como ha verificado este Tribunal de Cuentas, finalizando los mismos con fecha 31 de diciembre de 2007, ya que la encomienda de gestión determina que las actividades preventivas deberán realizarse en dicho ejercicio.

3. En ninguno de los convenios se indican las fechas en que se iniciaron o se iban a realizar los programas y actividades objeto de cada convenio, ni tampoco si ya habían sido realizados y en qué fechas del año 2007, conforme a la posibilidad prevista en la encomienda, y reflejada en los cuatro convenios.

4. En ninguno de los cuatro convenios se hace referencia a la propiedad de los resultados de las actividades a favor del INSHT, especialmente de los estudios o trabajos de investigación. Esta omisión es contraria a lo previsto en el párrafo decimoprimero de la Instrucción interna del INSHT n.º 07/05 sobre «Normas para la suscripción de convenios de colaboración».

5. El Tribunal de Cuentas ha verificado que ninguno de estos convenios había sido publicado en el Boletín Oficial del Estado, lo que, sin ser obligatorio por tratarse de entidades privadas, resta transparencia al proceso de ayuda (nominativa en el caso de UGT y CCOO) que subyace realmente.

6. En tres de los cuatro convenios las organizaciones sindicales y asociativas de trabajadores autónomos se comprometieron a aportar medios materiales y humanos para la ejecución de las actividades, pero ni precisaban ni identificaban cómo se iba a plasmar dicha aportación. El convenio formalizado con la UGT era el más escueto al señalar «…aportando la UGT los medios materiales y humanos para el desarrollo de las acciones», sin mencionar cómo ni efectuar valoración alguna. En los respectivos convenios con ATA y UPTA se indicaba, sin explicar cómo, el importe que éstas se comprometían a aportar en medios materiales y humanos: «…cuya valoración a efectos del convenio supondría 160.000 euros como máximo».

Por su parte, en el convenio formalizado con el ISTAS ni siquiera se mencionaba una eventual aportación por parte de esta entidad de sus medios materiales y humanos.

7. En todos los convenios de colaboración formalizados se preveía la constitución de una Comisión Mixta para el control y seguimiento del respectivo convenio, integrada por representantes de cada una de las partes de forma paritaria. Las funciones encomendadas a dicha Comisión eran las de impulsar, desarrollar, coordinar, evaluar y resolver las dudas derivadas del

convenio suscrito, reuniéndose, al menos, cada dos meses a fin de evaluar el desarrollo de los objetivos alcanzados.

Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha verificado que, a pesar de las reuniones mantenidas por el INSHT con las organizaciones colaboradoras, según ha certificado dicho Instituto, no se levantaron actas de las citadas reuniones, motivo por el cual no se ha acreditado, de forma fehaciente, el control y seguimiento efectuado por dicha Comisión sobre estos convenios de colaboración.

3.4.4 Análisis de los contratos administrativos suscritos por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en cumplimiento de la encomienda de gestión

Como se ha comentado anteriormente, el INSHT con el fin de ejecutar las actividades preventivas recogidas en la mencionada encomienda de gestión suscribió dos contratos administrativos (Fundación UNED y Grey España S.A.), habiendo observado este Tribunal de Cuentas la siguiente incidencia:

— De acuerdo con lo estipulado en la cláusula primera 1.b), de la citada encomienda de gestión el INSHT debía proceder a «la elaboración de un estudio sobre la problemática que afecta a los trabajadores inmigrantes en materia de seguridad y salud en el trabajo».

Con el fin de ejecutar dicha actividad, el INSHT procedió a formalizar un contrato de consultoría y asistencia para la realización de un estudio sobre las condiciones de trabajo, riesgos laborales y acciones preventivas entre los trabajadores inmigrantes, por importe de 24.000 euros, con la Fundación UNED, mediante procedimiento negociado sin publicidad y proveedor único, fundamentado, únicamente en la acreditada experiencia en el estudio del fenómeno de la inmigración, del investigador principal del proyecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 210.b) del TRLCAP al establecer que «Podrá utilizarse el procedimiento negociado sin publicidad previa en los siguientes supuestos que habrán de ser justificados debidamente en el expediente: Cuando por razones técnicas o artísticas o relacionadas con la protección de derechos exclusivos tan sólo pueda encomendarse el objeto del contrato a un único empresario».

Analizada la documentación obrante en el expediente, a juicio de este Tribunal de Cuentas, no quedan suficientemente acreditados en dicho expediente los supuestos de exclusividad recogidos en dicho artículo del TRLCAP ya que, como se ha comentado anteriormente, se limitan a fundamentar el procedimiento negociado sin publicidad en la acreditada experiencia del investigador del proyecto. Por ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el procedimiento de adjudicación utilizado por el INSHT en este contrato debería haber sido el concurso, como forma normal de adjudicación de estos contratos, según dispone el artículo 208.3 del citado Texto Refundido, incumpliéndose, con ello, los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación recogidos en el artículo 11.1 del mencionado texto legal.

A mayor abundamiento, es necesario manifestar que en el ejercicio 2006, el INSHT concedió una subvención a la Fundación UNED por importe de 71.380 euros, con el fin de financiar el proyecto de investigación sobre «Inmigración y condiciones de trabajo en España», existiendo una aparente coincidencia en el objeto de esta subvención y el contrato anteriormente referenciado, situación que no resulta coherente y que el INSHT debe analizar y solventar.

3.4.5 Ejecución final de la encomienda de gestión

Una vez analizado el desarrollo y ejecución final de la encomienda de gestión, cabe destacar lo siguiente:

— El INSHT no ha efectuado el total de actividades preventivas previstas en la encomienda de gestión, sin que este Instituto haya acreditado, suficientemente las causas que han provocado su falta de realización efectiva.

— El convenio de colaboración suscrito entre el INSHT y la UGT preveía la realización de un total de 31 actividades preventivas, en virtud de las cuales, esta organización sindical percibiría un total de un millón de euros. Sin embargo, no se efectuaron las actividades preventivas recogidas en las acciones n.º 3, 5 y 30 del mencionado convenio, por lo que dicha organización sindical percibió, correctamente, sólo 716.579 euros.

— De acuerdo con lo dispuesto en la cláusula sexta de la citada encomienda de gestión, el INSHT podría destinar hasta un 15% del total de los recursos asignados a la cobertura de los costes de asistencia técnica, administración y gestión de estos programas. El INSHT ha imputado como costes de gestión un total de 535.200 euros. Si bien, dicho importe no excede el porcentaje máximo recogido en la cláusula sexta de la encomienda de gestión, sin embargo, no quedan acreditados los gastos originados al Instituto como consecuencia de la misma, habiendo imputado este Instituto un importe a tanto alzado hasta cubrir el importe total de financiación de la encomienda de gestión.

— De acuerdo con lo dispuesto en la cláusula séptima, el INSHT, antes del 31 de marzo de 2008 debía facilitar información detallada a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social sobre las actividades preventivas desarrolladas en el año 2007 [12]. En

[12] Las alegaciones formuladas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social respecto al desarrollo de la encomienda de gestión de 26 de marzo de 2007, no desvirtúan la conclusión del Proyecto de Informe, relativo a la utilización de la figura jurídica de la encomienda de gestión con el fin de efectuar disposiciones dinerarias propias del ámbito subvencional. Además, debe señalarse: 1º) que la referida Dirección General efectúa alegaciones que exceden de su ámbito competencial, ya que no fue esta Dirección General el órgano que suscri-

cumplimiento de lo dispuesto en la citada cláusula, el INSHT con fecha 13 de febrero de 2008 comunicó a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social las actividades preventivas desarrolladas en el ejercicio anterior, así como el importe final de los gastos originados en la ejecución de la citada encomienda de gestión, los cuales se elevaron a un total de 5.716.579 euros.

Con fecha 23 de abril de 2008, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ha comunicado al INSHT su conformidad con la liquidación de gastos presentada por este Instituto, respecto a la citada encomienda de gestión. En consecuencia, el INSHT debe proceder a reintegrar en la cuenta del Fondo de Prevención y Rehabilitación un importe de 2.283.421 euros.

— Por último, es necesario manifestar que con fecha 17 de abril de 2008 se ha publicado en el BOE la Resolución de 7 de abril de 2008, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se publica el Acuerdo de encomienda de gestión con el INSHT, para el desarrollo durante el año 2008, de determinadas actividades de prevención correspondientes al ámbito de la Seguridad Social.

En dicho Acuerdo se fija en doce millones de euros el importe del Fondo de Prevención y Rehabilitación destinado a financiar, durante dicho ejercicio, la realización de las actividades preventivas recogidas en el mismo.

Al igual que en el Acuerdo de encomienda de gestión para el ejercicio 2007, en este nuevo Acuerdo de encomienda de gestión se reserva un importe de cuatro millones de euros para financiar las actividades preventivas a desarrollar por el INSHT en colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales designadas nominativamente en este Acuerdo, haciéndose, por ello, extensivas las incidencias puestas de manifiesto en el subepígrafe III.3.4.2 de este Proyecto de Informe en relación, con la naturaleza jurídica más propia del ámbito subvencional de esta forma de financiación.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal de Cuentas vuelve a poner de manifiesto que no se puede utilizar la vía de la encomienda de gestión para eludir la normativa y los principios recogidos en la Ley 38/2003 de Subvenciones.

4. COLABORACIONES REALIZADAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO, SIN COBERTURA NORMATIVA

El Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, por el que se regulan la estructura y competencias del INSHT, establece en su artículo segundo, apartado trece que «Al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo le corresponde la gestión, asesoramiento y control de las acciones técnico-preventivas dirigidas a la disminución de los riesgos laborales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y especialmente: Prestar asistencia y asesoramiento técnico a Empresas, organizaciones laborales, autoridades y Organismos oficiales».

Al amparo de lo dispuesto en el citado artículo, y en lo recogido en el artículo 8 de la Ley 31/1995, que posteriormente se expone, el INSHT ha venido realizando actividades de colaboración con otros organismos oficiales, empresas, entidades y asociaciones profesionales.

Sin embargo, este Tribunal de Cuentas, en el desarrollo de los trabajos de fiscalización, ha verificado que el INSHT realiza actividades de colaboración, con carácter habitual, con una serie de empresas privadas y entidades públicas y privadas sin ningún instrumento jurídico que las ampare, incumpliendo de esta forma la normativa reguladora de la función pública y, en determinados supuestos, pudiendo provocar un perjuicio para su patrimonio.

Las entidades y empresas con las que el INSHT realiza actividades de colaboración sin amparo jurídico son las siguientes:

— Asociación Española de Normalización y Certificación (en adelante, AENOR).
— Grupo Acciona Infraestructuras, S.A.
— Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (en adelante, MITyC).
— Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

4.1 ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN

4.1.1 Evolución histórica de la normalización en España

El 11 de diciembre de 1945, el Centro Superior de Investigaciones Científicas, bajo el patronato de Juan de la Cierva, creó el IRANOR como organismo público encargado de la normalización en España.

Esta situación se mantuvo constante hasta el 13 de septiembre de 1985, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 1614/1985, de 1 de agosto, por el que se ordenan las actividades de normalización y certificación, donde se estableció que las funciones que venía desempeñando el IRANOR serían asumidas por la Subdirección General de Normalización y Reglamentación del entonces Ministerio de Industria y Energía. El citado Real Decretó habilitó al Ministerio de Industria y Energía para designar a las entidades o asociaciones que habrían de desarrollar tareas de normalización y certificación.

bió la encomienda de gestión y 2º) que la alegación relativa a que la Orden TAS 3623/2006 prevé, a través de los instrumentos jurídicos que procedan, el desarrollo de actividades preventivas en colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales, no puede aceptarse, no sólo porque la referida Orden no puede vulnerar el marco normativo de la encomienda de gestión, sino porque ello entrañaría, además, que la referida Orden autorizase el incumplimiento de la normativa reguladora de la concesión de subvenciones públicas.

Por Orden del Ministerio de Industria y Energía de 26 de febrero de 1986, AENOR fue reconocida como la única entidad competente para desarrollar las tareas de normalización y certificación en España.

Por su parte, la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, definió en su artículo 8 la normalización como «La actividad por la que se unifican criterios respecto a determinadas materias y se posibilita la utilización de un lenguaje común en un campo de actividad concreto».

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 del Real Decreto 2200/1995, de 18 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial «Los Organismos de normalización son entidades privadas sin ánimo de lucro, cuya finalidad es desarrollar en el ámbito estatal las actividades relacionadas con la elaboración de normas, mediante las cuales se unifiquen criterios respecto a determinadas materias y se posibilite la utilización de un lenguaje común en campos de actividad concretos».

Por su parte, la Disposición Adicional primera del Real Decreto 2200/1995 estableció que «La Asociación Española de Normalización y Certificación, designada por Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 26 de febrero de 1986, de acuerdo con el Real Decreto 1614/1985, de 1 de agosto, queda reconocida como Organismo de normalización de los establecidos en el capítulo II del Reglamento que se aprueba por este Real Decreto…».

A su vez, la Disposición Adicional cuarta del Real Decreto 2200/1995 autorizó al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a apoyar a AENOR, en el ámbito de sus competencias, a través del centro directivo competente en materia de calidad y seguridad industrial.

Por otra parte, en el ámbito europeo, las actividades de normalización se realizan a través del CEN y del CENELEC, donde los representantes de los países miembros de la Comunidad Europea (entre ellos, España) desarrollan y ejecutan mandatos en materia de normalización impuestos por la Comisión Europea.

4.1.2 La Asociación Española de Normalización y Certificación

De acuerdo con lo dispuesto en la normativa anteriormente referenciada, AENOR es una entidad privada sin ánimo de lucro, cuya finalidad es desarrollar, en el ámbito estatal, las actividades relacionadas con la elaboración de normas, mediante las cuales se unifican criterios en determinadas materias y se posibilita la utilización de un lenguaje común en campos de actividad concretos.

Respecto a la estructura orgánica de AENOR, su Asamblea General está constituida por miembros de honor, miembros corporativos (organizaciones empresariales y asociaciones profesionales), miembros adheridos (otras personas jurídicas) y miembros individuales (personas físicas).

Dentro de esta estructura, el INSHT es miembro adherido a AENOR, si bien no se ha aportado al Tribunal documentación que acredite la aceptación del Instituto de la condición de miembro adherido de AENOR y, según ha comunicado el INSHT al Tribunal de Cuentas con fecha 8/5/2007 «…el Director del Instituto, que ha venido delegando su asistencia y participación en la Asamblea General de AENOR en la Jefatura del Servicio de Normalización del INSHT», es decir, la participación del INSHT en la Asamblea de AENOR se realiza a través del Jefe del Servicio de Normalización del INSHT, y no a través de la Dirección del citado Instituto.

En concreto, las funciones de normalización que viene realizando AENOR consisten, fundamentalmente, en elaborar normas técnicas, denominadas normas UNE (Norma Española). Actualmente, la mayoría de las normas UNE proceden de la transposición de las normas EN (Normas Europeas) y de las normas ISO (Normas Internacionales). AENOR desarrolla estas funciones de normalización técnica a través de sus Comités Técnicos de Normalización.

En el seno de AENOR, la elaboración de normas UNE sobre prevención de riesgos laborales está centralizada básicamente en el Comité Técnico de Normalización AEN/CTN 81 «Prevención y medios de protección personal y colectiva en el trabajo», cuya Secretaría ostenta el INSHT y en la que participa personal técnico del Instituto.

Sin embargo, no todas las normas técnicas en materia de prevención de riesgos laborales proceden de los trabajos desarrollados en el Comité Técnico AEN/CTN 81, sino que, atendiendo a su temática y campo de actividad, otros Comités y Subcomités de AENOR también elaboran normas que inciden en el ámbito de la prevención de riesgos laborales en los que también participa personal técnico del INSHT.

4.1.3 Participación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en la normalización técnica

El artículo 8.1 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales establece que «El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo es el órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado que tiene como misión el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, así como la promoción y apoyo a la mejora de las mismas. Para ello establecerá la cooperación necesaria con los órganos de las Comunidades Autónomas con competencias en esta materia.

El Instituto, en cumplimiento de esta misión, tendrá las siguientes funciones:

a) Asesoramiento técnico en la elaboración de la normativa legal y en el desarrollo de la normalización, tanto a nivel nacional como internacional».

Sin embargo, aunque la Ley 31/1995 reconoció como funciones propias del INSHT, entre otras, el asesoramiento técnico en el desarrollo de la normalización, tanto nacional como internacional, no concretó las funciones de colaboración y participación del INSHT en el desarrollo de la normalización.

A mayor abundamiento, hasta la fecha en que el Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, el Gobierno no había aprobado una norma de desarrollo del citado artículo 8 de la Ley 31/1995, donde se regulen y desarrollen las actuaciones a realizar por el INSHT en el ámbito de la normalización, así como los instrumentos jurídicos a través de los cuales se materialice dicha actividad.

Como se ha comentado a lo largo de este Proyecto de Informe, el Tribunal de Cuentas considera necesario que el Gobierno impulse la aprobación del Proyecto de Real Decreto de reforma del INSHT donde se regulen las funciones, competencias y estructura del INSHT, desarrollando, entre otras materias, la función normalizadora que tiene asignada este Instituto.

Asimismo, este Real Decreto debería habilitar al INSHT para poder formalizar un instrumento jurídico (v.gr.: convenio de colaboración susceptible de generar ingresos para el INSHT), como desarrollo de lo preceptuado en el artículo 8 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, con el fin de regular mediante una norma adecuada la actividad de colaboración, actualmente existente entre el INSHT y AENOR, dado que a partir de la entrada en vigor de la citada Ley, ambas entidades tienen un nexo de unión (interés común) en materia de prevención y normalización: el INSHT tiene competencias «en el desarrollo de la normalización, tanto a nivel nacional como internacional»; y AENOR tiene autorización del MITyC para «asumir las funciones de normalización en el ámbito de la prevención».

Sin embargo, hasta la entrada en vigor de la citada Ley 31/1995, el INSHT no tenía competencias legales en materia de normalización. Es decir, las normas que regulaban las funciones y competencias del INSHT, principalmente el Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, no contemplaban entre las competencias del INSHT las funciones de asesoramiento y desarrollo de la normalización. No obstante, este Tribunal de Cuentas ha verificado que el INSHT ha venido colaborando con AENOR desde el año 1987 sin cobertura legal para ello y sin la existencia de un instrumento jurídico adecuado.

4.1.4 Relaciones entre el INSHT y AENOR

La participación del INSHT en las actividades de normalización se remonta a la fecha de creación del propio Instituto, participación que es anterior, incluso, a la creación de AENOR, pues el citado Instituto ya efectuaba actividades de colaboración para el extinto IRANOR, es decir, en aquel momento se trataba de una colaboración entre Administraciones públicas pero sin una cobertura legal.

Según ha comunicado AENOR a este Tribunal de Cuentas, el inicio de las actividades de colaboración entre el INSHT y AENOR se remonta al 14 de julio de 1987, fecha en la que la extinguida «Comisión de Normalización» acordó crear el Comité AEN/CTN 81. La Resolución de 15 de septiembre de 1987, de la Dirección General de Innovación Industrial y Tecnológica autorizó a AENOR para asumir las funciones de normalización en el ámbito de prevención y de los medios de protección personal y colectiva en el trabajo. Desde entonces la colaboración del INSHT con AENOR, a través de su personal técnico, se ha mantenido hasta la actualidad.

Las actividades de colaboración entre el INSHT y AENOR se han venido produciendo, fundamentalmente, en el ámbito de la normalización y, en concreto, a través de la participación de diferente personal técnico del INSHT en las reuniones de los Comités Técnicos creados en el seno de AENOR.

Las actividades de colaboración del INSHT con AENOR, sin perjuicio de la condición del INSHT como miembro adherido de AENOR, se han venido desarrollando a través de las siguientes vías:

— Mediante la investigación realizada por su personal técnico en el propio Instituto.

— A través de la resolución de consultas (escrito, vía telefónica, etc.), así como mediante la traducción de normas en materia de prevención y seguridad y salud en el trabajo.

— Mediante la asistencia a distintas reuniones celebradas de los Comités, Subcomités y Grupos de Trabajo, a nivel nacional, en la sede de AENOR.

— Mediante la asistencia a distintas reuniones de los Comités internacionales (CEN, CENELEC e ISO) en representación de AENOR y no del INSHT.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, estas actividades de asesoramiento y participación de diverso personal técnico del INSHT en los diferentes Comités Técnicos y grupos de trabajo de AENOR fueron realizadas sin instrumento jurídico formalizado mediante convenio, acuerdo o contrato que regule las relaciones entre el citado Instituto y AENOR relativas a la colaboración que «de facto» vienen realizando el personal del INSHT, con carácter habitual, así como su correspondiente contraprestación que compense el perjuicio económico que le supone al INSHT la realización de actividades de colaboración con una entidad privada (en este caso, AENOR).

A este respecto, este Tribunal ha comprobado que, al menos, 38 Técnicos de Prevención del INSHT (aproximadamente el 23% del total de Técnicos de Prevención del INSHT a fecha 31/12/2006), realizaron tareas de asesoramiento y participación en los procesos de normalización a favor de AENOR durante el ejerci-

cio 2006. Estos técnicos de prevención actuaron como coordinadores, secretarios o vocales de los Grupos de trabajo, Subcomités o Comités de AENOR.

Las solicitudes de colaboración cursadas por AENOR, con el fin de que los técnicos de prevención del INSHT participaran en sus Comités Técnicos, fueron realizadas directamente por esta Asociación a los correspondientes técnicos de prevención, sin que existiera una comunicación a la Dirección del INSHT y, por ello, sin una autorización previa por parte de ésta para el desarrollo de estas actividades.

A mayor abundamiento, las actividades desarrolladas por los técnicos de prevención del INSHT para AENOR fueron realizadas durante la jornada de trabajo, sin la correspondiente autorización por parte de la Dirección del INSHT, lo que supone, además de realizar una actividad incompatible con la función pública, una falta de control interno de las actividades que realiza este personal técnico.

Así, las actividades realizadas por el personal técnico del INSHT a favor de AENOR se llevaron a cabo, sin la autorización expresa y previa del Director del INSHT, en:

— Las propias instalaciones del INSHT, mediante la realización de actividades a favor de los Comités y Subcomités Técnicos de AENOR, en menoscabo del resto de actividades encomendadas al Instituto. El coste económico de estas actividades no fue compensado por AENOR al INSHT.

— La sede central de AENOR en Madrid, principalmente ejerciendo la Secretaría y otras actividades relacionadas con el Comité Técnico AEN/CTN 81. El coste económico de los desplazamientos dentro del término municipal por razón del servicio (dietas) fue asumido íntegramente por el INSHT. El coste económico de estas actividades, de los últimos cuatro años, ha sido compensado por AENOR el 12 de mayo de 2008.

— Los distintos países a los que se desplazaron el personal del INSHT para participar en los Comités Internacionales, representando a AENOR y no al INSHT. El coste económico de las comisiones de servicios por desplazamiento al extranjero fue asumido íntegramente por el INSHT, compensando posteriormente AENOR sólo una parte de estos costes. Los importes no compensados por AENOR, en los últimos cuatro años, han sido abonados al INSHT con fecha 12 de mayo de 2008

La aprobación de las comisiones de servicios para realizar desplazamientos al extranjero con el fin de participar, en representación de AENOR, en los distintos Comités Internacionales fueron propuestas por el Subdirector Técnico del INSHT, autorizadas por el anterior Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y aprobadas por el Director del INSHT.

Esta situación descrita supone, a juicio de este Tribunal de Cuentas, un incumplimiento de la normativa vigente en materia de personal, lo cual pudiera suponer infracciones disciplinarias muy graves para los funcionarios, así como un posible perjuicio para el patrimonio del INSHT que éste debe subsanar con carácter inmediato.

Por otra parte, las actividades de colaboración realizadas por los funcionarios del INSHT a favor de AENOR, dado que no tienen la autorización correspondiente, supusieron el incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 11 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, según el cual «… el personal comprendido en su ámbito de aplicación no podrá ejercer, por sí o mediante sustitución, actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sean por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de entidades o particulares que se relacionen directamente con las que desarrolle el departamento, organismo o entidad donde estuviera destinado.» De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la citada Ley 53/1984, podría dar lugar a la sanción correspondiente conforme al régimen disciplinario de aplicación. Por ello, este Tribunal de Cuentas pondrá estos hechos en conocimiento del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

En este mismo sentido, se manifiesta el Pleno del Consejo General del INSHT en su Acta n.º 1/2006 de 20 de abril de 2006, en la que los representantes de los agentes sociales (CC.OO y UGT) señalan su postura contraria a que el INSHT participe en foros de carácter privado, como es AENOR y, con carácter especial, el Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social expresa que «…en su opinión, es imprescindible fijar el criterio de que si no se dispone de un soporte formal, habría que suspender esa relación, que además de desequilibrada…, podría situarnos en una situación de utilización irregular de recursos públicos.

Estas situaciones vuelven a poner de manifiesto la necesidad de que el Gobierno impulse la aprobación de un Real Decreto que regule la estructura y funciones del INSHT y habilite expresamente al Instituto para formalizar un instrumento jurídico que ampare esta colaboración en materia de normalización, desarrollando, entre otras cuestiones, la participación de los funcionarios del INSHT.

Conviene precisar que, una vez finalizado el proceso normalizador realizado por los funcionarios, el INSHT no puede disponer del resultado de la normalización, ni para fines divulgativos ni para otros fines, por lo que estas colaboraciones realizadas por el INSHT no recibieron ningún tipo de contraprestación ni económica ni en especie (salvo la compensación parcial por los viajes al extranjero).

A este respecto, AENOR comunicó a solicitud de este Tribunal de Cuentas que «… todos los pagos que AENOR ha realizado por la colaboración de personas del Instituto por asistencias a reuniones internacionales…. han sido realizadas de forma directa al INSHT». Como se expone en el subapartado II.2 de este Proyecto de Informe, este Tribunal de Cuentas, aún teniendo evidencias de la colaboración del personal del INSHT con

AENOR, no ha podido comprobar que, efectivamente, AENOR sólo efectuó pagos al INSHT y no al citado personal.

Tampoco pudo conocer este Tribunal de Cuentas si este personal ha percibido de otras empresas, asociadas o no a AENOR, retribuciones incompatibles con su estatuto funcionarial.

Con fecha 23.6.2008, la Dirección del Instituto ha comunicado a este Tribunal «el cese de las actividades que se venían realizando con la Asociación Española de Normalización y Certificación en tanto no se formalice el cauce de colaboración, mediante convenio y protocolo, entre ambas instituciones» si bien, «de facto» no consta a este Tribunal de Cuentas que se hayan realizado actividades de colaboración entre el Instituto y AENOR desde finales de enero de 2008.

En las alegaciones formuladas por la Dirección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo aporta copia del convenio suscrito con la Asociación Española de Normalización y Certificación, de fecha 25 de agosto de 2008, que regula el marco de colaboración con dicha entidad.

4.1.5 Relaciones financieras de AENOR con el INSHT

4.1.5.1 Pagos efectuados por AENOR al INSHT

Durante el ejercicio 2006, el INSHT aplicó a su presupuesto de ingresos un importe de 24.487 euros correspondientes al concepto «Transferencias de Empresas Privadas» derivadas de la participación del personal del INSHT en reuniones de normalización en el extranjero y de la realización de reuniones en el CNVM de Vizcaya, con el detalle que se muestra a continuación:

— Un importe de 15.265 euros, satisfechos directamente por AENOR, en concepto de «subvención por asistencia a reuniones internacionales de normalización». Esta cuantía correspondía a la compensación por los desplazamientos al extranjero de seis funcionarios del INSHT, para su participación en ocho Comités Técnicos. Este importe derivado de sus desplazamientos al extranjero había sido previamente anticipado por el INSHT en concepto de comisiones de servicios.

— Un importe de 5.928 euros, satisfechos por la Fundación privada INVEMA (fundación que ejerció la secretaría de un Comité Técnico de AENOR), de los cuales 3.397 euros fueron reintegrados en concepto de compensación por el desplazamiento al extranjero de un técnico de prevención del INSHT, para su participación en dos Comités Técnicos, importe previamente anticipado por el INSHT en concepto de comisiones de servicios. El resto, 2.531 euros, correspondía al reintegro efectuado al INSHT por los gastos derivados de las reuniones mantenidas por el grupo de trabajo CEN/TC 143/WG 1 en el CNVM de Vizcaya, cuyo reintegro fue solicitado a AENOR.

— Un importe de 3.294 euros, reintegrados por la asociación privada SERCOBE (entidad que ejerció la secretaría de un Comité Técnico de AENOR), en concepto de «pago por parte de AENOR de subvenciones de asistencia a reuniones de órganos de trabajo de normalización europeo». Esta cuantía correspondía a la compensación por el desplazamiento de un técnico de prevención del INSHT para la participación en dos Comités Técnicos. El importe de los desplazamientos al extranjero había sido previamente anticipado por el INSHT en concepto de comisiones de servicios.

Como se ha indicado anteriormente, la autorización de estas comisiones de servicios fue realizada por el Director del INSHT, durante el ejercicio 2005, y aunque su cuantía estuviera, parcialmente compensada por AENOR en el ejercicio 2006, estas autorizaciones vulneraron lo dispuesto en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, dado que el objeto de estas comisiones de servicios fue participar en los distintos Comités Técnicos Internacionales de los que forma parte AENOR, pero no el INSHT, es decir, los técnicos del INSHT acudieron en representación de AENOR.

Por otra parte, el procedimiento de comunicación existente entre AENOR y el INSHT para la comunicación de los gastos por desplazamiento y su compensación, adolece de múltiples irregularidades dado que, en primer lugar, las comunicaciones son realizadas directamente al Jefe del Servicio de Normalización del INSHT (como secretario del Comité AEN/CTN81), sin comunicación al Director del INSHT y sin registro oficial, a excepción del ejercicio 2007 y, en segundo lugar, el cheque bancario expedido por AENOR como reintegro de los gastos anteriores, aunque está expedido a nombre del INSHT, es remitido directamente al citado Jefe de Servicio y no al responsable máximo del INSHT, situación que evidencia un riesgo para el control de estos ingresos.

No obstante, este Tribunal de Cuentas ha comprobado que los cheques remitidos tanto por AENOR, como por INVEMA y SERCOBE, fueron expedidos a nombre del INSHT e ingresados en la cuenta corriente abierta a nombre de este Organismo autónomo, por los importes correspondientes a las comisiones de servicios en el extranjero y por los gastos de organización de los Comités Técnicos.

4.1.5.2 Coste económico asumido por el INSHT como consecuencia de su actividad de colaboración

Las actuaciones de colaboración realizadas por el INSHT a favor de AENOR suponen una actividad compleja que conlleva una importante carga de trabajo para el INSHT, además de un coste económico para el mismo. El INSHT debe realizar un estudio detallado del coste económico que supone esta prestación de servicios a AENOR y establecer la cláusula compensatoria

correspondiente en el instrumento jurídico de colaboración que debe formalizarse al efecto, tal y como ha recomendado este Tribunal de Cuentas anteriormente. Los conceptos de gastos que suponen un coste económico para el INSHT son:

1. El coste económico de las comisiones de servicios por desplazamientos dentro del término municipal. Estos gastos se produjeron por los desplazamientos del personal técnico del INSHT para participar en los distintos Comités, Subcomités Técnicos y Grupos de trabajo de AENOR.
2. El coste económico de las comisiones de servicios por desplazamientos al extranjero. Estos gastos se produjeron por los desplazamientos del citado personal del INSHT para participar en los distintos comités internacionales en representación de AENOR.
3. El coste económico del tiempo dedicado por este personal del INSHT en la realización de las comisiones de servicios señaladas en los dos puntos anteriores, dado que están realizando funciones para AENOR y no para el Instituto, en horario de trabajo.
4. El coste económico derivado del tiempo dedicado por este personal técnico del INSHT a la realización de actividades de colaboración para AENOR.
5. El coste económico derivado de la utilización, por parte del personal del INSHT, de los medios materiales de que dispone el Instituto para la realización de las actuaciones de colaboración con AENOR, incrementado por los importantes costes de mantenimiento que estos medios conllevan.

Así, el INSHT abona los gastos de desplazamiento y dietas, tanto en territorio nacional como en el extranjero, de sus funcionarios cuando participan en los distintos Comités de AENOR, mientras que estas Asociación ha venido compensando al Instituto sólo una parte de estos gastos.

El importe de las comisiones de servicios, en territorio nacional y en el extranjero, no pagadas por AENOR al INSHT, durante el periodo comprendido entre el 1/1/2004 y el 14/2/2008, que se elevaron a 72.961,79 euros, cuantía que, previo requerimiento del INSHT, ha sido pagado por la citada Asociación con fecha 12 de mayo de 2008, solventando el déficit de financiación por este concepto.

4.2 GRUPO ACCIONA INFRAESTRUCTURAS

Este Tribunal de Cuentas, en el desarrollo de sus trabajos de fiscalización, ha comprobado que el INSHT viene colaborando con la empresa privada Grupo Acciona Infraestructuras a través del desarrollo de las siguientes actividades:

— Desde el año 2000 el INSHT, a través de sus técnicos de prevención, presta asistencia y asesoramiento técnico a los miembros del jurado de los premios anuales de Prevención de Riesgos Laborales, convocados por dicha empresa.

Los gastos derivados de esta asistencia y asesoramiento técnico (desplazamientos, manutención y alojamiento), motivados, con carácter general, por las visitas efectuadas a las obras seleccionadas previamente por el Grupo Acciona, eran sufragados por la citada empresa privada.

— Desde el año 2006, el INSHT, con el fin de fomentar y mantener una cultura preventiva, realiza actividades de formación e información al personal de esta empresa privada, elabora estudios conjuntos y desarrolla ponencias para jornadas técnicas.

En este supuesto, los gastos derivados de la participación en estas actividades (alojamiento, manutención y desplazamientos) son abonados por el INSHT con cargo a su presupuesto.

En ambas actividades de colaboración, de acuerdo con la información remitida a este Tribunal por el citado INSHT, los cinco técnicos de prevención encargados de su ejecución no perciben ningún tipo de dietas ni retribución por el desarrollo de estas actividades.

Con fecha 20 de febrero de 2008, el INSHT y Acciona Infraestructura S.A. formalizaron un convenio de colaboración para regular la prestación de servicio entre ambas instituciones y la correspondiente contraprestación.

Por otra parte, el 3 de marzo de 2008, el INSHT reclamó de Acciona Infraestructura S.A. el pago de los servicios prestados hasta el ejercicio 2005, por importe de 9.132,63 euros, cantidad que ha sido abonada por la citada empresa privada, con fecha 19 de marzo de 2008.

4.3 MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO

Este Tribunal ha verificado que el INSHT viene desarrollando desde 1982 actividades de colaboración con el MITyC a través de sus CNVM de Vizcaya y CNMP de Sevilla.

Por lo que respecta a las funciones y actividades de colaboración desarrolladas por el CNVM de Vizcaya, éstas han estado relacionadas con el desarrollo legislativo de temas relativos a la seguridad de las máquinas, así como de Directivas de la Unión Europea posteriormente traspuestas al ordenamiento jurídico español, participando como asesores de las delegaciones españolas, cuya titularidad corresponde al citado MITyC. En dicha actividad han colaborado dos técnicos del citado Centro Nacional.

Con respecto a las funciones de colaboración realizadas por el CNMP de Sevilla, con carácter general han participado como asesores de las delegaciones españolas, presididas por miembros del citado MITyC, en las actividades de preparación de las Directivas de la Unión Europea en materia de equipos de protección indivi-

dual, así como de sus correspondientes transposiciones al derecho español. Dicha colaboración ha supuesto la participación de uno o dos técnicos de dicho Centro Nacional, en función del trabajo a desarrollar.

Según ha comunicado el INSHT a este Tribunal de Cuentas, los gastos derivados de estas actividades de colaboración (desplazamientos, alojamientos y manutención) fueron abonados con cargo al presupuesto del citado Instituto (si bien no han sido cuantificados por éste), no habiendo percibido otro tipo de dietas complementarias como consecuencia de la asistencia a las reuniones.

Por otro lado, de acuerdo con la información remitida por el MITyC (Dirección General de Desarrollo Industrial. Subdirección General de Calidad y Seguridad Industrial), el CNMP de Sevilla, a través de sus técnicos, ha colaborado en las campañas de control de productos industriales (seguimiento de mercado) realizadas por dicho Ministerio, con el fin de verificar el nivel de cumplimiento de dichos productos respecto a la legislación aplicable. Los trabajos encomendados por dicho Ministerio al CNMP de Sevilla consistieron en la realización de muestreos y ensayos de cumplimiento de los requisitos de seguridad obligatorios, según las Directivas de la Unión Europea y Reglamentos correspondientes, en equipos de protección individual, como laboratorio acreditado por la Entidad Nacional de Acreditación.

Con motivo de estos trabajos desarrollados por el CNMP de Sevilla, que se iniciaron en el año 1994, el MITyC, a través de su Fundación para el Fomento de la Innovación Industrial, abona directamente los gastos ocasionados al INSHT como consecuencia de la adquisición de productos industriales y gastos de desplazamiento, pero no remunera los costes derivados de los ensayos realizados sobre estos productos, tal y como se expone en el epígrafe III.6.4 de este Proyecto de Informe.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, si bien estas actividades de colaboración forman parte de la cooperación interadministrativa que debe presidir el proceso de actuación de las Administraciones públicas, y no suponen un perjuicio para los fondos públicos, deberían articularse, sin embargo, mediante un convenio de colaboración que establecieran las obligaciones y derechos de ambas partes, recogiendo, con carácter especial, las obligaciones económicas derivadas de esta colaboración.

4.4 AGENCIA EUROPEA PARA LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

El artículo 8.3 de la Ley 31/1995 establece que «En relación con las Instituciones de la Unión Europea, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo actuará como centro de referencia nacional, garantizando la coordinación y transmisión de la información que deberá facilitar a escala nacional, en particular respecto a la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo y su Red».

La Agencia Europea, con sede en Bilbao, es un organismo internacional con personalidad jurídica propia, creado en 1994, cuyo objetivo principal es proporcionar a los organismos comunitarios, a los Estados miembros, así como a los miembros interesados, toda la información técnica, científica y económica útil en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo.

Con el fin de articular esta relación entre la Agencia Europea y el INSHT como centro de referencia nacional, anualmente se formaliza un acuerdo de cooperación entre ambas partes estableciendo las tareas a desarrollar por el citado Instituto en ejecución del programa anual de trabajo de la Agencia.

El acuerdo de cooperación entre la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo y el INSHT como centro de referencia nacional, formalizado para el año 2006, recogió, entre otras, las siguientes actividades a desarrollar por el INSHT:

— La coordinación de la «Red Española de Seguridad y Salud en el Trabajo», conformada como una red de proveedores españoles de información en la que se encuentran incluidos la AGE, Comunidades Autónomas, Organizaciones sindicales y empresariales y Universidades.

— La organización de la «Semana Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo», desarrollando un conjunto de actividades para promocionar la prevención de riesgos laborales, durante una semana específica del año, con la colaboración voluntaria de los miembros de la citada «Red Española de Seguridad y Salud en el Trabajo».

— Colaboración en proyectos financiados por la Agencia Europea.

— Consulta y revisión de la lingüística de la documentación aportada por la Agencia.

4.4.1 Experto del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo comisionado en la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo

En el marco de la colaboración existente entre el INSHT y la citada Agencia Europea se encontraba la cesión temporal de una técnica de prevención del Instituto, con el fin de desarrollar los trabajos encomendados a la Unidad de Comunicación y Promoción de dicha Agencia. Este Tribunal de Cuentas considera que:

— Esta cesión temporal no ha supuesto ni supone ningún coste para la Agencia, dado que INSHT abona íntegramente todas las retribuciones de esta técnica con cargo a su presupuesto de gastos, sin ninguna compensación por parte de la citada Agencia.

— El régimen legal aplicable a esta funcionaria es el establecido en la Decisión de la Comisión Europea C

(2033) del año 2006, que modifica la anterior Decisión de la Comisión C (2004), por la que se establecen disposiciones relativas a los expertos nacionales destinados en comisión de servicio en la Comisión Europea.

De acuerdo con lo dispuesto en esta Decisión, los funcionarios nacionales pueden estar comisionados como un experto nacional, por un tiempo máximo de cuatro años, en base a los acuerdos bilaterales alcanzados entre la Dirección General de Personal y Administración y el Estado miembro afectado. Dichos acuerdos están subordinados a la aprobación por parte de la Dirección General de Personal y Administración y deben indicar el número de expertos nacionales afectados así como las tareas previstas.

En estos supuestos, los funcionarios nacionales pueden ser destinados en calidad de expertos nacionales, sin coste alguno para la Agencia Europea, por un periodo máximo de cuatro años, de acuerdo con lo dispuesto en la citada Decisión y previo acuerdos bilaterales.

En la documentación aportada por el INSHT a este Tribunal, no consta la aprobación de la citada Dirección General de Personal y Administración, a la que se hace referencia en dicha Decisión, ni la existencia de acuerdos bilaterales.

De acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal de Cuentas, se ha verificado que la comisión de servicio de esta funcionaria se prolonga desde febrero del año 2001 hasta la fecha actual, incumpliendo de esta forma lo dispuesto en el artículo 4 de la citada Decisión al determinar que los períodos de desempeño de la comisión de servicio no podrán ser inferiores a seis meses ni superiores a dos años, pudiendo renovarse, una o varias veces, hasta una duración máxima de cuatro años.

— Por otro lado, esta cooperación entre el INSHT y la Agencia Europea no se encuentra formalizada a través de un instrumento jurídico de colaboración que establezca los términos y condiciones de la misma como son los derechos y obligaciones de ambas partes, entre ellos las actividades a desarrollar por la funcionaria comisionada, duración de la comisión, la imputación económica de los gastos originados por esta situación y, en especial, las retribuciones percibidas por dicha funcionaria, ya que en la actualidad dichos gastos son imputados al presupuesto de gastos del Instituto, sin reembolso alguno por parte de la Agencia Europea. Por ello, ante la fata de convenio de colaboración y dado que ha transcurrido el periodo máximo de cuatro años estipulado en la Decisión C (2033) de la Comisión, el Instituto debería exigir de la Agencia Europea el abono del coste salarial de esta funcionaria desde febrero de 2005 (fecha de finalización del plazo máximo de cuatro años) hasta la fecha actual.

Con fecha 23.6.2008, la Dirección del Instituto ha comunicado a este Tribunal que como consecuencia de la remisión de un último escrito de 20 de mayo de 2008, por parte del anterior Director del INSHT dirigido al Director de la Agencia Europea y al Director del CNVM de Bilbao, esta funcionaria cedida se reincorporó a su puesto de trabajo en el Instituto con fecha 2.6.2008, subsanando la situación irregular en la que se encontraba.

4.4.2 Relaciones financieras del INSHT y la Agencia Europea

Por otra parte, el acuerdo de cooperación entre el INSHT y la Agencia Europea, formalizado para el año 2006, no recoge entre su clausulado ningún tipo de obligación económica para el INSHT derivada de su relación con la Agencia Europea.

No obstante, el presupuesto de ingresos de la citada Agencia para el año 2006 recoge, entre sus partidas, una aportación del gobierno español como miembro de la Agencia, relativa a su cuota anual, por importe de 60.100 euros, importe abonado por el INSHT bajo el concepto de «Subvención Agencia Europea».

Con respecto a los ingresos percibidos por el INSHT como consecuencia de su relación con la Agencia Europea, vienen derivados de su colaboración en los proyectos financiados por la citada Agencia.

Así, en el ejercicio 2006, podemos diferenciar los siguientes ingresos derivados de esta cooperación:

— Como consecuencia de la organización de la Semana Europea 2006 y el mantenimiento de la web oficial de la Red Nacional, en el ejercicio 2006, el INSHT presentó a la Agencia un presupuesto cifrado en 62.500 euros, el cual fue aceptado, siendo financiado por la citada Agencia en un 80%, es decir, 50.000 euros.

Sin embargo, a fecha 31/12/2006, la citada subvención aún no había sido percibida por el INSHT y no figuraba contabilizada en sus cuentas anuales como deudor no presupuestario, lo que supone un mayor resultado del ejercicio, tal y como se recoge en el epígrafe III.7.5 de este Proyecto de Informe.

Con fecha 3 de enero de 2007, la citada Agencia reintegró al INSHT un importe a cuenta de 25.000 euros. A la fecha en que el Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones seguía quedando pendiente de reintegro la cuantía de 25.0000 euros restantes.

— Como consecuencia de las colaboraciones efectuadas por el INSHT éste ha desarrollado distintos proyectos financiados por la Agencia Europea.

En estos casos, una vez finalizado el proyecto, la Agencia Europea abona el importe total del proyecto subvencionado al líder del proyecto.

Las facturas emitidas, en el ejercicio 2006, por el INSHT como consecuencia de los proyectos desarrollados por éste en el ejercicio 2005 ascendieron a un importe total de 30.817 euros, de los cuales sólo se percibieron 12.651 euros, quedando pendientes a 31/12/2006, un total de 18.166 euros, que no se encon-

traban reflejados en las cuentas anuales del Instituto como deudor no presupuestario lo que supone un mayor resultado del ejercicio.

Las facturas emitidas por el INSHT, en el ejercicio 2006, como consecuencia de los proyectos desarrollados en dicho ejercicio ascendieron a un importe de 23.302 euros, encontrándose a 31/12/2006 pendientes de ingreso y de contabilización en sus cuentas anuales como deudor no presupuestario, lo que supone, de nuevo, un mayor resultado de dicho ejercicio.

Por último, durante el primer trimestre del año 2007 el INSHT emitió facturas por importe total de 30.448 euros, correspondientes a los proyectos desarrollados durante los ejercicios 2005 y 2006, derechos que debería haber reflejado en sus cuentas anuales del ejercicio 2006, lo que supone un mayor resultado de dicho ejercicio.

5. SUBVENCIONES Y BECAS CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

Como se ha señalado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 31/1995, el INSHT tiene encomendadas, entre otras funciones, las actividades de promoción y realización de actividades de estudio e investigación en materia de prevención de riesgos laborales.

Con el fin de cumplir esta función de investigación y, al mismo tiempo, promover la incorporación de nuevos investigadores y de otros Organismos y Entidades al estudio de las diversas facetas de la prevención de riesgos laborales, el INSHT ha venido otorgando subvenciones a entidades públicas y privadas, así como becas a particulares, cuyo objetivo era fomentar las actividades de investigación científica y técnica en las disciplinas relacionadas con la prevención de riesgos laborales.

De acuerdo con la Orden TAS/726/2003, de 17 de febrero de 2003, por la que se establecieron las bases reguladoras de concesión de las subvenciones convocadas por el INSHT para el ejercicio 2003, podían ser solicitantes y beneficiarias de las mismas las Entidades públicas y privadas que desarrollasen trabajos de investigación. Posteriormente, y mediante la Orden TAS/3768/2005, de 14 de noviembre, fueron aprobadas las bases reguladoras de las subvenciones convocadas para el año 2006, donde se establecía el mismo ámbito subjetivo de aplicación.

Este Tribunal de Cuentas ha analizado las subvenciones concedidas por el INSHT en la convocatoria correspondiente al año 2003, por ser el procedimiento que se encontraba finalizado en el período en que el Tribunal desarrolló sus trabajos de fiscalización, y disponer de los justificantes aportados por las Entidades beneficiarias, así como de las memorias de actividad y económicas, anuales y finales, emitidas. De la misma forma, ha analizado las subvenciones concedidas en la convocatoria correspondiente al año 2006 limitándose, en este caso, a la fase procedimental en que se encontraba dicha convocatoria.

Con respecto a las becas convocadas por este Instituto, éstas tenían como destinatarios a Titulados Superiores Universitarios en materias y técnicas propias de la prevención de riesgos laborales, y fueron convocadas mediante concurso público en régimen de concurrencia competitiva. Para ello, la Orden TAS/4350/2004, de 13 de diciembre, estableció las bases reguladoras de la concesión por el INSHT de becas de Investigación, desarrollo e innovación, en los años 2005 y 2006. A partir del ejercicio 2007, el INSHT dejó de convocar becas destinadas a estos Titulados Superiores Universitarios.

Las obligaciones económicas derivadas de la concesión de estas subvenciones y becas de investigación fueron imputadas al concepto 481 Becas formación titulados superiores y cobertura del seguro, del presupuesto de gastos del INSHT. El siguiente cuadro refleja la ejecución presupuestaria de dicho concepto en el año 2006:

Cuadro n.º 10

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS BECAS Y SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO
EJERCICIO 2006

CONCEPTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS REALIZADOS	OBLIGACIONES PDTES. PAGO
Subvenciones	214.115	69.988	144.127
Becarios	298.243	298.243	0
Seguro Becarios	7.546	7.546	0
Total	**519.904**	**375.777**	**144.127**

5.1 SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

Durante el año 2006 coexistieron dos convocatorias de subvenciones concedidas por el INSHT (la correspondiente al año 2003 y la del año 2006). La relación de entidades a favor de las cuales el INSHT reconoció obligaciones en el ejercicio 2006 fue la siguiente:

Cuadro n.º 11

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS SUBVENCIONES. EJERCICIO 2006

ENTIDAD	EXPEDIENTE	CONVOCATORIA	OBLIG. RECONOC.	PAGOS REALIZADOS	OBLIGACIO. PTES. PAGO
Iberdrola, S.A.	06/2/ETFOC/IBERD/208	2006	35.422	0	35.422
Fundación Leia	06/4/E-CEM/LEIA/402	2006	21.414	21.414	0
Fundación Sistema	06/1/ICOT/ GETS/101	2006	55.425	0	55.425
Midat Mutua	06/6/PPSMA/ MIDAT	2006	4.754	4.754	0
Hospital Carlos III	04-12753-HCIII-5	2003	21.120	21.120	0
Universidad de Oviedo	04-00099-UOVI-4	2003	14.450	0	14.450
Universidad de Valencia	04-00009-UVEG-6	2003	7.850	7.850	0
Universidad de A Coruña	04-12752-UCO-4	2003	14.850	14.850	0
Universidad Rovira i Virgili	06/03/FORSU/URV/302	2006	38.830	0	38.830
TOTAL			**214.115**	**69.988**	**144.127**

Como se desprende del Cuadro anterior, el INSHT reconoció obligaciones presupuestarias, durante el ejercicio 2006, a favor de nueve entidades, tanto públicas como privadas, por un importe total de 214.115 euros.

5.1.1 Bases reguladoras y convocatorias de las subvenciones

La Orden TAS/726/2003, de 17 de febrero, estableció las bases reguladoras de la concesión, por parte del INSHT, de subvenciones de investigación, desarrollo e innovación en materia de prevención de riesgos laborales. Posteriormente, dichas subvenciones fueron convocadas mediante Resolución del INSHT de fecha 27 de octubre de 2003.

La normativa reguladora aplicable a dicha convocatoria estaba contenida, principalmente, en los artículos 81 y 82 del extinto TRLGP, ya que dicha convocatoria fue anterior a la publicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, estableciendo la Disposición Transitoria Segunda de dicha ley que «…a los procedimientos de concesión de subvenciones ya iniciados a la entrada en vigor de esta ley les será de aplicación la normativa vigente en el momento de su inicio».

Con respecto a las subvenciones convocadas en el ejercicio 2006, las bases reguladoras de las mismas fueron aprobadas mediante Orden TAS/3768/2005, de 14 de noviembre, y su convocatoria fue aprobada mediante Resolución del INSHT de fecha 18 de enero de 2006. La normativa reguladora aplicable a esta convocatoria estaba contenida en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

El Tribunal ha verificado que en la convocatoria de subvenciones relativa al ejercicio 2006 se encomendaron las funciones de instrucción, valoración y formulación de la propuesta de resolución a un mismo órgano, la Comisión de Estudio y Valoración y que el órgano concedente (el Director del INSHT) formó parte del órgano instructor (es decir, de la Comisión de Estudio y Valoración) y, a su vez, la citada Comisión también fue el órgano encargado de valorar las solicitudes, esto es, el órgano colegiado al que se refiere la citada Ley 38/2003, imposibilitando una adecuada segregación de funciones que garantizara la independencia en el procedimiento de valoración y concesión de las subvenciones. Esta misma irregularidad se repitió en la convocatoria de las subvenciones para el año 2007, aprobada mediante Resolución de 8 de agosto de 2007.

Por otro lado, el INSHT incumplió el artículo 20 de la Ley General de Subvenciones, al no «facilitar a la Intervención General de la Administración del Estado, a efectos meramente estadísticos e informativos y en aplicación del artículo 4.1.c) de la Ley 30/1992, información sobre las subvenciones por ellos gestionadas, en los términos previstos reglamentariamente, al objeto de formar una base de datos nacional, para dar cumplimiento a la exigencia de la Unión Europea, mejorar la eficacia, controlar la acumulación y concurrencia de

subvenciones y facilitar la planificación, seguimiento y actuaciones de control.»

En el caso de las subvenciones convocadas en el año 2006, el INSHT no remitió esta información a la Base de Datos Nacional de Subvenciones debido a la «escasez de personal», según ha comunicado el INSHT a este Tribunal, circunstancia que este Tribunal no considera justificación para el incumplimiento de una norma, y que dicho Instituto debe corregir en el futuro. Con respecto a la convocatoria del año 2003, dicha obligación de remisión aún no estaba contemplada en los artículos 81 y 82 del TRLGP.

Debe tenerse en cuenta que la falta de remisión de información a la Base de Datos Nacional de Subvenciones podría dar lugar a responsabilidades, si esta situación hubiera dado lugar a la concesión indebida de otras subvenciones a un mismo beneficiario, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.2 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, según el cual «…si como consecuencia del incumplimiento se diera lugar a la concesión de una subvención a un beneficiario incurso en una causa que, de haberse conocido, hubiese provocado la imposibilidad de obtener la condición de beneficiario, o se impidiera conocer a los órganos administrativos la existencia de supuestos de incumplimiento de las reglas de financiación previstas en la Ley General de Subvenciones…, responderá el órgano administrativo obligado al suministro de la información».

Este mismo incumplimiento legal también se produjo por parte del INSHT respecto a la convocatoria de becas de investigación, desarrollo e innovación, tal y como se expone en el epígrafe III.5.2 de este Proyecto de Informe.

5.1.2 Procedimiento de concesión de las subvenciones

El INSHT, a través de su Resolución de 4 de marzo de 2004, concedió en la convocatoria del año 2003 un total de 11 subvenciones, por un importe global de 436.138 euros. El siguiente cuadro muestra las Entidades beneficiarias de estas subvenciones, así como el importe concedido a cada una de ellas:

Cuadro n.º 12

BENEFICIARIOS DE LAS SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR EL INSHT. CONVOCATORIA 2003

ENTIDAD	EXPEDIENTE	IMPORTE CONCEDIDO
Universidad Pompeu Fabra	04-00125-UPF-1	6.331
UNED	04-12612-UNED-2	40.700
Mutua Universal Mugenat	04-00004-MUNI-02	46.475
Universidad de Burgos	04-0097-UBUR-3	13.000
Universidad de Girona	04-00098-UGI-3	29.975
Universidad de Oviedo	04-00099-UOVI-4	60.350
Universidad de A Coruña	04-12752-UCO-4	57.338
Hospital Carlos III	04-12753-HCIII-5	71.280
Universidad de Murcia	04-000201-UMU-5	56.826
Universidad Autónoma de Madrid	04-12755-UAM-6	18.480
Universidad de Valencia	04-00009-UVEG-6	35.383
	Total	**436.138**

El INSHT no publicó dicha Resolución de concesión en el Boletín Oficial del Estado, incumpliendo de esta forma lo dispuesto en el artículo 81.7 del TRLGP, aplicable a dicho procedimiento, que establecía que: «Los Ministerios, Organismos y Entidades…publicarán trimestralmente en el Boletín Oficial del Estado las subvenciones concedidas en cada período».

Además, el INSHT publicó la Resolución de 8 de mayo de 2006, correspondiente a la convocatoria de ese mismo año en el BOE de 19 de marzo de 2008, es decir, cuando dicho procedimiento se encontraba completamente finalizado. Por ello, el INSHT incumplió el artículo 30.1 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley 38/2003, General de Subvenciones donde se establece que «La publicación de las subvenciones concedidas deberá realizarse durante el mes siguiente a cada trimestre natural».

Respecto a la valoración de las solicitudes presentadas, fueron aplicadas en su resolución unas normas internas de funcionamiento de la denominada Comisión de Estudio y Valoración del INSHT para las con-

vocatorias de los años 2003 y 2006, que no figuraban ni en las bases reguladoras ni en la convocatoria de las subvenciones, por lo que carecían, a juicio del Tribunal de Cuentas, de la debida publicidad que garantizase plenamente la transparencia en la adjudicación de estas subvenciones.

Dichas normas internas establecían que las solicitudes de subvención fueran asignadas, al menos, a dos expertos de diferentes Centros Nacionales, en función de la temática del proyecto. Así, existieron dos informes de valoración por cada solicitud, consistentes en un documento de una página, igual para todas las solicitudes, donde los expertos puntuaban una serie de variables, previamente definidas. La valoración final de un proyecto era la media de las valoraciones consideradas.

Del análisis efectuado por este Tribunal sobre los informes de valoración emitidos por el INSHT sobre las solicitudes presentadas por las Entidades que finalmente resultaron beneficiarias, se desprende una ausencia de criterios homogéneos de valoración, situación que se pone de manifiesto en los siguientes supuestos:

— Las dos puntuaciones otorgadas al proyecto presentado por la Universidad de Gerona (expediente 4/1067, referencia 04-0098-UGI-3) no sólo presentaron una diferencia de 40 puntos entre sí, sino que también discreparon sobre si el proyecto era adecuado o no para ser subvencionado por el INSHT.

— La solicitud de la Universidad Pompeu Fabra (expediente 4/1067, referencia 04-00125-UPF-1) también presentó disparidad entre las dos valoraciones, con una diferencia de 25 puntos entre sí y discrepancia también sobre si el proyecto era adecuado para ser subvencionado.

— La solicitud del Hospital Carlos III (expediente 4/1067, referencia 04-12753-HCIII-5) obtuvo una valoración de 97 puntos. Esta valoración fue realizada por un experto del CNNT de Madrid asignándole la mayor puntuación obtenida por una Entidad, habiéndole otorgado este Centro la puntuación máxima en cuatro de los cinco campos a valorar. Este Tribunal, como se comenta más adelante, ha evidenciado que el experto evaluador era el superior jerárquico del neumólogo del CNNT de Madrid quien participó en la elaboración del proyecto final subvencionado.

— En los informes de valoración de los proyectos presentados para desarrollar el tema 6 de la convocatoria, resulta destacable el hecho de que el INSHT no concediera las subvenciones a los dos proyectos con mayor puntuación, sino a otros dos con menor puntuación, sin que exista justificación para ello ni en los citados informes de valoración ni en ninguna otra documentación adicional.

En todo caso, el INSHT destruyó las solicitudes presentadas por las Entidades que no resultaron beneficiarias de ninguna subvención, por lo que el Tribunal de Cuentas no pudo efectuar todas las pruebas de fiscalización que consideró necesarias, lo que supuso una limitación a los trabajos de fiscalización de este Tribunal.

En términos generales, las solicitudes de las Entidades beneficiarias incluyeron toda la información preceptiva, con las siguientes excepciones:

— En la solicitud de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (expediente 4/1067, referencia 04-12612-UNED-2), dentro de los currículos normalizados, la Entidad beneficiaria sólo incluyó el currículo normalizado del investigador principal, pero no el de los demás investigadores que participaban en el proyecto.

— En la solicitud del proyecto de la Universidad de Murcia (expediente 4/1067, referencia 04-000201-UMU-5) no se incluyeron los currículos de dos componentes del grupo investigador.

5.1.3 Justificación y pago de las subvenciones

Del análisis efectuado por este Tribunal de Cuentas sobre los justificantes de gastos y las memorias económicas y de actividades presentadas por los beneficiarios de las subvenciones, se deducen las siguientes incidencias:

1. Respecto a la subvención concedida por el INSHT a la Mutua Universal Mugenat (expediente 4/1067, referencia 04-00004-MUNI-02), la Entidad aportó como justificantes cuatro facturas de la empresa «Telemática Interactiva Servinet, S.L.», por un importe total de 22.476 euros, lo que representó el 48,36% del importe total de la subvención (46.475 euros). Los conceptos que figuraban en las facturas fueron los siguientes: «Diseño Web del Observatorio Español de Seguridad y Salud», por importe de 5.642 y 8.463 euros, «Modificaciones Web Observatorio», por 2.281 euros, y «Adaptación del Observatorio de Prevención de Riesgos Laborales para CC.AA.», por importe de 6.090 euros. Dicha empresa pertenece al grupo de empresas vinculadas a la Mutua Universal Mugenat.

La Mutua Universal Mugenat aportó justificantes de viajes de 13 personas por importe de 21.535 euros, aunque sólo imputó en la memoria económica, como gasto justificable de la subvención, un importe de 12.194 euros.

Este Tribunal de Cuentas ha comprobado, a través del análisis de la totalidad de justificantes presentados por la citada Mutua, que de las 13 personas de las que la Entidad beneficiaria entregó justificantes de viajes, sólo pertenecían al equipo investigador del proyecto tres de ellas. Los gastos de viajes justificados por estas tres personas en los años 2004 y 2005 ascendieron a 11.505 euros.

Por tanto, existe una falta de justificación de gastos por la diferencia entre el importe del concepto «gastos de viajes» de la memoria económica final (12.194

euros) y el importe justificado de los viajes realizados por las 3 personas que pertenecían al equipo investigador (11.505 euros), diferencia que asciende a 689 euros.

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas tampoco considera justificado un importe de 927,36 euros correspondiente a una factura en el que constan tres viajes realizados un mismo día por la misma investigadora, no habiendo remitido justificante de la matriz del billete utilizado.

Por tanto, el Tribunal de Cuentas considera que la Mutua Universal Mugenat no justificó un importe de 1.616,36 euros.

El INSHT solicitó de la Mutua Universal Mugenat, con fecha 4 de marzo de 2008, justificación de estas partidas. La documentación remitida por esta MATEPSS, el 6 de marzo, no justifica adecuadamente los viajes realizados, por lo que procedería el reintegro de los 1.616,36 euros más los intereses de demora correspondientes, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 38/2003 General de Subvenciones, deuda que ha sido nuevamente requerida por el Director del INSHT con fecha 29 de mayo de 2008.

Con fecha 23.6.2008, la Dirección del Instituto ha comunicado a este Tribunal que con fechas 6 de junio y 17 de junio de 2008, la citada Mutua ha procedido al reintegro de los importes requeridos.

2. Respecto a la subvención concedida a la Universidad Nacional de Educación a Distancia (en adelante, UNED) (expediente 4/1067, referencia 04-12612-UNED-2), el objeto de la subvención concedida a la UNED era el «diseño de un Observatorio sobre el cambio organizativo y tecnológico en las empresas y sus efectos sobre la salud y las condiciones de trabajo». Este Observatorio debía comprender una serie de datos o indicadores que se plasmarían en una base on-line (página web o similar). Sin embargo, como resultado de la subvención, la UNED sólo elaboró dos informes: «Informe siniestralidad en el trabajo debida a los turnos rotatorios y nocturnos en España. Análisis de la Comunidad de Madrid» y «Estudio del estrés laboral en los jóvenes», informes en los que no constaba el registro de entrada en el INSHT, ni el sello de la UNED, ni la fecha de entrega de dichos informes.

Por tanto, dado que estos informes no constan oficialmente como recibidos en el INSHT y, en todo caso, su contenido no guarda relación con el objeto de la subvención, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la UNED no cumplió la finalidad para la que la subvención fue concedida.

En consecuencia, ante la falta de relación entre los referidos informes y el objeto de la subvención, procedería el reintegro del importe total de la subvención, esto es, 32.064,55 euros, más los intereses de demora correspondientes, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 38/2003 General de Subvenciones.

Uno de los integrantes de la Comisión de Estudio y Valoración del INSHT, es un funcionario que ejercía, además, como profesor asociado en el Departamento de Sociología III de la UNED (el mismo Departamento al que se concedió la subvención), de acuerdo con la Resolución de Compatibilidad emitida por el MAP de 23 de febrero de 2000, por lo que, a juicio de este Tribunal, pudo existir una falta de independencia y objetividad tanto en el procedimiento de concesión, como a la hora de valorar las distintas memorias de actividades entregadas por la UNED al INSHT.

Conviene precisar que esta Resolución de compatibilidad del MAP se emitió cuando ocupaba el puesto de trabajo de Jefe de Servicio del INSHT, si bien en la actualidad el referido funcionario ocupa el puesto de Consejero de Investigación y Promoción del INSHT desde el 25/6/2004. Por tanto, este funcionario debió solicitar una nueva resolución de compatibilidad al MAP, en relación con el nuevo puesto de trabajo, lo que no hizo, en la que debe hacer constar su participación en las Comisiones de Estudio y Valoración de las convocatorias de subvenciones de 2003 y 2006, en las que la UNED fue perceptora de dos subvenciones.

Con fecha 7 de marzo de 2008, el Director del INSHT reclamó a la UNED el importe total de la subvención no justificada.

El 1 de abril de 2008, la UNED remitió información al INSHT relativa a los resultados obtenidos en el citado proyecto de investigación, solicitando que la propuesta de reintegro quedase sin efecto.

Con fecha 13 de mayo de 2008, en cumplimiento de la normativa aplicable, el Director del INSHT emitió una resolución requiriendo el abono, por parte de la UNED, de la cantidad de 38.954,55 euros (32.064,55 euros en concepto de principal y 6.890 euros en concepto de intereses) por incumplimiento total del objeto del proyecto subvencionado.

3. Respecto a la subvención concedida por el INSHT a la Universidad de Oviedo (expediente 4/1067, referencia 04-00099-UOVI-4), esta Universidad incluyó en su memoria económica del año 2005 gastos en concepto de «Pagos de personal» por importe de 11.500 euros. Dichos gastos, de acuerdo con la documentación justificativa que consta en el expediente de la subvención, fueron empleados por dicha Universidad para la contratación de dos becarios durante un período de nueve meses. El Tribunal de Cuentas considera que la justificación presentada por la Universidad de Oviedo en relación con ese gasto (un certificado de la investigadora responsable del proyecto subvencionado) fue insuficiente.

Con fecha 29 de mayo de 2008, el Director del INSHT ha reclamado a la Universidad de Oviedo la justificación del gasto derivado de la contratación de los dos becarios, por importe de 11.500 euros.

Con fecha 23.6.2008, la Dirección del Instituto ha remitido a este Tribunal la documentación justificativa relativa a la contratación de estos dos becarios.

4. Respecto a la subvención concedida por el INSHT a la Universidad de A Coruña (expedien-

te 4/1067, referencia 04-12752-UCO-4), dicha Universidad presentó como justificantes de gastos de viajes dos facturas por importe de 867 euros y 1.635 euros, respectivamente. En estas facturas no constaba ni la persona que realizó los viajes, ni el desglose de los conceptos facturados. Además, de acuerdo con las dos facturas, ambos viajes fueron realizados el mismo día (uno de ellos fue a la Facultad de Biología de Barcelona y en el otro sólo constaba en la factura «Jornadas sobre Seguridad en el Trabajo»). Por ello, el Tribunal de Cuentas considera que la justificación presentada por la Universidad de A Coruña para justificar los dos viajes fue insuficiente. Por ello, el INSHT debería solicitar a esta Universidad documentación adicional al respecto y, en el caso, de no considerarse justificada, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 38/2003 General de Subvenciones, el INSHT debería proceder a solicitar el reintegro de la suma de ambos importes, igual a 2.502 euros, más los intereses de demora correspondientes.

5. La Universidad Pompeu Fabra (expediente 4/1067, referencia 04-00125-UPF-1) no justificó los gastos de dos viajes realizados por el investigador principal del proyecto a Madrid y a Sevilla, reflejados en la memoria económica final, por importe de 842 euros, importe que representó el 13,30% del total de la subvención concedida.

Por otra parte, los gastos justificados de acuerdo con la memoria económica final ascendieron a 5.700 euros, mientras que los gastos de administración exentos de justificación fueron iguales a 631 euros, cuando no debieron ser superiores a 570 euros (10% de los gastos justificados). La diferencia es igual a 61 euros, importe que, aun siendo insignificante, pone de manifiesto la existencia de graves defectos de control interno en el INSHT.

Por tanto, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 38/2003 General de Subvenciones, pudiera proceder el reintegro de la suma de ambos importes, igual a 903 euros, más los intereses de demora correspondientes.

Con fecha 23.6.2008, la Dirección del Instituto ha comunicado a este Tribunal que con fecha 3.3.2008 se ha remitido escrito a la Universidad Pompeu Fabra solicitándole la documentación justificativa oportuna, indicándole que, en el caso de no aportarse la misma, se iniciará el procedimiento de reintegro.

6. La Universidad de Murcia (expediente 4/1067, referencia 04-000201-UMU-5) incluyó en su memoria económica final del año 2005 gastos en concepto de «Personal» por importe de 10.400 euros (una vez descontados los gastos correspondientes al ejercicio 2004), si bien la cantidad que justificó fue igual a 9.400 euros. En consecuencia, procedería el reintegro del importe de 1.000 euros, más los intereses de demora correspondientes, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 38/2003 General de Subvenciones.

Con fecha 15 de febrero de 2008, el Director del INSHT ha reclamado de la Universidad de Murcia la justificación de estos gastos. La Universidad de Murcia aportó una documentación que, a juicio de este Tribunal, sigue sin justificar esta deficiencia.

7. Respecto a la subvención concedida al Hospital Carlos III (expediente 4/1067, referencia 04-12753-HCIII-5), este Tribunal destaca lo siguiente:

En la solicitud del proyecto figuraba que el objeto del mismo era estudiar la «rentabilidad del test de activación de basófilos en el estudio de patología ocupacional por hipersensibilidad, en tres fases».

La memoria anual de actividades del año 2004 explicaba que, como resultado del entorno de colaboración desarrollado en dicho proyecto, se había aceptado para la publicación en una revista de alergología el siguiente manuscrito: «IgE-mediated asthma associated with a unique allergen from Angelim pedra (Hymenolobium petareum) Word», entre cuyos autores se encontraba, además del investigador responsable del proyecto, un técnico del CNNT de Madrid. Como ya se señaló anteriormente, su superior jerárquico fue la persona encargada de realizar la valoración de la solicitud del Hospital Carlos III al inicio del procedimiento de concesión. Las iniciales de dicho superior jerárquico aparecían en el informe de valoración, informe que otorgó una puntuación de 97 puntos sobre 100 al proyecto del Hospital Carlos III.

Por su parte, la memoria anual de actividades del año 2005 señalaba, entre otros aspectos, que los datos obtenidos hasta la fecha habían dado lugar a diferentes publicaciones, entre las que se encontraba la ya incluida en la memoria anual del año 2004, y otra denominada: «Aplicación de la citometría de flujo en el diagnóstico del asma ocupacional: efecto de las diferentes variables del ensayo», así como la siguiente comunicación oral: «Dermatosis protéica de contacto profesional por proteínas de carne de pollo». En los tres casos aparecía como co-autor el mismo técnico del CNNT de Madrid.

El hecho de que una persona perteneciente al INSHT participara en las publicaciones derivadas del proyecto subvencionado pudo suponer riesgos de falta de independencia y objetividad en el procedimiento de concesión de la subvención.

8. De acuerdo con la Resolución de 27 de octubre de 2003, por la que se convocaron las subvenciones, los Entidades adjudicatarias de las mismas debían enviar dos tipos de documentos al INSHT: a) las memorias anuales de actividad y económica justificativas del trabajo realizado, con fecha límite 15 de noviembre y b) las memorias finales científica y económica, dentro de los tres meses siguientes a la finalización del proyecto. En relación al cumplimiento de este requisito, este Tribunal de Cuentas ha constatado lo siguiente:

— A 31/3/2008, el INSHT entregó al Tribunal de Cuentas una serie de documentación facilitada por la

UNED a dicho Instituto que, si bien incluyó la memoria de actividades anual del año 2005, en dicha documentación no figuraba la memoria final de actividades del proyecto subvencionado a la UNED (expediente 4/1067, referencia 04-12612-UNED-2).

— A fecha 31/3/2008, el INSHT tampoco disponía de la memoria final de actividades del proyecto subvencionado a la Universidad de Murcia (expediente 4/1067, referencia 04-000201-UMU-5). En la documentación entregada al Tribunal de Cuentas por el INSHT en dicha fecha sólo figuraba la memoria anual de actividades correspondiente al período comprendido entre el 15/11/2004 y el 21/11/2005, pero no así la memoria final de actividades.

— Por su parte, la Universidad de Gerona (expediente 4/1067, referencia 04-00098-UGI-3) había presentado la memoria final de actividades con seis meses de retraso respecto al plazo establecido preceptivamente, sin que constara la concesión de ninguna prórroga a dicha Entidad por parte del INSHT.

A juicio de este Tribunal, el INSHT debería obtener de las Entidades beneficiarias, con carácter inmediato, las memorias justificativas de las subvenciones concedidas, pues, en caso contrario, estas subvenciones no estarían debidamente justificadas y procedería, por tanto, su reintegro.

9. La Orden TAS/726/2003, de 17 de febrero, que reguló la convocatoria de subvenciones del ejercicio 2003, estableció que la Presidencia de la Comisión de Estudio y Valoración correspondía a «El Subdirector Técnico del INSHT, o persona en quien delegue». Con fecha 15/2/06, el Subdirector Técnico del INSHT delegó dicha función en un funcionario del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que había venido ejerciendo esta Presidencia desde el 6/7/05, como queda reflejado en el Acta n.º 6 de la citada Comisión. Por tanto, el citado Subdirector Técnico debe convalidar las actuaciones realizadas por este funcionario como presidente de la Comisión de Estudios y Valoración desde el día 6/7/05 hasta el 15/2/06.

Por otra parte, este Tribunal de Cuentas ha comprobado que la Comisión de Estudios y Valoración, en su reunión de 17/3/06, no aprobó las memorias económicas de la subvención correspondiente a la Universidad de Valencia, Universidad de A Coruña, Hospital Carlos III y Universidad de Oviedo al señalar que «La Comisión acuerda solicitar los justificantes de los gastos de la memoria económica 2005, con el fin de poder abonar el tercer plazo de la subvención concedida».

Sin que existiera nuevo acuerdo de la citada Comisión, su presidente (el referido funcionario) emitió cuatro certificados, sin que conste a este Tribunal si disponía de los justificantes de gastos (con fechas 21/7/06, 21/7/06, 21/7/06 y 13/12/06, respectivamente) que sirvieron de justificantes del pago (por importes 6.928,79, 14.850, 18.641,53 y 7.183,68 euros, respectivamente) en los que constaba expresamente que la Comisión de Estudios y Valoración había aprobado las memorias económicas de los citados proyectos. Como consecuencia se produjeron pagos a estos cuatro perceptores de subvenciones, con fechas 29/9/06, 20/9/06, 9/8/06 y 19/1/07, respectivamente.

Sin embargo, posteriormente la Comisión de Estudio y Valoración con fecha 17 de junio de 2008, aprobó las Memorias finales científicas y económicas de las subvenciones concedidas a la Universidad de Valencia, Hospital Carlos III y Universidad de Oviedo, y con fecha 25 de junio de 2008 aprobó la memoria final científica y económica de la subvención concedida a la Universidad de A Coruña, convalidando, y resolviendo por tanto, los actos previos de tramitación y pago de estas subvenciones, que inicialmente adolecían de las deficiencias descritas.

Por otra parte, a la fecha en que este Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, la Comisión de Estudio y Valoración aún no había aprobado la Memoria final de la subvención concedida a la Universidad de Murcia. La Memoria final de esta subvención fue aprobada, por la Comisión de Estudio y Valoración, con fecha 17 de julio de 2008.

Este Tribunal de Cuentas ha comprobado que, a la fecha de realización de las actuaciones fiscalizadoras, los expedientes de estas cuatro subvenciones contenían la totalidad de los justificantes de gastos.

10. A diferencia de la anterior convocatoria de subvenciones, la Orden TAS/3768/2005, de 14 noviembre, que reguló la convocatoria de subvenciones para el ejercicio 2006, estableció que la Presidencia de la Comisión de Valoración correspondía al «Director del INSHT o persona en quien delegue». Con fecha 29/5/08, el Director del INSHT ha comunicado a este Tribunal de Cuentas «… que no he efectuado ningún tipo de delegación expresa para el ejercicio de dicha presidencia.»

No obstante lo anterior, respecto a la convocatoria de 2006 un funcionario del Instituto ha venido ejerciendo la Presidencia de esta Comisión de Valoración desde el 19/4/06 hasta el 14/3/08 sin competencia para ello.

a) En la convocatoria de 2006, el INSHT concedió una subvención para «Procedimiento de reducción de riesgos: avances metodológicos» a la entidad Midat Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, por importe de 15.848,55 euros, de carácter anual. En el pago de esta subvención se han producido los siguientes hechos:

— Con fecha 27 de diciembre de 2006, el INSHT pagó a Midat Mutua un importe de 4.754,40 euros, como pago anticipado, tal y como establecía la Orden Ministerial por la que se regulaban las bases de esta convocatoria.

— Con fecha 6 de marzo de 2008, el INSHT pagó a Midat Mutua un importe de 11.093,15 euros. Este pago tuvo lugar como consecuencia de la emisión por el referido funcionario, que habitualmente ejercía como presi-

dente de la Comisión de Valoración, aunque en esta ocasión sin competencia para ello, de un certificado, con fecha 17/1/08, que sirvió como justificante de pago, en el que constaba lo siguiente: «Reunida la Comisión de Valoración para la evaluación del informe científico final y de la memoria económica final del proyecto adjudicado a Midat Mutua…. ha acordado lo siguiente: ... Aprobar la memoria científica…Aprobar la memoria económica». A la vista de este documento, y previa fiscalización, el Secretario General del INSHT autorizó el pago, de acuerdo con la delegación de firma del Director del INSHT de 19 de enero de 2005.

— Este certificado de fecha 17/1/08, que sirvió como justificante de pago, fue emitido con anterioridad a la aprobación por la Comisión de Valoración de las memorias científica y económica. Esta reunión se produjo el 14 de marzo de 2008, si bien, aunque la Comisión de Valoración, indebidamente constituida nuevamente, aprobó la Memoria final de actividades científica y económica del proyecto de Midat Mutua, esta aprobación no surtió efectos, dado que «… fue anulada y dejada sin efecto todos los acuerdos de las reuniones de los días 7 y 14 de marzo de 2008…» por la reunión extraordinaria de la Comisión de Estudio y Valoración de 1 de abril de 2008.

— A la fecha en que este Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, seguían sin ser formalmente aprobadas las memorias científica y económica de esta subvención, si bien, los justificantes de gasto correspondientes habían sido aportados por Midat Mutua al INSHT.En las alegaciones formuladas por la Dirección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo se manifiesta que en fecha 17 de julio de 2008, la Comisión de Valoración del Instituto aprobó las memorias científica y económica de esta subvención, convalidando, y resolviendo por tanto, los actos previos de tramitación y pago de esta subvención, que inicialmente adolecía de las deficiencias descritas.

b) En la convocatoria de 2006, el INSHT concedió una subvención para «Efectos sobre la seguridad y la salud en el trabajo de las nuevas formas de empleo y organización del trabajo» al Grupo de estudio sobre tendencias sociales (UNED) / Fundación Sistema, por importe de 71.380 euros, de carácter bianual. En el pago de esta subvención se han producido los siguientes hechos:

— Con fecha 22 de diciembre de 2006, el INSHT pagó un importe de 55.424,50 euros, como pago anticipado, tal y como establecía la Orden Ministerial por la que se regulaban las bases de esta convocatoria.

— El segundo pago se produjo el 28 de diciembre de 2007 por importe de 15.915,50 euros. Este pago fue debido a la emisión por un funcionario del Instituto, que habitualmente ejercía de presidente de la Comisión de Valoración aunque en esta ocasión sin competencia para ello, de un certificado, con fecha 12/11/2007, que sirvió como justificante de pago, en el que constaba lo siguiente: «A la vista de la evaluación de la memoria (científica y económica) del proyecto adjudicado … procede lo siguiente: … Aprobar la memoria científica … Aprobar la memoria económica». A la vista de este documento, y previa fiscalización, el Director del INSHT autorizó el pago.

— Este certificado de fecha 12/11/07, que sirvió como justificante de pago, fue emitido con anterioridad a la aprobación por la Comisión de Valoración de las memorias científica y económica.

— Con fecha 23.6.2008, la Dirección del Instituto ha comunicado a este Tribunal que las memorias científica y económica finales han sido aprobadas por la Comisión de Valoración en su reunión extraordinaria celebrada con fecha 17.6.2008, convalidando así los actos previos de tramitación y pago de esta subvención, que inicialmente adolecía de las deficiencias descritas.

— Este Tribunal de Cuentas ha comprobado que el expediente de esta subvención, sólo contiene una factura por importe de 71.380 euros, sin que justifique debidamente el gasto realizado, situación que ha sido puesta de manifiesto por el INSHT al Grupo de estudio sobre tendencias sociales (UNED) / Fundación Sistema con fecha 21/5/08.

Por tanto, en materia de subvenciones el Tribunal de Cuentas ha constatado una evidente falta de control interno en los procedimientos de revisión de la justificación de las subvenciones, así como una descoordinación entre las unidades del INSHT encargadas de la revisión de la documentación de tipo técnico (memorias de actividad y proyectos finales) y de tipo económico (memorias económicas y justificantes). Esta falta de controles adecuados, ha provocado que las unidades del INSHT no detectasen la falta de justificación de las subvenciones con el consiguiente beneficio para los perceptores de las mismas.

Por todo ello, debido a las deficiencias detectadas por este Tribunal de Cuentas en las subvenciones concedidas por Resolución del INSHT de fecha 27 de octubre de 2003, el INSHT debería proceder a analizar y revisar toda la documentación justificativa de las subvenciones concedidas con posterioridad [13].

5.2 BECAS CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

5.2.1 Bases reguladoras y convocatorias de las becas

Mediante la Orden TAS/4350/2004, de 13 de diciembre, fueron aprobadas las bases reguladoras de la con-

[13] En las alegaciones formuladas tanto por la Dirección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo como por el anterior Director, manifiestan que, en fecha 21 de abril de 2008, el Instituto constituyó un Grupo de Trabajo para la Mejora de la Gestión del Programa de Subvenciones e Investigación en Prevención de Riesgos Laborales, con el fin de preparar el procedimiento interno para la tramitación y control de las subvenciones, estando previsto que la Comisión de Valoración revise y apruebe dicho procedimiento, a principios del cuarto trimestre del año 2008.

cesión por el INSHT de becas de investigación, desarrollo e innovación en materia de prevención de riesgos laborales para los ejercicios 2005 y 2006.

El objeto de estas becas fue «…el desarrollo y la ejecución de proyectos en materias y técnicas de Prevención de Riesgos Laborales, por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para Titulados Superiores Universitarios», de acuerdo con el artículo 1 de la citada Orden Ministerial.

En el año 2006 prestaron sus servicios en el INSHT becarios que habían sido seleccionados a través de dos convocatorias distintas. Así, durante los meses de enero y febrero de 2006 finalizaron su beca en el INSHT los beneficiarios de la convocatoria aprobada mediante Resolución del INSHT de 26 de enero de 2005 (de 46 becas convocadas, fueron concedidas 44 y quedaron desiertas 2), y de marzo a diciembre desarrollaron su beca los becarios pertenecientes a la convocatoria aprobada mediante Resolución de 23 de diciembre de 2005 (de 34 becas convocadas, fueron concedidas 30 y quedaron 4 desiertas). Como se ha indicado anteriormente, en el ejercicio 2007 dejaron de convocarse estas becas por parte del INSHT.

Los temas de la convocatoria de enero de 2005 estaban encuadrados, con carácter general, dentro de las funciones encomendadas al INSHT (funciones definidas en el artículo 2 del Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, por el que se regulan su estructura y competencias). Sin embargo, en al menos cuatro de las 46 becas convocadas el tema no guardó relación con el concepto de investigación, sino que correspondió a trabajos de documentación, informáticos o administrativos. Este hecho fue subsanado por el INSHT en la convocatoria de diciembre de 2005, en la que todos sus temas se enmarcaron dentro de las funciones del Organismo.

5.2.2 Procedimiento de concesión de las becas

De acuerdo con las bases reguladoras, las becas convocadas fueron concedidas mediante Resolución del Director del INSHT, se notificaron a los interesados y se publicaron en el tablón de anuncios de la sede central del INSHT y en su página Web, pero no en el Boletín Oficial del Estado, en el caso de las convocadas mediante Resolución de 26 de enero de 2005, incumpliendo así lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley General de Subvenciones.

En el caso de las becas convocadas mediante Resolución de 23 de diciembre de 2005, su Resolución de concesión no se publicó en el BOE hasta el 18 de marzo de 2008, por lo que de nuevo el INSHT incumplió el citado artículo 30.1 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

Por otra parte, en la resolución de concesión únicamente aparecían los becarios seleccionados y los suplentes, pero no los solicitantes que finalmente no fueron seleccionados, incumpliendo el artículo 25 de la Ley General de Subvenciones, según el cual la resolución de concesión debió contener, además de la información anterior, la desestimación del resto de solicitudes.

Por otro lado, y como se ha señalado anteriormente, a tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley General de Subvenciones, el INSHT debe «facilitar a la Intervención General de la Administración del Estado, a efectos meramente estadísticos e informativos y en aplicación del artículo 4.1.c) de la Ley 30/1992, información sobre las subvenciones por ellos gestionadas, en los términos previstos reglamentariamente, al objeto de formar una base de datos nacional, para dar cumplimiento a la exigencia de la Unión Europea, mejorar la eficacia, controlar la acumulación y concurrencia de subvenciones y facilitar la planificación, seguimiento y actuaciones de control.« En relación con las becas de los años 2005 y 2006 el INSHT no remitió información a la Base de Datos Nacional de Subvenciones debido, según ha comunicado el INSHT a este Tribunal, a la «escasez de personal», justificación que en ningún supuesto puede amparar el incumplimiento de una norma.

5.2.3 Justificación y pago de las becas

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 32 de la Ley General de Subvenciones, el INSHT debió comprobar la adecuada justificación de las becas, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determina la concesión o disfrute de las mismas.

Para poder verificar que los becarios realizaron las actividades específicas para las que fueron concedidas las becas, el Tribunal de Cuentas comprobó la existencia de la memoria final elaborada por cada uno de los becarios junto con el certificado del Director del INSHT, acreditativo de que los becarios habían realizado a satisfacción tanto el periodo de duración de la beca como el desarrollo de la actividad prevista en su beca de investigación.

Este Tribunal ha verificado que para las becas n.º 43 y n.º 44, ambas pertenecientes a la convocatoria de fecha 26/1/2005, no existía la memoria final que debían elaborar dichos becarios. El propio INSHT, a requerimiento de este Tribunal, afirmó que no le fue posible conocer cuáles fueron las actividades realizadas por los becarios que habían sido financiadas con la beca.

En consecuencia, el INSHT debe realizar todas las actuaciones oportunas para certificar cuáles fueron las actividades desarrolladas por estos dos becarios acompañando el informe que, de acuerdo con el artículo 6.3 de la Orden TAS/4350/2004, debe elaborar el becario antes de finalizar la beca.

Además, en relación con la beca n.º 21 de la convocatoria de fecha 23/12/2005, ésta no llegó a su término, dado que el 15 de noviembre de 2006 se produjo la renuncia de la titular de dicha beca. En este caso no existía el certificado del Director del INSHT ni tampoco el informe o memoria final de la actividad realizada,

situación que también debe subsanar el INSHT para acreditar la realización de la actividad por parte de dicha becaria hasta la fecha de su renuncia.

Por tanto, este Tribunal ha verificado que el INSHT no aplicó, en todo caso, los mecanismos de control necesarios para dejar constancia de cuál fue la labor realizada por los becarios y poder así llevar a cabo las tareas de comprobación y control del empleo de los fondos y el cumplimiento del fin de la ayuda a que se refiere la normativa vigente. Por tanto, no existió un adecuado control interno sobre las actividades realizadas por los becarios.

Por otro lado, al no encontrarse regulado el contenido mínimo que habían de contener los informes de valoración de las becas desarrolladas, el análisis de los mismos no siempre permitió a este Tribunal conocer la actividad desarrollada por los becarios, con el fin de comprobar el cumplimiento de la finalidad para la que fueron concedidas las becas.

Por lo que se refiere al procedimiento de pago, el abono a los becarios se realizó a través de transferencias mensuales, tal y como prevé el artículo 7 de la Orden TAS/4350/2004: «… doce mensualidades naturales por un importe igual a la doceava parte del total de la beca cada mensualidad, cantidad a la que se aplicarán los descuentos y retenciones que procedan».

Este pago se efectuó mediante el procedimiento de pagos a justificar. Sin embargo, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el sistema de pagos a justificar no era aplicable a las becas concedidas por el INSHT, dado que el pago del programa de becas realizado por el INSHT no puede incluirse en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 79 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria que establece que sólo podrán tramitarse propuestas de pagos presupuestarios y librarse fondos con el carácter de a justificar en tres supuestos:

— cuando, excepcionalmente, no pueda aportarse la documentación justificativa de las obligaciones en el momento del reconocimiento de la obligación,

— cuando los servicios y prestaciones a que se refieran hayan tenido o vayan a tener lugar en el extranjero,

— en el caso de propuestas de pago efectuadas para satisfacer gastos a realizar en localidad donde no exista dependencia del ministerio, organismo, entidad gestora o servicio común de que se trate.

En consecuencia, a juicio de este Tribunal de Cuentas, no procedía el libramiento de los pagos de las becas como pagos a justificar, dado que eran pagos que se iban realizando siguiendo un plan previsto (mensualmente), no tratándose, por ello, de una situación excepcional. Así, la propia Ley General de Subvenciones, si bien reconoce en su artículo 34, como regla general, el pago de la subvención (o beca) previa justificación por parte del beneficiario de la realización de la actividad subvencionada, esto es, «regla del servicio hecho», también menciona en su apartado 4 la posibilidad de realizar pagos fraccionados a medida que se va justificando la realización de parte de la actividad (supuesto aplicable a las becas) y pagos anticipados, sin más justificación que la de estar al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, pero no habilita para la utilización del sistema de pagos a justificar.

El hecho de realizar estos pagos por el procedimiento de pagos a justificar, además del incumplimiento legal anteriormente señalado, supuso un incremento del resultado financiero del ejercicio 2006 por importe de 190.004 euros, correspondientes a las becas convocadas en enero de 2005 y, en cuanto a las becas abonadas en el año 2006, faltaría por aplicar a resultados de dicho ejercicio un importe de 48.231 euros, tal y como se señala en el epígrafe III.7.2 de este Proyecto de Informe, lo que supone mayor resultado económico-patrimonial del ejercicio 2006.

6. PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS GESTIONADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

6.1 CONSIDERACIONES GENERALES

El artículo 24 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, define los precios públicos como «las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados».

Por su parte, el artículo 26.1.a) de la citada Ley 8/1989 dispone que «El establecimiento o modificación de la cuantía de los precios públicos se hará: Por Orden del Departamento ministerial del que dependa el órgano que ha de percibirlos y a propuesta de éste».

En aplicación de lo dispuesto en el artículo anterior, el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social aprobó la Orden de 6 de marzo de 1991, por la que se autorizó el establecimiento de precios públicos para determinados servicios prestados por el INSHT, en concreto, por los servicios prestados en materia de certificación y ensayo de diversos tipos de maquinaria y equipos de protección.

A su vez, el Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, por el que se regulan la estructura y competencias del INSHT, prevé y autoriza a este Organismo autónomo a percibir y gestionar estos recursos, al disponer en su artículo 10. Tercero. a) que «El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo dispondrá de los siguientes recursos: Los consignados en su presupuesto, procedentes de: a) Las prestaciones de servicios debidamente autorizados en el ejercicio de su actividad investigadora, técnica o formativa».

Por tanto, aunque ya el Real Decreto 577/1982 reconocía la posibilidad de establecer recursos derivados de la prestación de servicios, hasta la entrada en vigor de la citada Orden de 6 de marzo de 1991 el INSHT no comenzó a facturar por las prestaciones de servicios efectuadas.

Por otro lado, el artículo 25 de la citada Ley 8/1989 expresa que «Los precios públicos se determinarán a un nivel que cubra, como mínimo, los costes económicos originados por la realización de las actividades o la prestación de los servicios o a un nivel que resulte equivalente a la utilidad derivada de los mismos. Cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, podrán señalarse precios públicos que resulten inferiores a los parámetros previstos en el apartado anterior, previa adopción de las previsiones presupuestarias oportunas para la cobertura de la parte del precio subvencionada».

Sin embargo, en el INSHT, debido a la falta de actualización de los precios públicos recogidos en la Orden de 6 de marzo de 1991, y tal y como se expone en el subepígrafe III.6.2.3 de este apartado del Proyecto de Informe, el importe percibido mediante precios públicos no cubrió los costes económicos en que incurrió el INSHT por la prestación de los correspondientes servicios, con el consiguiente perjuicio económico para el patrimonio del Instituto, sin que, a juicio de este Tribunal, se dieran las razones sociales, benéficas, culturales o de interés público recogidas en el precitado artículo.

6.2 PRECIOS PÚBLICOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS REALIZADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales recoge, en su artículo 8.2, entre las funciones encomendadas al INSHT, la de prestar, de acuerdo con las Administraciones competentes, el apoyo técnico especializado en materia de certificación, ensayo y acreditación. En este sentido, el CNVM de Vizcaya y el CNMP de Sevilla son organismos notificados de la Unión Europea para poder realizar funciones de certificación y ensayo de maquinaria y equipos de protección individual, respectivamente, servicios por los que perciben los precios públicos correspondientes establecidos en la Orden de 6 de marzo de 1991.

Sin embargo, la citada Orden no contempló el establecimiento de precios públicos por otras prestaciones de servicios que viene realizando este Organismo autónomo, como se expone posteriormente.

La prestación de los servicios de certificación y ensayo que viene realizando el INSHT consiste en verificar la conformidad de un producto determinado respecto a una norma técnica europea o a la norma española de transposición. Conviene precisar que estos servicios de certificación y ensayo son prestados, además de por el INSHT, por diversas Entidades privadas.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Orden de 6 de marzo de 1991 [14], el precio de estos servicios prestados por el INSHT en materia de certificación y ensayo tiene dos componentes:

— Un componente fijo, valorado en 300,51 euros, en concepto de gastos generales y trámites administrativos.

— Un componente variable, determinado por la complejidad del procedimiento de certificación, así como por la singularidad y diversidad de los ensayos a realizar cuyo valor oscila, en función de unos módulos fijos, entre 300,51 y 2.103,54 euros.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Orden de 6 de marzo de 1991, corresponde al INSHT la administración y el cobro de estos precios públicos.

6.2.1 Centro Nacional de Verificación de Maquinaria de Vizcaya

El CNVM de Vizcaya es el Organismo Notificado n.º 394 por el MITyC, con fecha 4 de abril de 1995, para la certificación y ensayo de diverso tipo de maquinaria, mediante la realización de los siguientes procedimientos: a) acuse de recibo de expedientes técnicos de construcción, b) emisión de certificados de adecuación de expedientes técnicos de construcción, c) examen CE de Tipo y d) realización de ensayos parciales.

Según pudo comprobar este Tribunal de Cuentas, este Centro Nacional no disponía de la acreditación reconocida por la Empresa Nacional de Acreditación en los campos relacionados con el examen CE de tipo, emitida con el fin de verificar y comprobar que dicho Centro dispone de los procedimientos adecuados para poder emitir las correspondientes certificaciones, situación que el INSHT debe subsanar con carácter urgente, dado la falta de garantía de que los procedimientos que aplican sean los adecuados.

A la fecha de finalización de los trabajos de campo, el citado CNVM de Vizcaya se encontraba elaborando el preceptivo Manual de Calidad requerido para la acreditación de ENAC.

El ámbito de actuación del CNVM de Vizcaya está restringido a lo dispuesto en el Anexo IV del Real Decreto 1435/1992, de 27 de noviembre, relativo a la aproximación de la legislación de los estados miembros sobre máquinas. Así, este Centro sólo puede prestar sus servicios con respecto a las máquinas recogidas en el citado Anexo (v.gr.: sierras circulares, cepilladoras de una cara, enderezadoras con avance manual, etc., todas ellas para trabajar la madera).

[14] Mediante la Resolución 3/2001 estos precios públicos se convirtieron a euros.

Asimismo, es necesario poner de manifiesto que dicho Centro aprobó un procedimiento específico para la prestación de estos servicios donde se regulaba exhaustivamente todo el procedimiento de facturación y cobro de los mismos, garantizándose el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3.2 de la mencionada Orden de 6 de marzo de 1991, donde se dispone que «los precios establecidos en la presente Orden serán exigibles desde que se inicie la prestación del servicio solicitado, ingresándose la cuantía del componente fijo en el momento de formalización de la solicitud, sin cuyo requisito no se iniciará la prestación del servicio. El resto del precio sería abonado con anterioridad a la entrega del trabajo realizado, previo requerimiento al efecto del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo».

En el siguiente cuadro se recoge un resumen de la facturación emitida en el ejercicio 2006, por el CNVM de Vizcaya en concepto de certificaciones y ensayo de maquinaria:

Cuadro n.º 13

FACTURACIÓN EMITIDA POR EL CNVM DE VIZCAYA EN CONCEPTO DE CERTIFICACIÓN DE MAQUINARIA. EJERCICIO 2006

CENTRO	Nº FACTURAS EMITIDAS	CONCEPTO	IMPORTE TOTAL (euros)
CNVM DE VIZCAYA	21	Gastos Generales y Trámites Administrativos	6.300
	1	Examen CE de Tipo	3.033

Tal y como se refleja en el cuadro anterior, el CNVM de Vizcaya, durante el ejercicio 2006, efectuó un solo examen CE de Tipo (con la finalidad de comprobar y certificar que el modelo de máquina examinado cumplía las disposiciones recogidas en la Directiva europea), correspondiendo el resto de sus actuaciones a gastos generales y trámites administrativos (acuse de recibo de expedientes técnicos de construcción), limitándose, en este último supuesto, el citado Centro a archivar los expedientes técnicos de aquellas máquinas que los fabricantes les solicitaron y procediendo a su custodia por el período legalmente establecido (diez años).

Como se desprende del cuadro anterior, las prestaciones de servicios realizadas por el CNVM de Vizcaya, en el ejercicio 2006, en concepto de certificación de maquinaria, fueron muy escasas, situación que no fue coyuntural en dicho ejercicio, sino que fue similar en los últimos años, tal y como se muestra a continuación:

Cuadro n.º 14

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PERCIBIDOS POR EL CNVM DE VIZCAYA POR CERTIFICACIÓN Y ENSAYO DE MAQUINARIA. PERIODO 2000-2006

EJERCICIO	IMPORTE (euros)
2000	18.929
2001	5.108
2002	11.686
2003	4.500
2004	3.453
2005	5.100
2006	9.333

Según se refleja en el cuadro anterior, los ingresos percibidos por el CNVM de Vizcaya en concepto de certificación y ensayo de maquinaria en el período 2000-2006 fueron muy escasos, limitándose, con carácter general, a la realización de «acuse de recibo de expedientes técnicos de construcción», siendo escasa su actividad en relación con el examen CE de Tipo.

Esta situación pone de manifiesto la infrautilización de los medios técnicos y humanos del CNVM de Vizcaya derivados de la escasa actividad de este Centro

Nacional en relación con la certificación y ensayo de maquinaria, como consecuencia de la poca demanda de los fabricantes de maquinaria, que acuden a otros Organismos notificados para obtener la certificación y efectuar sus ensayos, dado que existen, al menos, otras 17 entidades privadas que pueden acreditar la certificación de estas máquinas. Esta situación evidencia la nula relación existente entre los costes fijos derivados de mantener esta actividad por parte del CNVM de Vizcaya (entre los que se encuentran los costes de mantenimiento de los equipos del Área de Verificación de Maquinaria que, sólo en el año 2006, ascendieron a 32.886 euros, incluyendo calibraciones externas) y los ingresos percibidos por estos servicios.

6.2.2 Centro Nacional de Medios de Protección de Sevilla

El CNMP de Sevilla, dependiente del INSHT, es el Organismo Notificado n.º 159 por el MITyC para efectuar: a) la evaluación de la conformidad de todos los equipos de protección individual de uso profesional-laboral, b) el examen CE de Tipo y c) el control de los equipos de protección individual fabricados.

El CNMP de Sevilla tiene restringido su ámbito de actuación para la certificación y ensayo de determinados equipos de protección individual como son, entre otros: prendas y ropas de protección, protectores auditivos, calzado de seguridad, guantes de protección, etc.

A diferencia del CNVM de Vizcaya, el CNMP de Sevilla no tenía aprobado un manual de procedimiento que regulara exhaustivamente todo el proceso de facturación y cobro de los mismos, situación que debe subsanar este Centro.

En el siguiente cuadro se recoge un resumen de la facturación emitida, en el ejercicio 2006, por el CNMP de Sevilla en concepto de certificación y ensayo de equipos de protección individual:

Cuadro n.º 15

FACTURACIÓN EMITIDA POR EL CNMP DE SEVILLA EN CONCEPTO DE CERTIFICACIÓN Y ENSAYO DE EQUIPOS DE PROTECCIÓN INDIVIDUAL. EJERCICIO 2006

CENTRO	Nº FACTURAS EMITIDAS	CONCEPTO	IMPORTE TOTAL (euros)
CNMP DE SEVILLA	3	Gastos Generales y Trámites Administrativos	902
	5	Costes de Ensayo	2.404

Como refleja el cuadro anterior, durante el ejercicio 2006, la actividad del CNMP de Sevilla relativa a la certificación y ensayo de equipos de protección individual se limitó a la realización de tan sólo cinco ensayos y tres trámites administrativos, habiendo facturado un importe de 3.306 euros.

Con el fin de verificar si la escasa actividad tenía un carácter coyuntural, este Tribunal de Cuentas ha analizado la evolución de los ingresos percibidos por el CNMP de Sevilla en concepto de certificaciones de equipos de protección individual durante el periodo 2000/2006, tal y como se recoge en el cuadro siguiente:

Cuadro n.º 16

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PERCIBIDOS POR EL CNMP DE SEVILLA POR CERTIFICACIÓN Y ENSAYO DE EQUIPOS DE PROTECCIÓN INDIVIDUAL. PERIODO 2000-2006

EJERCICIO	IMPORTE (en euros)
2000	140.885
2001	100.326
2002	104.676
2003	122.342
2004	106.420
2005	65.390
2006	3.306

Como se refleja en el cuadro anterior, los ingresos percibidos por el CNMP de Sevilla en concepto de certificación y ensayo de equipos de protección individual sufrieron un notable descenso en el ejercicio 2005, acrecentado posteriormente en el ejercicio 2006.

Esta situación fue consecuencia, tal y como ha verificado este Tribunal de Cuentas en los trabajos de fiscalización efectuados en dicho Centro Nacional, de las obras de acondicionamiento realizadas en dicho Centro, lo que le impidió acometer el desarrollo de su actividad, obligando al mismo a renunciar voluntariamente a su acreditación, por parte de ENAC, en el ejercicio 2005.

A la fecha de finalización de los trabajos de campo desarrollados por este Tribunal de Cuentas, el CNMP de Sevilla se encontraba tramitando el expediente de solicitud de una nueva acreditación ante la ENAC.

Por otra parte, este Tribunal de Cuentas ha verificado que el CNMP de Sevilla, en relación con los equipos de protección individual, desarrollaba, en colaboración con el anterior Ministerio de Industria, Turismo y Comercio actividades de seguimiento en el mercado de estos equipos, a través de los cuales este Centro Nacional evaluaba si los productos comercializados en el mercado cumplían las garantías establecidas tanto en las Directivas europeas como en el ordenamiento jurídico español, elaborando una Memoria de sus actividades y remitiendo sus resultados al citado Ministerio. Esta colaboración se efectuó sin la existencia de convenio de colaboración, acuerdo o contrato que lo regulase, tal y como se señala en el epígrafe III.4.3 y, sin percibir el INSHT remuneración económica por los servicios prestados, tal y como se recoge en el epígrafe III.6.4 de este Proyecto de Informe.

6.2.3 Coste financiero asumido por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo por la falta de actualización de los precios públicos en materia de certificación y ensayo de maquinaria y equipos de protección

Como se ha comentado anteriormente, la Orden que regula el establecimiento de precios públicos del INSHT data del año 1991.

Desde entonces, los precios públicos del INSHT no han sido actualizados, motivo por el cual, dichos precios que en el año 1991 debieron compensar el coste de los servicios prestados, no garantizan actualmente el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 25 de la citada Ley 8/1989 en virtud del cual «los precios públicos se determinarán a un nivel que cubra, como mínimo, los costes económicos originados por la realización de las actividades o la prestación de los servicios o a un nivel que resulte equivalente a la utilidad derivada de los mismos».

Este Tribunal de Cuentas considera que, dado el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Orden de 6 de marzo de 1991, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería proceder a modificar la citada Orden fijando unos nuevos precios públicos, con el fin de asegurar la debida relación entre el coste real de los servicios prestados y la contraprestación económica percibida por los mismos.

A pesar de la existencia de propuestas de modificación de la citada Orden Ministerial (con el fin de actualizar los precios públicos e incluir nuevos servicios objeto de facturación), a la fecha de remisión del Anteproyecto de Informe para alegaciones, no existía ningún proyecto de Orden Ministerial aprobado, con el consiguiente perjuicio económico para el INSHT, tal y como se señala a continuación.

Por ello, con el fin de cuantificar el coste financiero que le ha supuesto al INSHT esta falta de actualización de precios públicos desde el año 1992 hasta el año 2006, este Tribunal de Cuentas ha efectuado una estimación de dicho coste, de acuerdo con el tipo de interés legal del dinero establecido en las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada uno de dichos ejercicios.

Teniendo en cuenta el tipo de interés legal del dinero de cada ejercicio durante el periodo 1992-2006, este Tribunal de Cuentas ha obtenido una tasa de interés equivalente del 2,49%. Es decir, los precios fijados en el año 2006 equivalen a 2,49 veces los precios del año 1992.

En base a esta estimación de actualización de precios públicos, este Tribunal de Cuentas ha realizado una estimación del coste financiero asumido por el INSHT, sólo para el ejercicio 2006, por la falta de actualización de sus precios públicos, de acuerdo con la facturación emitida por sus dos Centros Nacionales en el citado ejercicio, tal y como se recoge en el cuadro siguiente:

Cuadro n.º 17

COSTE FINANCIERO ASUMIDO POR EL INSHT DURANTE EL EJERCICIO 2006

CENTRO	CONCEPTO	IMPORTE FACTURADO 2006	IMPORTE ACTUALIZADO	COSTE FINANCIERO
CNMP de Sevilla	Gastos Generales	902	2.240	1.338
	Costes Ensayo	2.404	5.974	3.570
Total coste financiero CNMP de Sevilla		**3.306**	**8.214**	**4.908**
CNVM de Vizcaya	Gastos Generales	6.300	15.656	9.356
	Examen CE Tipo	3.033	7.538	4.505
Total coste financiero CNVM de Vizcaya		**9.333**	**23.194**	**13.861**
Total coste financiero INSHT		**12.639**	**31.408**	**18.769**

Como se recoge en el cuadro anterior, la estimación realizada por este Tribunal de Cuentas, relativa al coste financiero, por los ingresos que podría haber percibido el INSHT, solamente durante el ejercicio 2006, como consecuencia de la falta de actualización de sus precios públicos desde el año 1991, se elevaría a un total de 18.769 euros.

A juicio de este Tribunal, el Ministerio de Trabajo e Inmigración debería aprobar una Orden Ministerial de precios públicos con el fin de que los mismos cubrieran, al menos, el coste económico derivado de la prestación de estos servicios, incrementando así el importe de su liquidación del presupuesto de ingresos de cada ejercicio y, dando cumplimiento a lo dispuesto en el citado artículo 25 de la Ley 8/1989, ya que, a juicio de este Tribunal, en la realización de estas actividades por parte de los dos Centros Nacionales no existían razones sociales, benéficas, culturales o de interés público, que permitan que los precios públicos puedan ser inferiores al coste de su prestación.

6.3 VENTA DE PUBLICACIONES

Junto a los ingresos obtenidos como consecuencia de los precios públicos aplicados como consecuencia de los servicios prestados en materia de certificación y ensayo de maquinaria y equipos de protección, el INSHT percibe otros ingresos, entre los cuales, destaca la venta de sus publicaciones.

Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, el INSHT tiene, entre otras, la siguiente función encomendada: «Promoción y, en su caso, realización de actividades de formación, información, investigación, estudio y divulgación en materia de prevención de riesgos laborales».

Dentro de su función de promoción, formación y divulgación, el INSHT procede a la elaboración, publicación y venta de diversos trabajos y estudios. Los ingresos por ventas de publicaciones son ingresos privados, es decir, ingresos que recibe el INSHT y que no están recogidos en la Orden de 6 de marzo de 1991, y su importe ascendió, en el ejercicio 2006, a 468.745 euros (se incluyen los gastos de envío de estas publicaciones).

Para el desarrollo de su actividad editorial, el INSHT dispone de dos imprentas situadas, respectivamente, en los Servicios Centrales del Instituto y en el CNCT de Barcelona.

A continuación se analizan y ponen de manifiesto las deficiencias observadas por este Tribunal, como consecuencia de los trabajos de fiscalización efectuados, en relación con el procedimiento relativo a la facturación, control y contabilización de los ingresos obtenidos por la venta de publicaciones.

6.3.1 Venta de publicaciones en los Servicios Centrales

El procedimiento de venta de publicaciones en los Servicios Centrales del Instituto, brevemente, es el siguiente:

Los Servicios Centrales del INSHT emiten una factura por triplicado en el momento de efectuar una venta de publicaciones, destinándose una copia al cliente, otra a la librería y otra al Servicio de Administración del Instituto como responsable del control de estos ingresos que, posteriormente, se remiten al Servicio de Contabilidad, una vez que dicha factura es abonada, para su contabilización.

El pago de estas facturas puede realizarse mediante abono en efectivo, a través de cheque bancario, transferencia o contra reembolso de correos.

Analizado por este Tribunal el procedimiento de venta de publicaciones, control y contabilización de sus ingresos implantado en los Servicios Centrales del INSHT, se han observado las siguientes deficiencias en el mismo:

— No existía un manual de procedimiento aprobado por el INSHT relativo a la venta de publicaciones ni al control y contabilización de sus ingresos.

— Las facturas por venta de publicaciones no fueron contabilizadas en el momento de su emisión, siendo imputado el ingreso en función del criterio de caja, es decir, en el momento de hacerse efectivo, lo cual supone un incumplimiento del principio contable público de devengo, en virtud del cual, «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 aquéllos».

De acuerdo con los trabajos de fiscalización efectuados por este Tribunal de Cuentas, se ha verificado que el importe de las facturas emitidas en concepto de venta de publicaciones pendientes de cobro y no contabilizadas a 31/12/2006 se elevó a un total de, al menos, 78.805 euros. A mayor abundamiento, a fecha 19/04/2007, fecha de realización de los trabajos de fiscalización, seguían pendientes de cobro facturas emitidas con anterioridad a 31/12/2006 por importe de 19.654 euros.

— El INSHT no contabilizó las existencias de publicaciones a final del ejercicio. La ausencia de contabilización de existencias de las publicaciones a final de cada ejercicio impide un adecuado control de las producciones propias y de las ventas del ejercicio, por lo que este Tribunal considera imprescindible su reflejo en los estados contables del INSHT.

Este Tribunal procedió a valorar las existencias de publicaciones, a precio de venta al no disponer el INSHT del precio de coste, a fecha 31/12/2006, en base al inventario de publicaciones a dicha fecha, existente en el Servicio de Ediciones y Publicaciones, y los precios recogidos en el Catálogo Anual de Publicaciones del Instituto en el ejercicio 2005 (vigente en el año 2006, ya que no se publicó un nuevo catálogo), obteniendo una valoración de existencias de, al menos, 2.015.000 euros.

— No existió un control exhaustivo de estas existencias de publicaciones, dado que el INSHT no efectuaba un inventario con carácter periódico, ni siquiera a final de ejercicio. No obstante, tras la verificación de inventario efectuada por este Tribunal de Cuentas, con fecha 11/6/2007, no se han apreciado incidencias significativas respecto al inventario de publicaciones existente en el Servicio de Ediciones y Publicaciones de los Servicios Centrales. Este Servicio reconoció la falta de control de dichas existencias justificado por la falta de medios materiales y personales para su realización.

Además, el control de almacenes era prácticamente inexistente, dado que se encontraban abiertos, lo que permitía un fácil acceso a los mismos a personas no autorizadas, con el consiguiente riesgo de sustracción de las publicaciones.

— El Tribunal comprobó la existencia de numerosas publicaciones obsoletas y descatalogadas (entendiéndose por tales aquellas que no aparecen recogidas en el Catálogo Anual de Publicaciones del INSHT), que figuraban en el inventario de publicaciones disponible en el Servicio de Ediciones y Publicaciones pendientes de ser dadas de baja y retiradas.

6.3.2 Venta de publicaciones en el Centro Nacional de Condiciones de Trabajo de Barcelona

El procedimiento de venta de publicaciones en este Centro Nacional es el siguiente:

En el momento de efectuar una venta de publicaciones, el CNCT de Barcelona emite una factura por triplicado, destinándose una copia para el cliente, otra para el propio CNCT y otra para el Servicio de Administración de Servicios Centrales, a quien corresponde el control de estos ingresos, donde se continuaba el procedimiento descrito en el epígrafe anterior.

El pago de estas publicaciones puede realizarse, al igual que en los Servicios Centrales del Instituto, mediante abono en efectivo, a través de cheque bancario, transferencia o contra reembolso en correos.

Si el abono de las publicaciones se realiza en efectivo, éste se efectúa directamente a la persona encargada de la venta de las mismas. Posteriormente, la misma persona responsable de la venta de publicaciones remite el dinero en efectivo al servicio de Habilitación del Centro Nacional junto con una copia de la factura, para su ingreso en la cuenta corriente bancaria. Por tanto, es la misma persona la encargada de recibir en efectivo el importe de la venta y remitírselo al habilitado del CNCT de Barcelona, lo que supone una ausencia total de segregación de funciones, con el consiguiente riesgo de control de estos ingresos.

Sin embargo, cuando el pago de las publicaciones se realiza mediante cheque bancario, el CNCT de Barcelona no procede a su ingreso en la cuenta corriente bancaria, como en el caso de su pago en efectivo, sino que remite dicho cheque (emitido a nombre del INSHT) al servicio de Administración de los Servicios Centrales, junto con las facturas que lo soportan, para su posterior ingreso en cuenta corriente por los Servicios Centrales. A juicio de este Tribunal de Cuentas, este procedimiento origina un riesgo elevado de extravío de los cheques, siendo más lógico su ingreso por parte del CNCT de Barcelona en la cuenta corriente del INSHT, al igual que en el procedimiento establecido para el pago en efectivo y el que realizan el resto de los Centros con los ingresos que perciben, produciéndose una superposición de funciones en el procedimiento de ingreso de estos cheques.

Posteriormente, el servicio de Administración de los Servicios Centrales, una vez verificado el ingreso del importe de la venta de publicaciones, elabora el documento contable para su remisión al servicio de Contabilidad, quien procede a su mecanización.

Analizado el procedimiento de venta de publicaciones, control y contabilización de sus ingresos implantado en el CNCT de Barcelona, este Tribunal de Cuentas ha verificado prácticamente las mismas deficiencias

recogidas anteriormente respecto a los Servicios Centrales:

— El CNCT de Barcelona no dispone de un manual de procedimiento aprobado por el INSHT relativo a la venta de publicaciones, control y contabilización de sus ingresos.

— Las facturas por venta de publicaciones no se contabilizan en el momento de su emisión, sino en el momento de hacerse efectivo el ingreso, lo cual supone un incumplimiento del citado principio contable público de devengo mencionado anteriormente.

De acuerdo con los trabajos de fiscalización efectuados por este Tribunal de Cuentas en el citado Centro Nacional, se ha verificado que el importe de las facturas emitidas durante el ejercicio 2006, en concepto de venta de publicaciones, que se encontraban pendientes de cobro y no contabilizadas, a fecha 14/11/2007, se elevó a un total de 15.888 euros. Asimismo, a esta misma fecha existían facturas emitidas y pendientes de cobro, correspondientes al ejercicio 2005, por importe de 19.609 euros, lo que pone de manifiesto una deficiente gestión de cobro.

— El CNCT de Barcelona no contabilizó las existencias de publicaciones a final de ejercicio. Este Tribunal ha procedido a valorar las existencias de publicaciones, a precio de venta, a fecha 31/12/2006, en base al inventario de publicaciones a dicha fecha y los precios recogidos en el Catálogo Anual de Publicaciones del Instituto, obteniendo una valoración de existencias de, al menos, 1.045.000 euros, en este Centro Nacional.

Este Tribunal comprobó que el número de unidades recogidas en el inventario de existencias existente en el CNCT de Barcelona coincidía con el número de unidades reales en el almacén, a la fecha de realización de los trabajos de campo en dicho Centro Nacional.

— No existe una adecuada segregación de funciones ya que la persona encargada de emitir la factura por la venta de publicaciones era la misma que realizó el cobro en efectivo, con el consiguiente riesgo de control interno.

— El procedimiento establecido para el ingreso de los cheques bancarios que se reciben como pago de las adquisiciones presentó importantes deficiencias que incrementaron el riesgo de extravío de los mismos, con las repercusiones económicas que pudieran conllevar.

— No existía una correlación entre las facturas emitidas por el CNCT de Barcelona y las emitidas por los Servicios Centrales del Instituto, utilizando cada Centro su propio programa informático, lo cual provocaba una falta de conocimiento actualizado del número de facturas emitidas y del volumen de facturación total del INSHT.

6.4 OTROS SERVICIOS O ACTIVIDADES SUSCEPTIBLES DE GENERAR INGRESOS

Este Tribunal de Cuentas ha verificado que los ingresos que recauda el INSHT proceden fundamentalmente de los precios públicos percibidos en virtud de las certificaciones y ensayo de maquinaria y equipos de protección individual y de los precios privados procedentes de la venta de sus publicaciones.

Además, el INSHT desarrolla otro tipo de actividades que, a juicio de este Tribunal, deberían generar recursos para dicho Organismo, previa habilitación legal para ello, derivadas, principalmente, de la ejecución de su actividad técnica y sobre todo formativa.

A continuación se recogen algunas de estas actividades susceptibles de generar ingresos para el INSHT:

1. Prestación de servicios derivados de la formación impartida a demanda de terceros.

Como se expone en el subapartado III.2 de este Proyecto de Informe, el INSHT lleva a cabo dos tipos de actividades formativas: actividades formativas programadas y actividades formativas realizadas a demanda de Entidades.

Durante el ejercicio 2006 el INSHT organizó e impartió un total de 34 actividades formativas a petición de terceros, equivalentes a 547 horas lectivas presenciales. Las Entidades solicitantes fueron la ITSS, el MAP, el Servicio Público de Empleo Estatal, el Fondo de Garantía Salarial y la Confederación General del Trabajo (en adelante, CGT).

Aun cuando el INSHT no percibe ingresos por ninguno de los dos tipos de actividades formativas, este Tribunal de Cuentas considera adecuado que dicho Instituto cobre los cursos que imparte a solicitud de terceros, puesto que esta actividad conlleva un coste para el INSHT en medios humanos y, en ocasiones, también materiales, mientras que el beneficio derivado es exclusivo de la Entidad solicitante.

Además, es necesaria la instrumentación de esta actividad formativa mediante la suscripción de convenios o acuerdos con las distintas Entidades solicitantes (en el ejercicio 2006 sólo se suscribió uno de contenido muy genérico con la CGT).

2. Prestación de servicios derivados del asesoramiento técnico a empresas privadas

El INSHT también realizaba tareas de asesoramiento técnico a solicitud de Entidades pertenecientes al sector privado, a través de la resolución de consultas por escrito que conllevaban la realización de un informe.

Debido a que dicha actividad no se realizaba de forma exclusiva por parte del INSHT (ya que existen consultoras privadas que también prestan este servicio en el mercado), a que el beneficio derivado del asesoramiento técnico es particular y privado de la entidad solicitante, y a que conlleva un coste en medios humanos para el INSHT, este Tribunal de Cuentas considera conveniente que dicho Instituto perciba ingresos que cubran, al menos, el coste de las consultas resueltas a Entidades privadas que impliquen la elaboración de un informe.

3. Prestación de servicios efectuados por la Unidad de Neumología y Alergia Laboral

Tal y como se ha expuesto en el subapartado III.2 de este Proyecto de Informe, dentro de las funciones de asesoramiento técnico en materia de riesgos laborales efectuados por el INSHT, se encuentran las desarrolladas por la Unidad de Neumología y Alergia Laboral perteneciente al CNNT de Madrid, encaminadas, principalmente, a la emisión de diagnósticos médicos especializados con el fin de resolver discrepancias sobre la patología respiratoria de origen laboral.

Esta Unidad recibe peticiones de asesoramiento, por parte de las MATEPSS, Servicios de Prevención y órganos de las Administraciones Autonómicas, sobre riesgos laborales por exposición a contaminantes, preferentemente de origen químico, con el fin de obtener un diagnóstico diferencial sobre el origen profesional o no de las enfermedades respiratorias que padecen los trabajadores.

Durante el ejercicio 2006, según consta en la Memoria de actividades del CNNT de Madrid, esta Unidad atendió un total de 417 asesorías sobre riesgos laborales de trabajadores expuestos en su ambiente laboral a diferentes contaminantes químicos, de los cuales 332 (79,6%) fueron nuevas consultas y 85 (20,4%) revisiones. A estos 417 trabajadores se les efectuó un total de 631 espirometrías y curvas de flujo y 6.255 pruebas alérgicas.

Sin embargo, el INSHT no percibió ninguna contraprestación económica por la prestación de estos servicios y pruebas realizadas (estudios higiénicos, exploraciones funcionales respiratorias, pruebas alérgicas, test) a diferencia de otras Instituciones públicas que sí ven remuneradas en el ámbito de sus competencias este tipo de actividades por lo que este Tribunal de Cuentas considera que el INSHT debería estudiar la posibilidad de facturar por la prestación de estos servicios, principalmente cuando se efectúan a entidades privadas.

4. Prestación de servicios derivados de las actividades de seguimiento en el mercado de los equipos de protección individual

Tal y como se ha expuesto en los epígrafes III.4.3 y III.6.2 de este Proyecto de Informe, el INSHT, a través del CNMP de Sevilla, colabora con el MITyC en las campañas de control de productos industriales, realizadas por dicho Ministerio con la finalidad de verificar si los productos comercializados (en este caso equipos de protección) cumplen las garantías establecidas en las Directivas europeas y en el ordenamiento jurídico español.

En base a esta colaboración, no articulada mediante instrumento jurídico alguno, el CNMP de Sevilla realiza actividades de muestreo y ensayos de cumplimiento de los requisitos de seguridad obligatorios, de acuerdo con lo dispuesto en las citadas Directivas de la Unión Europea y sus Reglamentos correspondientes.

El MITyC abona al CNMP los gastos derivados de la adquisición de productos y desplazamiento de los técnicos, pero sin embargo, no abona los servicios prestados en concepto de ensayos de estos equipos. Esta colaboración debería quedar plasmada en un convenio de colaboración, en el que se recogieran las obligaciones y derechos de ambas partes, tal y como se expone en el epígrafe III.4.3 de este Proyecto de Informe.

Relacionado con esta falta de generación de ingresos para el INSHT, es necesario realizar una breve mención con respecto al servicio de cafetería existente en la sede de los Servicios Centrales del INSHT en Madrid.

Con fecha 10/2/2004 el INSHT formalizó el contrato para el servicio de cafetería de dicho Centro (Nº Expediente 4/1045. Concurso 10/2004), habiendo detectado este Tribunal de Cuentas las siguientes incidencias:

— Existencia de una falta de homogeneidad en la calificación de este contrato, ya que, si bien el pliego de cláusulas administrativas que rigió su contratación calificó el mismo como un contrato administrativo especial de los recogidos en el artículo 5.2.b) del TRLCAP, criterio compartido por este Tribunal en diferentes Informes, posteriormente, el contrato formalizado con fecha 10/2/2004 fue calificado como un contrato de servicio.

La cláusula 3.ª del citado pliego de cláusulas administrativas particulares expone literalmente que «el adjudicatario no queda obligado al abono de ninguna compensación económica por el uso de la luz, agua, teléfono e instalaciones fijas necesarias para la prestación del servicio objeto de este contrato», no estableciendo tampoco nada al respecto de un ingreso por canon a favor del Instituto. El contrato formalizado tampoco se manifestaba al respecto.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, estos contratos tienen un marcado carácter patrimonial, toda vez que su explotación mediante contrato, por parte de la empresa adjudicataria, da lugar necesariamente a la cesión del local para hacer posible su prestación de servicios, siendo por ello, necesario el establecimiento de un canon de explotación que genere recursos al citado Instituto y, al mismo tiempo, cubra los gastos de suministro que conlleva (agua, luz, etc.…).

— El contrato formalizado, así como el pliego de cláusulas administrativas particulares que rigió su contratación, no recogieron la posibilidad de explotación de máquinas expendedoras de bebidas y sólidos por parte de la empresa adjudicataria. Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha verificado la existencia de las mismas en el edificio de los Servicios Centrales del INSHT, no generando ingresos al INSHT por su instalación y explotación.

Si bien la explotación de máquinas expendedoras de bebidas y sólidos constituye un contrato que debe ser claramente diferenciado del contrato de cafetería y, por ello, objeto de contratación independiente, tal y como ha manifestado este Tribunal en diferentes Informes, el

INSHT no ha realizado ningún tipo de contratación con respecto a esta explotación, habiendo instalado la empresa adjudicataria del servicio de cafetería dichas máquinas sin cobertura legal alguna y, en último término, sin proceder al ingreso de ningún canon de explotación.

7. CUENTAS ANUALES DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2006

De acuerdo con la Disposición Adicional Primera del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, los bienes de la Seguridad Social que hasta la promulgación del Real Decreto estaban adscritos directamente al Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo, se integraron en el patrimonio del INSHT.

Al INSHT, como Organismo autónomo de los previstos en el artículo 43.1 de la LOFAGE, le son de aplicación las disposiciones previstas en dicha Ley para este tipo de Organismos. Por su parte, los artículos 45 a 52 de la citada LOFAGE regulan aspectos relativos a sus funciones, personal, patrimonio, contratación y régimen presupuestario de los Organismos autónomos. En concreto, el artículo 50 de la LOFAGE señala que el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero de los Organismos autónomos será el establecido por la Ley General Presupuestaria.

A mayor abundamiento, el régimen jurídico patrimonial del INSHT está regulado por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, de acuerdo con el artículo 2 de dicha ley al establecer que: «El régimen jurídico patrimonial de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma se regirá por esta Ley».

En consecuencia, al INSHT, en materia financiera y presupuestaria, durante el ejercicio 2006, le fueron de aplicación la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio, la Ley General Presupuestaria y la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

7.1 RENDICIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES DEL EJERCICIO 2006

El INSHT formuló las primeras cuentas anuales de 2006 con fecha 29/3/2007, siendo puestas a disposición de la Intervención Delegada el mismo día 29 de marzo. Dichas cuentas anuales fueron modificadas por el INSHT el día 8 de junio, siendo remitidas nuevamente a la Intervención Delegada en la misma fecha.

Con fecha 26/7/2007, la Intervención Delegada en el Instituto emitió el «Informe Definitivo de Auditoria de Cuentas del Organismo Autónomo Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) correspondiente al ejercicio 2006», expresando una opinión favorable, manifestando que las cuentas anuales representaban en todos los aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la Entidad y contenían la información necesaria para su interpretación y comprensión adecuada, de conformidad con las normas y principios contables y presupuestarios que son de aplicación, habiéndose cumplido razonablemente las reglas y normas presupuestarias contenidas en la Ley General Presupuestaria o en su normativa presupuestaria específica.

El Organismo, a través del Registro Digital de Cuentas Públicas, remitió sus cuentas formuladas a la IGAE el 8/6/2007, dentro de los siete meses siguientes a la terminación del ejercicio, cumpliendo el plazo legal determinado en el artículo 139 de la LGP y en la Orden EHA/777/2005, de 21 de marzo de 2005, por la que se regula el procedimiento de obtención, formulación, aprobación y rendición de las cuentas anuales para las Entidades estatales de derecho público a las que sea de aplicación la Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado.

Sin embargo, la IGAE remitió las cuentas anuales del INSHT a este Tribunal el 28/9/2007, fuera del plazo legalmente establecido en el artículo 139.2 de la citada LGP, que establece un período de un mes como plazo máximo de remisión desde que la IGAE las hubiera recibido. Por tanto, debieron haber sido rendidas al Tribunal de Cuentas con fecha límite de 31/8/2007.

Por otra parte, las cuentas anuales del INSHT fueron integradas por la IGAE en la Cuenta General de las Administraciones Públicas Estatales.

Las cuentas anuales del ejercicio 2006 fueron publicadas en el BOE del día 23/11/2007 y por tanto, también fuera del plazo legalmente establecido en el artículo 136.4 de la LGP, al señalar que la publicación del «Resumen de las cuentas anuales» del Organismo se deberá efectuar en el plazo de un mes, contado desde la fecha en la que la IGAE presente las respectivas cuentas anuales ante el Tribunal de Cuentas.

7.2 BALANCE DE SITUACIÓN. EJERCICIO 2006

Seguidamente, se expone el resultado del análisis realizado por el Tribunal, en función de las masas patrimoniales que componían el balance de situación del INSHT a 31/12/2006, que se recoge en el Cuadro siguiente:

Cuadro n.º 18

BALANCE DE SITUACIÓN. EJERCICIO 2006

ACTIVO	2006	%	PASIVO	2006	%
A) Inmovilizado	**19.628.514**	**51,72**	**A) Fondos Propios**	**34.935.841**	**92,05**
II. Inmovilizaciones inmateriales	130.877	0,34	I. Patrimonio	33.390.186	87,98
III. Inmovilizaciones materiales	19.497.637	51,37	IV. Resultados del ejercicio	1.545.655	4,07
C) Activo Circulante	**18.323.691**	**48,28**	**D) Acreedores a Corto Plazo**	**3.016.364**	**7,95**
II. Deudores	497.086	1,31	III. Acreedores	3.016.364	7,95
III. Inversiones financieras temporales	49.210	0,13			
V. Tesorería	17.777.395	46,84			
Total Activo (A+C)	**37.952.205**	**100**	**Total Pasivo (A+D)**	**37.952.205**	**100**

Como se desprende del cuadro anterior, las masas patrimoniales más importantes del activo del balance correspondieron, casi exclusivamente, a las Inmovilizaciones materiales (el 51,37% del saldo total) y a la Tesorería (el 46,84%).

Por lo que respecta al pasivo del balance, el 92,05% del importe total correspondió a los Fondos Propios del INSHT, mientras que los acreedores, principalmente presupuestarios, representaron tan sólo el 7,95% del total del pasivo. El INSHT no tenía deuda con acreedores a largo plazo.

Como se desprende del análisis conjunto de las masas patrimoniales, la relación entre el activo circulante y el pasivo circulante (acreedores a corto plazo) del INSHT, es decir, la ratio de solvencia del Organismo, fue de 6,07. Esta situación financiera supuso la existencia de una elevada solvencia del INSHT, que le permitió hacer frente a sus deudas sobradamente, con los recursos líquidos o semilíquidos de que dispuso a corto plazo. Esta solvencia fue consecuencia fundamental de la elevada tesorería con la que contó el INSHT.

En el mismo sentido, la ratio de tesorería inmediata, es decir, la relación entre la tesorería y las deudas a corto plazo, fue de 5,89, lo que representó una excesiva liquidez del Organismo para hacer frente a sus acreedores, sin que presentara ningún tipo de problemática financiera.

Por lo que respecta a la ratio de endeudamiento, es decir, la relación entre los pasivos de la Entidad y los recursos propios, fue de tan sólo 0,09, presentando una solvencia prácticamente total.

En consecuencia, si bien el Organismo presentó una situación patrimonial y financiera excelente, como se comentará más adelante, tuvo un exceso de tesorería que este Tribunal de Cuentas no considera apropiado.

7.2.1 Inmovilizado

En el cuadro siguiente se desglosan los grupos de cuentas que formaban parte del inmovilizado del balance de situación a 31/12/2006 así como su variación interanual.

Cuadro n.º 19

INMOVILIZADO. EJERCICIOS 2005-2006

DESCRIPCIÓN	2006	2005	VARIACIÓN	%
A) Inmovilizado	**19.628.514**	**17.892.297**	**1.736.217**	**9,70**
II. Inmovilizaciones inmateriales	**130.877**	**72.490**	**58.388**	**80,55**
3. Aplicaciones informáticas	307.176	227.176	80.000	35,21
8. Amortizaciones	-176.299	-154.687	-21.612	13,97
III. Inmovilizaciones materiales	**19.497.637**	**17.819.808**	**1.677.829**	**9,42**
1. Terrenos y construcciones	14.844.825	12.466.167	2.378.658	19,08
2. Instalaciones técnicas y maquinaria	14.360.268	14.205.908	154.360	1,09
3. Utillaje y mobiliario	3.729.089	3.534.479	194.610	5,51
5. Otro inmovilizado	3.437.914	3.368.374	69.540	2,06
6. Amortizaciones	-16.874.459	-15.755.120	-1.119.339	7,10

Como se desprende del cuadro anterior, el inmovilizado a 31/12/2006 del Organismo ascendía a 19.628.514 euros, con un aumento del 9,70% respecto al ejercicio anterior, debido fundamentalmente al incremento del grupo de cuentas de Terrenos y construcciones, como consecuencia de las obras realizadas por el INSHT en sus Centros Nacionales.

Por su parte, la importante variación porcentual de las Inmovilizaciones inmateriales (80,55%) se debió a la correcta activación de partidas correspondientes a aplicaciones informáticas, por importe de 80.000 euros, destinadas a la creación del Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo en el INSHT.

Con respecto a esta masa patrimonial, el artículo 32 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, establece que: «Las Administraciones públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados».

De acuerdo con los trabajos de fiscalización efectuados, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el INSHT no tenía inventariados la totalidad de los bienes de su patrimonio, ni los bienes inventariados aportaban el detalle necesario para su correcta identificación y localización, tal y como se señala a continuación:

— El INSHT realizaba la gestión y el mantenimiento del inventario de su inmovilizado mediante una aplicación informática denominada «Sistema de Gestión de inmovilizado». Esta aplicación informática presentaba un total de 20.459 registros a 31/12/2006, correspondientes a bienes que formaban parte del patrimonio del INSHT. Sin embargo, dicha aplicación informática presentaba varias deficiencias, como la imposibilidad de obtener información desagregada de los distintos componentes de un mismo elemento, la imposibilidad de obtener un informe histórico de adquisiciones y la imposibilidad de obtener información de elementos eliminados del inventario.

Debido a las carencias del «Sistema de Gestión de inmovilizado», tres de los cuatro Centros Nacionales del INSHT (CNMP de Sevilla, CNCT de Barcelona y CNVM de Vizcaya) utilizaban otros programas informáticos de mantenimiento y gestión del inventario, además del señalado anteriormente. Esta situación pone de manifiesto la escasa utilidad de la aplicación informática del INSHT, situación que debe subsanar este Organismo.

Debido a las deficiencias que presentaba su inventario de bienes del patrimonio, el INSHT ha iniciado, acertadamente a juicio de este Tribunal, la tramitación de un contrato que tiene como objetivo la implantación de un programa de inventario de inmovilizado. Así, el 2/6/2007 se publicó una Resolución del INSHT, por la que se convocó licitación para el servicio de actualización y mantenimiento durante un año, del inventario físico de los bienes muebles del Instituto mediante concurso 6/2007 [15].

— El inventario de los bienes del patrimonio del INSHT no incluyó los bienes integrantes de las cuentas «Aplicaciones informáticas», «Terrenos», »Construcciones», e «Instalaciones», por un importe total de 29.512.269 euros, no existiendo un inventario detallado por elementos, sino meros «estadillos» realizados por el Servicio de Contabilidad del INSHT donde figuraban las altas totales por años desagregadas por Centros, así como su amortización acumulada. Por tanto, el INSHT carecía de inventario de elementos de su inmovilizado que representaban el 42,88% del saldo total del mismo.

Esta situación supuso una limitación a los trabajos de fiscalización del Tribunal de Cuentas, puesto que no pudo realizar las comprobaciones oportunas sobre estos bienes, esto es, no pudo verificar si todos los bienes propiedad del INSHT estaban correctamente inventariados y valorados.

— Los inventarios de algunas cuentas incluyeron elementos que, por su naturaleza, no deberían figurar en ellas. Por otra parte, un mismo tipo de elemento figuraba, indebidamente, en varias cuentas diferentes (v.gr.: armarios, sistema de control de horarios, televisiones, mesas, extintores de incendio, etc.), situación que, además de suponer una falta de homogeneidad en la elaboración del inventario, impide un correcto control de los elementos que lo componen.

— Existían seis bienes que figuraban con valor de adquisición 0 euros, situación totalmente anómala que debe subsanar el INSHT. Entre ellos, tres de estos elementos fueron obsequios recibidos por el INSHT, a este respecto el Tribunal de Cuentas debe recordar al INSHT que estos bienes recibidos deben valorarse por su valor venal. Por otra parte, otro bien del inmovilizado figuraba dos veces, por lo que uno de ellos debe ser dado de baja en dicho inventario. También figuraban en el inventario un total de 1.475 bienes con un valor de adquisición igual a 0,01 euros cada uno, hecho que el INSHT también debe corregir.

— Conviene mencionar que el sistema de información llamado CIBI (Central de Información de Bienes Inventariables) tiene como función facilitar la gestión del Inventario de Bienes Inmuebles por parte de la Dirección General del Patrimonio del Estado. Este sistema de información es aplicable a los Organismos autónomos, si bien el INSHT no tiene inventariados los inmuebles mediante esta aplicación informática, situación que, a juicio de este Tribunal, debe subsanar el INSHT mediante la solicitud de acceso a dicha aplicación, tal y como prevé la Resolución de 24 de mayo de 2005 de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos de control de accesos a las bases de datos de

[15] Ver nota al pié de página n.º 8.

la Secretaría General de Presupuestos y Gastos y de la Intervención General de la Administración del Estado.

— Las bajas contables de bienes de inmovilizado, que ascendieron a 62.426 euros, no coincidieron con las propuestas de bajas existentes comunicadas por las distintas unidades del INSHT, cuyo importe ascendió a 230.434 euros. La diferencia, 168.008 euros, se debió a una propuesta de baja del CNMP de Sevilla de fecha 11/10/2005 que, sin embargo, no había sido dada de baja en el inventario a 31/12/2006 por la Dirección del INSHT. Esta situación vuelve a poner de manifiesto una falta de control y seguimiento de la gestión del inmovilizado por parte del INSHT.

— El INSHT no tenía contabilizado en las cuentas de Terrenos y de Construcciones el valor del suelo correspondiente al CNVM de Vizcaya ni el valor del suelo y el edificio del GTP de Ceuta. Estos bienes no eran propiedad del Instituto sino que se trataba de bienes recibidos en cesión de uso, por el Ayuntamiento de Baracaldo el 23/10/1973, a favor del CNVM de Vizcaya, y por la MATEPSS de Ceuta el 29/12/1980, a favor del Gabinete Técnico de esa Ciudad autónoma. De acuerdo con el Plan General de Contabilidad Pública y sus normas de desarrollo, el patrimonio recibido en cesión y, por tanto, sujeto a reversión, debe aparecer en cuentas de patrimonio, y con contrapartida en el inmovilizado, por el «valor venal» de los bienes cedidos, dotando anualmente la correspondiente amortización. Este Tribunal de Cuentas no ha podido determinar el valor venal de estos bienes.

— En el ejercicio 2005, y siguiendo el criterio del Tribunal de Cuentas expuesto en sucesivas Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado, el INSHT había desagregado de la cuenta de Construcciones el importe del valor del suelo, que ascendió a 658.581 euros, subsanando de esta manera la incidencia señalada por este Tribunal.

— El INSHT imputó indebidamente, como gasto del ejercicio, la adquisición de aplicaciones informáticas (software y licencias de correo electrónico) por importe de 122.061 euros, adquiridas mediante los expedientes n.º 6/1063, 6/1069 y 6/1269, siendo así que estas adquisiciones debieron haber sido activadas e imputarse a resultados en función de su vida útil. Esta incidencia supone un aumento del resultado económico-patrimonial del ejercicio en un importe de 122.061 euros, corregido por la correspondiente dotación para la amortización.

En el desarrollo de los trabajos de fiscalización, el Tribunal de Cuentas realizó pruebas de verificación de los bienes del INSHT que componían el inventario de inmovilizado a 31/12/2006. Para ello, obtuvo una muestra de 366 elementos, que representó el 1,79% del total de elementos del inventario y cuyos valores de adquisición representaron el 40,91% del importe total. Las principales incidencias detectadas por el Tribunal fueron las siguientes:

— La mayoría de los elementos localizados de la muestra del inventario del CNNT de Madrid (45 de 73) carecían de etiquetas identificativas. Los elementos que tenían etiquetación eran elementos antiguos, dado que, desde el ejercicio 2000, el citado Centro Nacional dejó de identificar los bienes adquiridos. Por otra parte, ninguno de los 21 ordenadores portátiles de la muestra seleccionada por el Tribunal del CNMV de Vizcaya estaba etiquetado, si bien su identificación fue posible por parte del Tribunal mediante el número de serie del elemento, situación que, no obstante, debe ser rectificada por el INSHT.

— Existían elementos inventariados por el INSHT que estaban fuera de uso, debido principalmente a su obsolescencia o a la ausencia de personal especializado en su utilización, tal y como se ha indicado en el subapartado III.2 de este Proyecto de Informe. En total, este Tribunal de Cuentas ha verificado la existencia de, al menos, 42 elementos fuera de uso u obsoletos que el INSHT debe proceder a dar de baja de su inventario y de sus cuentas anuales. La suma del valor de adquisición de todos los elementos fuera de uso u obsoletos encontrados en la muestra del Tribunal ascendió a 859.706 euros, y su amortización acumulada se elevó a 782.289 euros. Esta incidencia supone un ajuste contable en el resultado económico-patrimonial del ejercicio, que disminuiría el resultado en un importe de 77.417 euros.

— En el inventario del CNMP de Sevilla existían cuatro elementos, adquiridos el 27/3/1995 (números de inventario: 5465, 5466, 5467 y 5468) que formaban parte, en conjunto, de un mismo equipo de laboratorio. El conjunto de los cuatro bienes, de acuerdo con el expediente de compra, tuvo un valor de adquisición de 71.790 euros en total. Sin embargo, estos elementos fueron dados de alta en el inventario, cada uno de ellos, por el importe antes mencionado, y por ello figuraban sobrevalorados en un importe de 215.372 euros superior a su valor de adquisición. Es decir, el INSHT dio de alta a los bienes por un importe que triplicaba el importe correcto, por lo que debe realizar las actuaciones oportunas para corregir esta situación.

Asimismo, a 31/12/2006 el INSHT tenía amortizado, indebidamente, estos elementos por un importe de 186.165 euros. Esta incidencia supone un ajuste contable en el resultado económico-patrimonial del ejercicio, que disminuiría el mismo en un importe de 29.208 euros, situación que el INSHT debe subsanar.

— Este Tribunal de Cuentas ha constatado la inexistencia de 28 bienes del inmovilizado reflejados en el inventario de bienes del INSHT que no estaban físicamente en las instalaciones del INSHT, ya que no fueron localizados en las mismas.

Del total de elementos del inmovilizado que no pudieron ser localizados en las instalaciones del INSHT, doce tenían un valor neto contable positivo, es decir, no estaban totalmente amortizados. Respecto a los otros 16 elementos, su valor neto contable fue cero, situación

que, si bien desde un punto de vista contable no alteraría el resultado del ejercicio, desde el punto de vista de gestión y control del inventario pone de manifiesto graves irregularidades.

El siguiente cuadro ofrece información sobre cada uno de los elementos de la muestra que no fueron localizados en las instalaciones del INSHT, que presentaban un valor neto positivo:

Cuadro n.º 20

BIENES DEL INMOVILIZADO NO LOCALIZADOS EN LAS INSTALACIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO. VALOR NETO POSTIVO

N.º INVENTARIO	DESCRIPCIÓN	FECHA ADQUISICION	VALOR ADQUISICIÓN	AMORTIZACIÓN ACUMULADA	VALOR NETO CONTABLE	CAUSAS ALEGADAS POR EL INSHT DE SU FALTA DE LOCALIZACIÓN
5.738	Cámara fotográfica	30/12/2000	20.979,33	9.000,17	11.979,16	El INSHT no aportó al Tribunal de Cuentas datos concretos sobre la ubicación de la máquina fotográfica, por lo que su paradero es desconocido.
4.294	Reproductora de planos	28/11/1994	12.907,27	11.444,86	1.462,41	El INSHT desconocía la ubicación de este equipo.
5.610	Equipo autoedición (componentes de)	27/9/1999	8.402,36	4.282,78	4.119,58	Según el INSHT este equipo fue retirado, si bien el INSHT no aportó al Tribunal de Cuentas documentación justificativa de este hecho.
5.828	Ordenador portátil	11/7/2001	2.975,73	2.037,61	938,12	Según el INSHT, este ordenador portátil fue prestado o cedido al MTAS desde el momento de su compra, si bien el INSHT no aportó al Tribunal de Cuentas documentación justificativa de esta cesión.
5.829	Ordenador portátil	11/7/2001	2.975,73	2.037,61	938,12	Según el INSHT, este ordenador portátil fue prestado o cedido al MTAS desde el momento de su compra, si bien el INSHT no aportó al Tribunal de Cuentas documentación justificativa de esta cesión.
5.238	Ordenador portátil	20/7/1999	2.356,45	2.196,43	160,02	Según comunicación del INSHT al Tribunal de Cuentas, este ordenador portátil fue utilizado por el anterior Director del INSHT en 1999. Su paradero en la actualidad es desconocido.
6.471	Ordenador portátil	23/9/2003	2.313,00	946,82	1.366,18	Según el INSHT, el ordenador portátil fue robado a finales del año 2003. Con fecha 20 de febrero de 2008, el INSHT presentó denuncia en la Comisaría de Policía, por la sustracción de este ordenador
5.839	Ordenador portátil	30/12/2002	2.045,00	877,38	1.167,62	Según el INSHT, el ordenador portátil fue robado. Con fecha 18 de febrero de 2008, el INSHT presentó denuncia en la Comisaría de Policía, por la sustracción de este ordenador
6.030	Ordenador portátil	18/11/2005	1.611,00	225,65	1.385,35	Según el INSHT, el ordenador portátil fue robado. Con fecha 18 de febrero de 2008, el INSHT presentó denuncia en la Comisaría de Policía, por la sustracción de este ordenador.
6.031	Ordenador portátil	19/11/2005	1.611,00	225,65	1.385,35	Según el INSHT, el ordenador portátil fue robado. Con fecha 18 de febrero de 2008, el INSHT presentó denuncia en la Comisaría de Policía, por la sustracción de este ordenador
5.109	Ordenador portátil	30/12/2002	2.045,02	1.024,14	1.020,88	Según el INSHT, el ordenador portátil fue robado, si bien no se presentó la denuncia correspondiente por este hecho.
5.733	Equipo Epiluminiscencia	20/12/2001	11.635,59	7.452,30	4.183,29	El INSHT desconoce la ubicación de ese equipo
Total			**71.857,48**	**41.751,40**	**30.106,08**	

Como se desprende del cuadro anterior, existían 12 elementos del inmovilizado desaparecidos o no debidamente justificada su ausencia de las instalaciones del INSHT, entre ellos destaca la sustracción de cuatro ordenadores cuya denuncia ante la Comisaría de Policía ha sido presentada en febrero de 2008 mientras que la desaparición se produjo muchos años antes, lo que pone de manifiesto graves problemas de control interno de estos sobre estos bienes del inmovilizado.

La falta de localización de estos bienes del inmovilizado en las instalaciones del INSHT por el Tribunal de Cuentas en la realización de los trabajos de fiscalización, cuya desaparición ha sido confirmada al Tribunal por los responsables del INSHT, pone de manifiesto:

a) El incumplimiento del artículo 32 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que obliga a las Administraciones públicas a inventariar los bienes que integran su patrimonio.

b) Las irregularidades que pudieran derivarse de la desaparición de bienes que forman parte del patrimonio del INSHT y cuyo control y mantenimiento correspondía al propio Instituto.

c) Un ajuste contable, que debe realizar el INSHT en sus cuentas anuales, procediendo a dar de baja el valor de adquisición de los bienes inexistentes (71.857 euros), junto con su amortización acumulada (41.751 euros), por lo que el resultado económico-patrimonial del ejercicio se vería minorado en un importe de 30.106 euros. Además, han representado un gasto indebido al INSHT, por la dotación anual de la amortización.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, el INSHT debe proceder a analizar la situación patrimonial de estos bienes del inmovilizado procediendo, en su caso, a tramitar el correspondiente expediente de baja de bienes del inmovilizado.

Ante las irregularidades detectadas por el Tribunal de Cuentas en sólo una muestra de elementos, el INSHT

debe revisar la situación de todos los elementos de su inventario.

En el cuadro siguiente se recogen los bienes del inmovilizado que no fueron localizados por el Tribunal de Cuentas en las instalaciones del INSHT y que, a diferencia, de los señalados en el cuadro anterior, presentaban un valor neto contable nulo, es decir, estaban totalmente amortizados:

Cuadro n.º 21

BIENES DEL INMOVILIZADO NO LOCALIZADOS EN LAS INSTALACIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO. VALOR NETO CONTABLE CERO

N.º INVENTARIO	DESCRIPCIÓN	FECHA ADQUISICION	VALOR ADQUISICIÓN	AMORTIZACIÓN ACUMULADA	VALOR NETO CONTABLE	CAUSAS ALEGADAS POR EL INSHT DE SU FALTA DE LOCALIZACIÓN
2.232	Máquina cosedora alambre	1/12/86	47.792,48	47.792,48	0,00	Según el INSHT, la máquina fue enajenada, si bien el INSHT no aportó al Tribunal de Cuentas documentación justificativa de este hecho.
4.617	Ordenador portátil	25/8/1997	5.227,63	5.227,63	0,00	Según el INSHT este ordenador portátil se averió y el proveedor lo cambió por otro con el nº de inventario 7328.
4.115	Automóvil Talbot Solara	11/11/1986	5.889,92	5.889,92	0,00	El INSHT no tiene información sobre su enajenación. Así pues, se desconoce el paradero del automóvil.
997	Equipo busca personas	1/6/1988	12.789,54	12.789,54	0,00	El INSHT no aportó al Tribunal de Cuentas datos concretos sobre la ubicación de este equipo, por lo que su paradero es desconocido.
2.337	Equipo de radiología y radiofot.	21/6/1974	70.195,22	70.195,22	0,00	Según el INSHT, este equipo fue cedido al Establecimiento Penitenciario de Valdemoro en el año 2005. El INSHT aportó al Tribunal de Cuentas copia del escrito de solicitud de cesión de este equipo a dicho Establecimiento, pero no de recepción del mismo.
1.387	Cromatógrafo	8/9/1975	45.742,80	45.742,80	0,00	El INSHT considera que el equipo fue enajenado presumiblemente en 1984 pero el INSHT no aportó al Tribunal de Cuentas ninguna documentación acreditativa de este hecho.
4.034	Equipo difusión test	21/12/1984	41.626,10	41.626,10	0,00	El INSHT señala a 31/3/2008 que, tras diversos cambios en su sistema operativo y en sus válvulas, el aparato sigue prestando sus servicios en la actualidad, si bien su existencia no ha sido comprobada físicamente por el Tribunal de Cuentas.
7.565	Cocina	10/10/1988	3.563,05	3.563,05	0,00	El Tribunal de Cuentas constató la inexistencia de este elemento dentro de las instalaciones del INSHT. Formaba parte de una cocina que fue retirada, pero no se incluyó en la propuesta de baja de ésta, de fecha 6/4/2004.
4.197	Ergómetro	1/1/1974	45.965,01	45.965,01	0,00	El elemento fue dado de baja físicamente en el CNMP de Sevilla, de acuerdo con la autorización administrativa de fecha 9/12/2002, si bien no fue dado de baja en el inventario por parte de la Dirección del INSHT.
4.168	Espectrofotómetro	1/6/1983	39.907,20	39.907,20	0,00	El elemento fue dado de baja físicamente en el CNMP de Sevilla el 17/2/2002, de acuerdo con la autorización administrativa de fecha 9/12/2002, si bien no fue dado de baja en el inventario por parte de la Dirección del INSHT.

BIENES DEL INMOVILIZADO, INEXISTENTES EN LAS INSTALACIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO. VALOR NETO CONTABLE CERO

N.º INVENTARIO	DESCRIPCIÓN	FECHA ADQUISICION	VALOR ADQUISICIÓN	AMORTIZACIÓN ACUMULADA	VALOR NETO CONTABLE	SITUACIÓN ACTUAL
4.167	Espectrofotómetro	1/1/1974	31.794,37	31.794,37	0,00	El elemento fue dado de baja físicamente en el CNMP de Sevilla el 17/12/2002, de acuerdo con la autorización administrativa de fecha 9/12/2002, si bien no fue dado de baja en el inventario por parte de la Dirección del INSHT.
4.292	Cromatógrafo	1/12/1983	31.553,14	31.553,14	0,00	El elemento fue dado de baja físicamente por cesión a la Junta de Andalucía, de acuerdo con la autorización administrativa de fecha 14/5/2002, si bien no fue dado de baja en el inventario por parte de la Dirección del INSHT.
5.219	Fotocopiadora	3/5/1989	7.688,53	7.688,53	0,00	El elemento fue dado de baja físicamente en el CNMP de Sevilla el 17/12/2002, de acuerdo con la autorización administrativa de fecha 9/12/2002, si bien no fue dado de baja en el inventario por parte de la Dirección del INSHT.
5.220	Fotocopiadora	3/5/1989	7.688,53	7.688,53	0,00	El elemento fue dado de baja físicamente en el CNMP de Sevilla el 17/12/2002, de acuerdo con la autorización administrativa de fecha 9/12/2002, si bien no fue dado de baja en el inventario por parte de la Dirección del INSHT.
5.221	Fotocopiadora	3/5/1989	7.688,53	7.688,53	0,00	El elemento fue dado de baja físicamente en el CNMP de Sevilla el 17/12/2002, de acuerdo con la autorización administrativa de fecha 9/12/2002, si bien no fue dado de baja en el inventario por parte de la Dirección del INSHT.
2.840	Espectrofotómetro IR	30/3/1986	22.141,29	22.141,29	0,00	Según el INSHT, el elemento fue retirado, si bien el INSHT no aportó al Tribunal de Cuentas documentación justificativa de este hecho.
	Total		**427.253,34**	**427.253,34**	**0,00**	

Como se desprende del cuadro anterior, existían 16 elementos del inmovilizado desaparecido o no debidamente justificada su ausencia de las instalaciones del INSHT situación que, aunque se trata de elementos cuya fecha de adquisición es bastante antigua, pone de manifiesto graves problemas de control interno sobre estos bienes del inmovilizado.

La falta de localización de estos 16 elementos del inmovilizado por el Tribunal de Cuentas en la realización de los trabajos de fiscalización, cuya inexistencia fue confirmada al Tribunal por los responsables del INSHT, pone de manifiesto de nuevo:

a) El incumplimiento del citado artículo 32 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que obliga a las mismas a inventariar los bienes que integran su patrimonio.

b) Las irregularidades que pudieran derivarse de la inexistencia de bienes que debieron formar parte del patrimonio del INSHT y cuyo control y mantenimiento corresponde al propio Instituto.

c) Un ajuste contable, que debe realizar el INSHT en sus cuentas anuales del ejercicio, procediendo a dar de baja el valor de adquisición de los bienes inexistentes (427.253 euros), junto con su amortización acumulada (427.253 euros), si bien, estos ajustes no afectarían al resultado económico-patrimonial del ejercicio.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, el INSHT debe proceder a analizar la situación patrimonial de estos bienes del inmovilizado procediendo, en su caso, a tramitar el correspondiente expediente de baja de bienes del inmovilizado, sin perjuicio de analizar el resto del inventario.

Por otra parte, con fecha 15 de febrero de 2008, el Director del INSHT dictó la instrucción n.º 02/08 relativa al procedimiento de control de material inventariable no informático, que viene a subsanar la ausencia de un procedimiento de gestión y control del inmovilizado, no informático, que gestiona el INSHT. Con esta misma finalidad, el 19 de febrero de 2008, el Director del INSHT dictó la instrucción n.º 04/08 relativa al procedimiento de control e inventario de material microinformático.

7.2.2 Activo circulante

El cuadro siguiente recoge los grupos de cuentas que forman el activo circulante del balance de situación del INSHT a 31/12/2006, así como su variación interanual:

Cuadro n.º 22

ACTIVO CIRCULANTE. EJERCICIOS 2005-2006

ACTIVO	2006	2005	VARIACIÓN	%
C) Activo Circulante	**18.323.691**	**18.191.458**	**132.233**	**0,73**
II. Deudores	**497.086**	**583.697**	**-86.611**	**-14,84**
4. Administraciones Públicas	62.562	24.683	37.879	153,46
5. Otros deudores	434.524	559.014	-124.490	-22,27
III. Inversiones financieras temporales	**49.210**	**45.783**	**3.427**	**7,49**
2. Otras inversiones y créditos a corto plazo	49.210	45.783	3.427	7,49
V. Tesorería	**17.777.395**	**17.561.978**	**215.417**	**1,23**

7.2.2.1 Deudores

De acuerdo con el cuadro anterior, el activo circulante del Instituto ascendía a 18.323.691 euros a 31/12/2006, y prácticamente no ha experimentado variación porcentual respecto al ejercicio anterior. Del total del activo circulante, el 97% correspondió a la Tesorería del INSHT.

En primer lugar, conviene precisar que el INSHT no tenía contabilizado en el activo del balance el importe de las existencias de sus publicaciones (libros y material didáctico destinado a la venta), tanto a 31/12/2005 como a la misma fecha de 2006. Como se pone de manifiesto en el epígrafe III.6.3 de este Proyecto de Informe, la ausencia de contabilización de existencias de las publicaciones al final de cada ejercicio impide un adecuado control de las producciones propias y de las ventas del ejercicio, por lo que este Tribunal considera imprescindible su reflejo en los estados contables del INSHT. El valor de las existencias de publicaciones a fecha 31/12/2006, en base al inventario de publicaciones a dicha fecha y los precios recogidos en el Catálogo Anual de Publicaciones del Instituto en el ejercicio 2005 (vigente en el año 2006, ya que no se publicó un nuevo catálogo), ha sido cuantificado por este Tribunal de Cuentas, obteniendo una valoración de existencias a precio de venta de, al menos, 3.060.000 euros, ya que el INSHT no disponía del precio de coste de estas existencias.

El incremento del saldo de Administraciones Públicas con respecto al ejercicio 2005 se debió a la existencia de un derecho de cobro frente a la Seguridad Social, como consecuencia del pago delegado de incapacidad temporal a favor de sus trabajadores correspondiente al mes de noviembre de 2006, por importe de 23.545 euros, que el INSHT no había compensando con la liquidación de cuotas de la Seguridad Social relativa al citado mes. Esta situación supuso el incumplimiento del artículo 56 del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, si bien este ingreso fue realizado en enero de 2007.

En el grupo de Otros deudores:

— El INSHT tenía contabilizado el importe de los pagos a justificar que a final del ejercicio estaban pagados y pendientes de justificar o pendientes de pago, importe que ascendía a 58.557 euros. Conviene precisar que en este importe estaba incluida, indebidamente, la cantidad de 48.231 euros correspondiente a las nóminas de los meses de noviembre y diciembre de 2006 de los becarios del INSHT, como se señala en el epígrafe III.5.2 de este Proyecto de Informe. Por este mismo motivo, el importe, indebidamente imputado a gastos del ejercicio 2006, procedente de pagos de nóminas del ejercicio 2005, fue de 190.004 euros. Estas incidencias aumentaría el resultado en un importe neto de 141.773 euros.

— Asimismo, este grupo de cuentas incluyó los pagos realizados por el sistema de anticipos de caja fija que aún no habían sido repuestos a las Habilitaciones y que ascendieron a 375.967 euros.

— El INSHT no tenía contabilizado, como un deudor no presupuestario, un importe de 50.000 euros correspondientes a la subvención de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo como consecuencia de la organización de la Semana Europea 2006 y el mantenimiento de la Web oficial de la Red Nacional. Esta incidencia aumentaría el resultado económico-patrimonial del ejercicio en un importe de 50.000 euros.

— Tampoco tenía contabilizado el INSHT, como deudor no presupuestario, un importe de 71.916 euros correspondiente a proyectos que son subvencionados por la citada Agencia Europea. Esta incidencia aumentaría el resultado en dicho importe.

— El INSHT no tenía contabilizado, como deudor no presupuestario, un importe de 114.302 euros, correspondientes a las ventas de publicaciones que, a final del ejercicio 2006, estaban pendientes de cobro. Por el contario, contabilizó en el ejercicio 2006 un importe de 13.176 euros correspondientes a ventas de ejercicios anteriores. Estas incidencias aumentarían el resultado en un importe neto de 101.126 euros.

7.2.2.2 Inversiones financieras temporales

En el grupo de Otras inversiones y créditos a corto plazo, el INSHT tenía contabilizados los préstamos a corto plazo concedidos a su personal, cuyo saldo se mantuvo en los mismos niveles del ejercicio anterior, debido a que los importes concedidos correspondientes a nuevos préstamos fueron similares a la amortización de los antiguos.

7.2.2.3 Tesorería

El grupo de Tesorería representó el 46,84% sobre el total del balance de situación. Este grupo de Tesorería estaba formado por cuatro tipos de cuentas financieras:

Bancos e Instituciones de crédito. Cuentas Operativas	17.584.700
Bancos e Instituciones de crédito. Cuentas Restringidas de Recaudación	65.684
Bancos e Instituciones de crédito. Cuentas Restringidas de Pagos	126.977
Cuenta para el pago de nómina.....	34
	17.777.395

Por lo que respecta a la cuenta financiera Bancos e Instituciones de Crédito. Cuentas operativas, se trataba de la cuenta abierta en el Banco de España, tal y como dispone el artículo 108 de la LGP, siendo la que tenía un movimiento mayor, por ser utilizada tanto para registrar los ingresos como para realizar los pagos. El mayor ingreso en esta cuenta procede de las transferencias de la AGE a favor del Organismo, principal fuente de financiación del Instituto.

— La cuenta Bancos e Instituciones de crédito. Cuentas Restringidas de Recaudación registraba los ingresos del Instituto diferentes a las transferencias de la AGE. Esta cuenta presentó un importe de 49.129 euros superior al saldo según extracto bancario, debido al traspaso de fondos que, con carácter mensual, se efectúa desde la cuenta de ingresos (abierta en una entidad financiera privada) a la cuenta abierta en el Banco de España. Esta diferencia se debió a la conciliación producida en los últimos días del ejercicio 2006 y que el INSHT contabilizó en el ejercicio 2007.

El contrato de servicios bancarios para la apertura de esta cuenta corriente a nombre del INSHT formalizado el 2 de abril de 2002, con autorización de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, establecía como ingresos de esta cuenta sólo los procedentes de la venta de publicaciones y los ingresos abonados por las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y País Vasco en concepto de gastos compartidos. Sin embargo, en esta cuenta corriente el INSHT ha registrado otro tipo de ingresos (ingresos por certificaciones,

ingresos de algunas colaboraciones, etc…), por lo que el INSHT debe realizar las actuaciones oportunas tendentes a adecuar el objeto del contrato a los ingresos que efectivamente se producen.

— La cuenta Bancos e Instituciones de Crédito. Cuentas Restringidas de Pagos registraba los ingresos y pagos derivados de las cuentas justificativas aprobadas, tanto de los pagos por Anticipos de Caja Fija como de los Pagos a Justificar. El saldo de la cuenta a final del ejercicio correspondía a las siete cuentas bancarias de pagos de las cajas pagadoras del Instituto.

— La cuenta financiera Cuenta para el pago de nómina recogía los cargos y pagos de las nóminas del personal del Organismo. Mensualmente se realizaba una transferencia desde la cuenta del Banco de España a esta cuenta abierta en una entidad privada, desde la cual el INSHT efectuaba las órdenes de transferencias correspondientes a cada una de las cuentas de abono de la nómina de cada trabajador.

Este Tribunal de Cuentas ha verificado que el INSHT, a través de sus siete cajas pagadoras, disponía de dinero en efectivo que, a 31 de diciembre de 2006, ascendió a 6.979 euros, importe que el INSHT no tenía reflejado en sus cuentas anuales del grupo de Tesorería. Esta situación debe ser subsanada por el INSHT, con la finalidad de que sus estados financieros recojan fielmente las disponibilidades financieras en cada momento y permitan, al mismo tiempo, el control de este efectivo. Además, en los Estados de Situación de Tesorería relativos al ejercicio 2006 de las cajas pagadoras del Instituto, figuraban los movimientos de la cuenta de Caja y las actas de arqueo, lo que abunda aún más en la conveniencia de que el saldo de caja aparezca en las cuentas anuales del INSHT.

Del análisis de los datos de los últimos tres ejercicios económicos, el Tribunal de Cuentas ha verificado que el saldo del grupo de Tesorería representó entre el 45% y el 49% del importe total del balance, lo que refleja la relevancia de esta masa patrimonial en el INSHT.

Como ya se ha señalado, y al igual que venía sucediendo en ejercicios anteriores, el saldo de este grupo de Tesorería fue muy elevado y su rendimiento económico fue insignificante, lo que induce a este Tribunal a concluir que el Organismo tiene recursos ociosos. En este sentido, los rendimientos financieros del ejercicio 2006 ascendieron a 7.697 euros, procedentes de los intereses generados por las cuentas corrientes abiertas en una entidad financiera privada. Estos rendimientos financieros obtenidos por el INSHT representaron tan sólo el 0,02% de su Tesorería, cuantía insignificante. Por tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, el Ministerio de Economía y Hacienda podría requerir el ingreso en el Tesoro de parte de estas disponibilidades líquidas de que dispone el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo al no ser necesaria para financiar el ejercicio de su actividad.

7.2.3 Fondos propios

El cuadro siguiente recoge las cuentas que formaban parte del grupo de Fondos Propios del balance de situación del INSHT a 31/12/2006:

Cuadro n.º 23

FONDOS PROPIOS. EJERCICIOS 2005-2006

PASIVO	2006	2005	VARIACIÓN	%
A) Fondos Propios	**34.935.841**	**33.390.186**	**1.545.655**	**4,63**
I. Patrimonio	33.390.186	31.992.169	1.398.017	4,37
IV. Resultados del ejercicio	1.545.655	1.398.017	147.638	10,56

Este grupo de cuentas registró tanto los resultados obtenidos por el Organismo, como su patrimonio acumulado, y su saldo representó el 92% del total del balance. El INSHT incorporó el resultado positivo del ejercicio 2005 a la cuenta de Patrimonio.

El resultado positivo del ejercicio 2006 aumentó un 10,56% en relación al ejercicio anterior, si bien este incremento de los resultados del ejercicio no se debió a una gestión ordinaria de los ingresos y prestaciones realizadas por el INSHT, sino a un aumento de los ingresos por transferencias que recibió de la AGE.

Los resultados positivos del INSHT han presentando un incremento continuado a lo largo de los últimos ejercicios, tanto por el incremento de las transferencias como por el mantenimiento constante de los gastos del INSHT.

7.2.4 Acreedores a corto plazo

En el cuadro siguiente se recogen los grupos de cuentas que formaban los Acreedores a corto plazo en el balance de situación del INSHT a 31/12/2006:

Cuadro n.º 24

ACREEDORES A CORTO PLAZO. EJERCICIOS 2005-2006

PASIVO	2006	2005	VARIACIÓN	%
D) Acreedores a Corto Plazo	**3.016.364**	**2.693.569**	**322.795**	**11,98**
III. Acreedores	**3.016.364**	**2.693.569**	**322.795**	**11,98**
1. Acreedores presupuestarios	2.517.306	2.284.165	233.141	10,21
2. Acreedores no presupuestarios	34	113	-79	-69,91
4. Administraciones Públicas	498.150	408.478	89.672	21,95
5. Otros acreedores	874	813	61	7,50

El saldo del grupo de Acreedores presupuestarios a 31/12/2006 correspondía a los acreedores presupuestarios del ejercicio corriente pendientes de pago, es decir, no existían acreedores presupuestarios de ejercicios cerrados. El detalle de las obligaciones pendientes de pago por capítulos fue la siguiente:

Cuadro n.º 25

ACREEDORES PRESUPUESTARIOS. EJERCICIOS 2005-2006

DESCRIPCIÓN	OBLIGACIONES PTES. PAGO A 31/12/06	OBLIGACIONES PTES. PAGO A 31/12/05	VARIACIÓN	%
Capítulo 1	325.497	323.372	2.125	0,66
Capítulo 2	1.201.153	917.718	283.435	30,88
Capítulo 4	144.127	12.936	131.191	1.014,15
Capítulo 6	846.529	1.030.139	-183.610	-17,82
Total	**2.517.306**	**2.284.165**	**233.141**	**10,21**

Las obligaciones reconocidas en el capítulo primero del presupuesto de gastos, dentro del concepto «Cuotas Sociales a cargo empresa», disminuyeron en relación al ejercicio anterior en un 8,32%, prácticamente una mensualidad, debido a que, en el ejercicio 2005, el INSHT reconoció presupuestariamente las obligaciones de todo el año, mientras que en el ejercicio 2006 sólo aplicó al presupuesto de gastos las cuotas de empresa retenidas en las nóminas de enero a noviembre, quedando pendientes de contabilización para el ejercicio siguiente las cuotas de diciembre de 2006 por importe de 296.786 euros, lo que supone un ajuste en la cuenta del ejercicio 2006, tanto en el resultado económico-patrimonial como en el resultado presupuestario, que minoraría estos resultados en el citado importe.

Por lo que respecta al grupo de Administraciones Públicas, el 76,76% del importe correspondió a la deuda con la Hacienda Pública, en concepto de IVA y por las retenciones practicadas en las nóminas del personal del Instituto correspondiente al mes de diciembre de 2006. También estaba incluido en este grupo la deuda con la Seguridad Social por las retenciones practicadas a sus trabajadores de los meses de noviembre y diciembre de 2006. Como se ha señalado en la correspondiente contrapartida de activo, el INSHT incumplió el citado artículo 56 del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, al no haber ingresado en la TGSS las retenciones correspondientes al mes de noviembre de 2006.

7.3 CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL

El cuadro siguiente muestra la cuenta del Resultado Económico-Patrimonial del INSHT del ejercicio 2006:

Cuadro n.º 26

CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL. EJERCICIO 2006

DESCRIPCIÓN	2006	DESCRIPCIÓN	2006
A) Gastos	**25.332.121**	**B) Ingresos**	**26.877.776**
3. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales	**24.513.958**	**1.Ventas y prestaciones de servicios**	**474.627**
a) Gastos de personal	16.971.603	b) Prestaciones de servicios	474.627
b) Prestaciones sociales	3.277	**4. Otros ingresos de gestión ordinaria**	**450.655**
c) Dotaciones para amortizaciones de inmovilizado	1.199.856	a) Reintegros	252.239
e) Otros gastos de gestión	6.339.222	c) Otros ingresos de gestión	190.719
4.Transferencias y subvenciones	**531.773**	f) Otros intereses e ingresos asimilados	7.697
a) Transferencias corrientes	471.673	**5.Transferencias y subvenciones**	**25.951.986**
b) Subvenciones corrientes	60.100	a) Transferencias corrientes	23.218.100
5.Pérdidas y gastos extraordinarios	**286.390**	b) Subvenciones corrientes	122.003
a) Pérdidas procedentes de inmovilizado	3.520	c) Transferencias de capital	2.611.883
d) Gastos y pérdidas de otros ejercicios	282.870	**6. Ganancias e ingresos extraordinarios**	**508**
Ahorro	**1.545.655**	d) Ingresos y beneficios de otros ejercicios	508

El ahorro obtenido en el ejercicio 2006 por el INSHT aumentó en relación al obtenido en el ejercicio 2005 en un 10,56%. Los gastos y los ingresos aumentaron en un porcentaje muy similar, alrededor de un 7%.

7.3.1 Gastos del ejercicio 2006

En el cuadro siguiente figura la variación interanual de los gastos:

Cuadro n.º 27

GASTOS. EJERCICIOS 2005-2006

DESCRIPCIÓN	2006	2005	DIFERENCIA	%
A) Gastos	**25.332.121**	**23.654.945**	**1.677.176**	**7,09**
3. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales	**24.513.958**	**23.183.239**	**1.330.719**	**5,74**
a) Gastos de personal	16.971.603	16.659.127	312.476	1,88
b) Prestaciones sociales	3.277	3.241	36	1,11
c) Dotaciones para amortizaciones de inmovilizado	1.199.856	1.109.438	90.418	8,15
e) Otros gastos de gestión	6.339.222	5.411.433	927.789	17,14
4.Transferencias y subvenciones	**531.773**	**302.325**	**229.448**	**75,89**
a) Transferencias corrientes	471.673	242.225	229.448	94,73
b) Subvenciones corrientes	60.100	60.100	0	0
5.Pérdidas y gastos extraordinarios	**286.390**	**169.381**	**117.009**	**69,08**
a) Pérdidas procedentes de inmovilizado	3.520	6.176	-2.656	-43,01
d) Gastos y pérdidas de otros ejercicios	282.870	163.205	119.665	73,32

Los gastos aumentaron en este ejercicio en relación al año anterior en un 7,09%, debido fundamentalmente a los gastos de funcionamiento de los servicios.

— El 96,77% de los gastos se agrupaban en el epígrafe Gastos de funcionamiento y prestaciones sociales, correspondiendo el 69% a gastos de personal. Los gastos de funcionamiento se incrementaron en un 5,74%, porcentaje de aumento muy similar al experimentado en las obligaciones reconocidas en los capítulos 1 y 2 del presupuesto de gastos, que aumentaron un 5,14%.

— Los Gastos de personal del INSHT ascendieron a 16.971.603 euros, con un aumento del 1,88% respecto al ejercicio anterior. Este Tribunal de Cuentas ha comprobado que los resúmenes de las nóminas mensuales abonadas por el INSHT en el ejercicio 2006 ascendieron a un total de 17.015.535 euros, por lo que existió una diferencia de 295.620 euros respecto a las obligaciones reconocidas por el Instituto.

La diferencia anterior se debió, básicamente, a las cuotas de Seguridad Social, que figuraban en el resumen de la nómina de diciembre de 2006 por importe de 296.786 euros y que, como ya se ha indicado anteriormente, quedaron pendientes de imputar al capítulo 1 del presupuesto de gastos, lo que supone un ajuste en la cuenta del resultado económico-patrimonial y presupuestario por dicho importe.

— Por lo que respecta a las Dotaciones para amortizaciones de inmovilizado del ejercicio, su importe se elevó a 1.199.856 euros, correspondiendo 21.612 euros a la dotación para la amortización del Inmovilizado inmaterial y 1.178.244 euros a la dotación para la amortización del Inmovilizado material. La cuenta financiera de la amortización acumulada del Inmovilizado material presentó un incremento inferior a lo aplicado a la cuenta del Resultado económico patrimonial de 58.905 euros, debido al importe amortizado de las bajas por enajenación de elementos de inmovilizado llevada a cabo en el año 2006 por el CNMP de Sevilla y el GTP de Ceuta. La dotación a la amortización del ejercicio, sin embargo, se encuentra sobrevalorada debido a los elementos del inmovilizado no localizados en las instalaciones del Instituto, ya que no debería haberse procedido a dotar la misma, en el caso de inexistencia de los mismos. Independientemente de lo anterior, este Tribunal de Cuentas no ha podido validar la correcta dotación a la amortización debido a la limitación existente sobre los bienes del inmovilizado.

— Respecto a los Otros gastos de gestión, incluían, a su vez, dos tipos de gastos: gastos por servicios externos (arrendamientos, reparaciones, servicios de profesionales independientes, etc.) y tributos. El 68% de estos gastos fueron tramitados por el INSHT como pagos en firme, el 29% se abonaron a través del sistema de anticipos de caja fija y el resto (3%), como pagos a justificar.

Existía una diferencia de conciliación respecto a las obligaciones reconocidas en el capítulo 2 del presupuesto de gastos por importe 14.581 euros. Esta diferencia se debió a la imputación en la cuenta de resultados de los gastos de pintura del local alquilado por el GTP de Melilla, que presupuestariamente el INSHT aplicó, indebidamente, al capítulo 6 «Inversiones Reales», por 20.229 euros, y a un pago que estaba pendiente de justificar, y, por tanto de aplicar a la cuenta de resultados, derivado de los gastos relativos a los trámites para el registro de marcas del INSHT, que imputó al capítulo 2 del presupuesto de gastos.

En cuanto a los pagos realizados a través de anticipos de caja fija, de acuerdo con las normas internas del INSHT, los gastos que tramita el Instituto en la segunda quincena del mes de diciembre se aplican al presupuesto de gastos del ejercicio siguiente, siempre y cuando haya remanente de crédito en el ejercicio en que se genera el gasto. Así, las obligaciones del ejercicio 2005 que se aplicaron al presupuesto de gastos del año 2006 ascendieron a 68.728 euros, mientras que los gastos del ejercicio 2006 que se aplicaron al presupuesto de 2007 fueron de 86.391 euros.

Por último, respecto a los gastos abonados por el procedimiento de pagos en firme, existieron gastos de un ejercicio que fueron aplicados al resultado del ejercicio siguiente o anterior. Así, en los ejercicios 2005 y 2007 se realizaron gastos que el INSHT aplicó al resultado del ejercicio 2006 por importe de 58.937 euros y 11.820 euros respectivamente, así como gastos devengados en el año 2006 que fueron aplicados al resultado del ejercicio 2007 por importe de 49.740 euros. Esta incidencia aumentaría el resultado económico-patrimonial del ejercicio en un importe neto de 21.017 euros.

El INSHT imputó como gastos del ejercicio 2006 un importe de 122.061 euros correspondientes a la adquisición de licencias y software para ordenadores que debieron ser activados como inmovilizaciones inmateriales, lo que supone un aumento del resultado económico-patrimonial por este importe, que se vería minorado en la amortización del ejercicio.

— El grupo de Transferencias y Subvenciones aumentó un 75,89% debido principalmente a que en este ejercicio el importe de las becas abonadas y pendientes de justificar fue inferior al del ejercicio 2005.

La principal partida correspondió a las transferencias corrientes derivadas de las subvenciones y becas concedidas por el INSHT, cuyo análisis se ha efectuado en el epígrafe III.5.2 de este Proyecto de Informe.

— El saldo de la agrupación de Pérdidas y gastos extraordinarios correspondió fundamentalmente a los gastos y pérdidas de ejercicios anteriores procedentes, principalmente, de la aplicación a gastos abonados mediante el sistema de pagos a justificar, que a 31/12/2005 estaban pendientes de justificar. Estos gastos fueron aplicados por el INSHT al presupuesto del ejercicio 2005, pero no fueron imputados en la

cuenta de resultados, ya que esta operación, de acuerdo con la normativa aplicable, se realiza tras la justificación documental de los mismos. El saldo de estos gastos, que ascendió a 282.736 euros, correspondía principalmente a la nómina de los becarios de agosto a diciembre de 2005 (190.004 euros) y al Impuesto sobre Bienes Inmuebles de varios centros (83.982 euros).

El plazo de justificación de los pagos a justificar es de tres meses desde el momento de la inversión. Por tanto, el INSHT incumplió este plazo respecto a los pagos de las nóminas de becarios de los meses de agosto y septiembre de 2005.

7.3.2 Ingresos del ejercicio 2006

La evolución interanual de los ingresos se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 28

INGRESOS. EJERCICIOS 2005-2006

DESCRIPCIÓN	2006	2005	DIFERENCIA	%
B) Ingresos	**26.877.776**	**25.052.962**	**1.824.814**	**7,28**
1.Ventas y prestaciones de servicios	**474.627**	**533.785**	**-59.158**	**-11,08**
b) Prestaciones de servicios	474.627	533.785	-59.158	-11,08
4. Otros ingresos de gestión ordinaria	**450.655**	**437.862**	**12.793**	**2,92**
a) Reintegros	252.239	225.578	26.661	11,82
c) Otros ingresos de gestión	190.719	204.354	-13.635	-6,67
f) Otros intereses e ingresos asimilados	7.697	7.930	-233	-2,94
5.Transferencias y subvenciones	**25.951.986**	**24.081.095**	**1.870.891**	**7,77**
a) Transferencias corrientes	23.218.100	22.762.840	455.260	2,00
b) Subvenciones corrientes	122.003	174.280	-52.277	-30,00
c) Transferencias de capital	2.611.883	1.143.975	1.467.908	128,32
6. Ganancias e ingresos extraordinarios	**508**	**220**	**288**	**130,91**
d) Ingresos y beneficios de otros ejercicios	508	220	288	130,91

No existieron diferencias de conciliación entre el presupuesto de ingresos y la cuenta del Resultado Económico-Patrimonial.

Los ingresos aumentaron en relación al ejercicio anterior en un 7,28%, debido fundamentalmente al aumento en las transferencias corrientes y de capital recibidas de la AGE. Este aumento coincidía con el incremento de los derechos reconocidos de los capítulos 3, 4, 5 y 7 del presupuesto de ingresos habido en el ejercicio 2006 en relación al ejercicio 2005.

— El grupo de Ventas y prestaciones de servicios registró los ingresos por ventas de publicaciones (monográficos, aplicaciones informáticas y vídeos), que ascendieron a 467.669 euros (incluyendo gastos de envío); los ingresos procedentes de los certificados emitidos por el INSHT relativos a maquinaria y equipos de medios de protección individual por importe de 12.639 euros y los ingresos por venta de fotocopias por importe de 1.075 euros, cuyo análisis se ha efectuado en el subapartado III.6 de este Proyecto de Informe.

— El grupo de Otros ingresos de gestión ordinaria ascendió a 450.655 euros. En este grupo el INSHT contabilizó los ingresos efectuados por las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y País Vasco, en concepto de gastos compartidos por la utilización conjunta de edificios pertenecientes al INSHT, tanto del ejercicio corriente como de ejercicios cerrados, cuyo importe ascendió a 382.376 euros.

Ahora bien, este Tribunal de Cuentas ha verificado que el INSHT no tenía contabilizado, como ingresos del ejercicio, el importe pendiente de cobro de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y País Vasco correspondiente a gastos compartidos de los tres Centros Nacionales, que se elevaba a 373.498 euros. Esta incidencia supone un ajuste contable en el resultado económico-patrimonial del ejercicio, que aumentaría su resultado en dicho importe, debiendo haber reconocido el INSHT este derecho de cobro como deudor no presupuestario.

Así, la Comunidad Autónoma de Andalucía no había abondo los gastos compartidos correspondientes al periodo 2003/2006 por un importe total de 148.106 euros. Tampoco fueron ingresados en las cuentas del INSHT los gastos del segundo semestre del año 2006 por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco que ascendieron a 132.712 euros. Por último, la Comunidad Autónoma de Cataluña no había ingresado los

gastos compartidos del ejercicio 2006, los cuales ascendieron a 92.680 euros.

— El 96,56% de los ingresos del INSHT procedieron de las Transferencias y Subvenciones que recibió el Instituto en el ejercicio 2006, y que en su mayor parte fueron otorgadas por la Administración Central (23.218.100 euros de transferencias corrientes y 2.611.883 euros de transferencias de capital).

En este grupo también se incluyeron subvenciones recibidas por la asistencia de técnicos del INSHT a reuniones de Comités Europeos de Normalización y por los gastos de organización de una reunión en el CNVM de Vizcaya, por importe de 24.487 euros. Dicha cantidad fue abonada por tres entidades: AENOR (15.265 euros), INVEMA (5.928 euros) y SERCOBE (3.294 euros). Los gastos de la reunión celebrada en el CNVM de Vizcaya, por un total de 2.531 euros, fueron abonados por INVEMA.

7.4 LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DEL EJERCICIO 2006

7.4.1 Presupuesto de gastos del ejercicio 2006

Este Organismo gestiona un único programa presupuestario denominado 494 M.- «Administración de las Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo». Dicho programa agrupa las acciones que realiza el MTAS relativas a la ordenación, desarrollo y gestión de las relaciones laborales individuales y colectivas, así como a las condiciones de trabajo, la seguridad e higiene en el mismo, la regulación del empleo y la elaboración e interpretación de las normas sobre empleo, todo ello dentro del marco que establece el ordenamiento jurídico y la pertenencia a la Unión Europea.

El presupuesto inicial para el ejercicio 2006 ascendió a 36.697.880 euros, importe superior en un 19,34% al del ejercicio 2005. Este considerable aumento se debió, fundamentalmente, al incremento del capítulo 1 «Gastos de personal», igual al 22,13%.

Así, en la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2006 se introdujo una enmienda parlamentaria para incrementar el citado capítulo, por importe de 3.995.550 euros, que finalmente fue aprobada. El objetivo de esta enmienda fue potenciar las estructuras del INSHT, con el objeto de cumplir su misión como órgano científico-técnico y centro de referencia nacional en materia de prevención de riesgos laborales, tal y como queda recogido en la Mesa del Diálogo Social de Prevención de Riesgos Laborales, de fecha 19/7/2005, y en el programa nacional de reformas de España.

A pesar de esta enmienda parlamentaria, la ejecución del capítulo primero de gastos fue de tan sólo el 70,05%, dado que el Gobierno no realizó las modificaciones organizativas oportunas para potenciar la estructura del INSHT.

A mayor abundamiento, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007 volvió a recoger entre los créditos iniciales para el INSHT un importe adicional de 3.995.550 euros, que tampoco llegó a ejecutarse.

La ejecución del presupuesto de gastos del ejercicio 2006 fue la siguiente:

Cuadro n.º 29

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS. EJERCICIO 2006

DESCRIPCIÓN	CRÉDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS REALIZADOS	OBLIGACIONES PTES. PAGO	% OBLIGA/CRÉD. DEFINITIVOS	% PAGO/OBLIG.
Capítulo 1	24.238.910	16.980.119	16.654.622	325.497	70,05	98,08
Capítulo 2	7.180.810	6.324.641	5.123.488	1.201.153	88,08	81,01
Capítulo 3	600	0	0	0	0	0
Capítulo 4	870.130	580.004	435.878	144.126	66,66	75,15
Capítulo 6	4.322.420	2.959.823	2.113.293	846.530	68,48	71,40
Capítulo 8	85.010	46.061	46.061	0	54,18	100
Total	**36.697.880**	**26.890.648**	**24.373.342**	**2.517.306**	**73,28**	**90,64**

Los créditos iniciales del presupuesto de gastos del INSHT para el ejercicio 2006 coincidieron con los créditos definitivos, dado que el INSHT aprobó transferencias de créditos entre capítulos, pero ninguna otra modificación de créditos.

El grado de ejecución, tanto del presupuesto de gastos como el de ingresos, se situó en torno al 73%, lo cual puede justificar que este Organismo no tenga necesidades de financiación adicionales, por lo que no precisa incrementar su presupuesto mediante modificaciones presupuestarias.

Al igual que sucedió en el ejercicio 2005, del total de las obligaciones reconocidas, el 63,15% pertenecieron al capítulo 1 de gastos de personal, cuyo grado de ejecución (70,05%), como sucede también en el resto de los capítulos, fue bajo, no alcanzando en ningún capítulo presupuestario el 90%.

Los créditos iniciales de los capítulos presupuestarios 2 y 8 fueron iguales a los del año anterior y sus grados de ejecución fueron, respectivamente, del 88,08% y 54,18%.

Las obligaciones reconocidas en el capítulo 2 tramitadas a través del sistema de anticipo de caja fija ascendieron a 1.853.669 euros, importe que representó el 29,31% sobre el total de las obligaciones reconocidas en este capítulo. Como ya se ha señalado anteriormente, la fecha límite de tramitación de las cuentas justificativas de anticipos de caja fija del Instituto es el 15 de diciembre de cada año, por lo que existieron obligaciones generadas en la segunda quincena del mes de diciembre de 2006 que el INSHT aplicó al presupuesto de gastos del ejercicio siguiente.

Del análisis efectuado por el Tribunal de Cuentas, referido a las cuentas justificativas de anticipos de caja fija de las cajas pagadoras del Instituto, se deduce que el capítulo 2 del presupuesto de gastos del ejercicio 2006 estaría infravalorado en un importe neto de, al menos, 17.663 euros, diferencia entre las obligaciones del ejercicio 2006 aplicadas al presupuesto de gastos del ejercicio 2007 y las obligaciones del ejercicio 2005 aplicadas al presupuesto de gastos del ejercicio 2006.

Por lo que respecta a las obligaciones reconocidas en el capítulo 2 tramitadas por el procedimiento de pagos en firme, a través del análisis de los mayores presupuestarios de este capítulo aportados por el Organismo, este Tribunal comprobó que el presupuesto de gastos estuvo sobrevalorado, al menos, en 21.017 euros, tal y como se ha señalado en el análisis de la Cuenta del Resultado Económico-Patrimonial, en donde se incluye el detalle de este importe, al igual que los gastos que pudieran ser activados en el inmovilizado inmaterial del INSHT, por importe de 122.061 euros, al corresponder principalmente a adquisiciones de licencias y software para ordenadores.

Por otra parte, el INSHT reconoció obligaciones con cargo al capítulo 6 del presupuesto de gastos por importe de 20.229 euros, correspondientes a gastos de pintura del local alquilado en el que se ubica el GTP de Melilla. Este Tribunal de Cuentas considera que estos gastos de mantenimiento del edificio debieron haber sido imputados a gastos corrientes del ejercicio dado que, la pintura de un local es un gasto de mera conservación y no aumenta la capacidad productiva del edificio.

El escaso grado de ejecución presupuestaria del INSHT se repite en los capítulos 4 y 6 (66,66% y 68,48% respectivamente), los cuales también vieron incrementados sus créditos iniciales en relación al ejercicio anterior en un 50% y 41%, respectivamente.

Todo lo expuesto anteriormente nos indica que el INSHT no efectúa una adecuada planificación de sus gastos, al no elaborar un proyecto de presupuesto de gastos que sea más acorde a su realidad, situación que se viene reiterando en los últimos años, ya que en el ejercicio 2005 el grado de ejecución de su presupuesto de gastos fue de, tan solo, el 79%.

7.4.2 Presupuesto de Ingresos del ejercicio 2006

De acuerdo con la información facilitada por el INSHT, las previsiones iniciales no sufrieron modificaciones, es decir, coincidieron con las previsiones definitivas.

La ejecución del presupuesto de ingresos fue la siguiente:

Cuadro n.º 30

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS. EJERCICIO 2006

DESCRIPCIÓN	PREVISIÓN DEFINITIVA	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	RECAUDACIÓN NETA	% DERECHOS / PREVIS.	%
Capítulo 3	725.000	904.253	904.253	124,72	3,36
Capítulo 4	23.468.100	23.353.435	23.353.435	99,51	86,75
Capítulo 5	6.520	7.697	7.697	118,06	0,03
Capítulo 7	2.822.420	2.611.883	2.611.883	92,54	9,70
Capítulo 8	9.675.840	42.633	42.633	0,44	0,16
Total	**36.697.880**	**26.919.901**	**26.919.901**	**73,36**	**100,00**

Las previsiones iniciales aumentaron en relación al ejercicio 2005 en un 19,34%. Los derechos reconocidos representaron el 73,36% de las previsiones definitivas y, si descontamos las previsiones del remanente de tesorería (9.612.980 euros), la ejecución fue del 99,39%.

Los derechos reconocidos netos coincidieron con la recaudación neta, por lo que no existieron derechos pendientes de cobro. Esta situación pone de manifiesto la contabilización, por parte del INSHT, de los derechos reconocidos una vez producido su ingreso, es decir, en función del principio de caja, incumpliendo el principio contable público de devengo.

En el Capítulo 3 el INSHT registró los ingresos procedentes de las prestaciones de servicios, tales como emisión de certificados (maquinaria y equipos de medios de protección individual), los ingresos por ventas de publicaciones propias (publicaciones monográficas y aplicaciones informáticas), los ingresos por reintegro de gastos compartidos, etc. La variación interanual se refleja en el cuadro siguiente:

Cuadro n.º 31

PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS. EJERCICIO 2005-2006

DESCRIPCIÓN	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS 2006	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS 2005	VARIACIÓN	% VARIACIÓN
Capítulo 3	**904.253**	**949.291**	**-45.038**	**-4,74**
Publicaciones Monográficas	235.732	294.062	-58.330	-19,84
Reintegros de ejercicios cerrados. Gtos. Compartid. CC. AA.	232.294	138.941	93.353	67,19
Aplicaciones Informáticas	200.883	133.005	67.878	51,03
Ingresos por gastos compartidos de ejercicio corriente	150.082	153.441	-3.359	-2,19
Otros ingresos diversos	33.880	42.903	-9.023	-21,03
Vídeos	24.298	30.974	-6.676	-21,55
Ingresos proced. de certificados de maquinaria	9.333	5.100	4.233	83,00
Ingresos Diversos por gastos de envio	6.756	8.010	-1.254	-15,66
Reint. Ejerc. cerrados. Pagos indebidos cap. 1º	6.380	3.871	2.509	64,82
Ingresos proced. de certif EPI´S	3.306	65.390	-62.084	-94,94
Venta de fotocopias y otros productos de reprografía	1.075	2.005	-929	-46,33
Reintegros de ejercicios cerrados. Otros reintegros	233	68.340	-68.107	-99,66
Venta de publicaciones. ERGA Bibliográfico	0	3.249	-3.249	-100,00

La mayoría de los ingresos recogidos en este capítulo procedieron de actividades desarrolladas por el Instituto. Dichos ingresos disminuyeron en relación al ejercicio 2005, lo que induce a pensar que la actividad del INSHT en el año 2006 fue inferior a la del año anterior, como se ha expuesto a lo largo del Proyecto de Informe.

Los ingresos efectuados por las Comunidades Autónomas en concepto de gastos compartidos por la utilización conjunta de edificios pertenecientes al INSHT, tanto de ejercicio corriente como de ejercicios cerrados, ascendieron a 382.376 euros.

7.4.3 Resultado presupuestario del ejercicio 2006

El resultado y el saldo presupuestario del ejercicio 2006, según la cuenta rendida, fue el siguiente:

Cuadro n.º 32

RESULTADO PRESUPUESTARIO. EJERCICIO 2006

	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS	IMPORTES
1. (+) Operaciones no financieras	26.877.268	26.844.587	32.681
2. (+) Operaciones con activos financieros	42.633	46.061	-3.428
3. (+) Operaciones comerciales	-	-	-
I. Resultado presupuestario del ejercicio (1+2+3)	26.919.901	26.890.648	29.253
II. Variación neta de pasivos financieros	-	-	-
III. Saldo presupuestario del ejercicio (I+II)	-	-	29.253

Los derechos reconocidos netos del ejercicio 2006 ascendieron a 26.919.901 euros y las obligaciones reconocidas netas, a 26.890.648 euros, por lo que el resultado presupuestario fue de 29.253 euros, inferior en un 95,78% al ejercicio anterior.

La disminución del resultado presupuestario en relación al ejercicio 2005 se debió a la reducción en la diferencia entre los derechos reconocidos netos y las obligaciones reconocidas netas por operaciones no financieras del ejercicio 2006 (97,28%) en relación con el ejercicio anterior (99,88%).

Las obligaciones reconocidas por operaciones no financieras se incrementaron en el ejercicio 2006 en relación al año anterior en un 10,15% mientras que el incremento de los derechos reconocidos por operaciones no financieras fue del 7,28%.

Por lo que respecta a los derechos reconocidos por operaciones no financieras, el aumento se produjo básicamente en el capitulo 7 Transferencias de Capital debido a las aportaciones de la AGE destinadas a las inversiones llevadas a cabo en los Centros Nacionales del Instituto y las destinadas a la creación y puesta en funcionamiento del Observatorio Estatal de las Condiciones de Trabajo. Este incremento tuvo su correspondencia con el aumento de las obligaciones reconocidas en el capitulo 6 Inversiones Reales del presupuesto de gastos del Instituto.

Por último, es importante señalar que este resultado presupuestario debería haber aumentado por las cuotas de la Seguridad Social del mes de diciembre de 2006, por importe de 296.786 euros.

7.5 AJUSTES AL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL DEL EJERCICIO 2006

Como se ha señalado a lo largo de este epígrafe, durante el ejercicio 2006 existieron una serie de operaciones mal contabilizadas por el INSHT, pendientes de imputar al resultado del ejercicio, así como otras indebidamente periodificadas que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, afectarían al resultado del ejercicio. Los ajustes que afectarían al resultado económico-patrimonial son los recogidos en el siguiente cuadro, que se justifican y detallan a lo largo de este Proyecto de Informe:

Cuadro n.º 33

AJUSTES AL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL DEL EJERCICIO 2006

CONCEPTO	GASTOS	INGRESOS	RESULTADO
RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL, SEGÚN CUENTAS RENDIDAS	**25.332.121**	**26.877.776**	**1.545.655**
AJUSTES			
1. Subvención concedida por la Agencia Europea al INSHT y no contabilizada		50.000	
2. Importe de los proyectos subvencionados por la Agencia Europea y no contabilizados		71.916	
3. Nóminas de becarios, tramitadas indebidamente como pagos a justificar, ejercicio 2005	-190.004		
4. Nóminas de becarios, tramitadas indebidamente como pagos a justificar, ejercicio 2006	48.231		
5. Ingresos por venta publicaciones cobradas en 2006 y correspondientes a ejercicios anteriores		-13.176	
6. Ingresos por venta publicaciones no contabilizadas y pendientes de cobro a 31/12/2006		114.302	
7. Ingresos no contabilizados, derivados de los gastos compartidos con las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y País Vasco		373.498	
8. Imputación como gastos del ejercicio de partidas que debieron estas activadas como Aplicaciones informáticas (software)	-122.061		
9. Pérdidas derivadas de elementos que estaban obsoletos o fuera de uso	77.417		
10. Cuatro elementos del inmovilizado del CNMP de Sevilla que fueron contabilizados por el triple de su valor	29.208		
11. Pérdidas por elementos inexistentes con valor contable neto positivo	30.106		
12. Cuotas a la Seguridad Social de diciembre 2006 que quedaron pendientes de aplicar en dicho ejercicio	296.786		
13. Gastos abonados a través de pagos en firme que fueron aplicados al resultado del ejercicio anterior o siguiente	-21.017		
TOTAL AJUSTES	**148.666**	**596.540**	**447.874**
RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL AJUSTADO	**25.480.787**	**27.474.316**	**1.993.529**

En consecuencia, teniendo en cuenta los ajustes propuestos por este Tribunal de Cuentas, el ahorro del ejercicio que presentaban las cuentas rendidas por el INSHT al Tribunal de Cuentas y que ascendía a 1.545.655 euros, debió haber aumentado en un importe de 447.874 euros, es decir, un 28,98% superior al contabilizado por el INSHT. En consecuencia, si el INSHT hubiera imputado estas operaciones correctamente, el resultado económico-patrimonial del ejercicio 2006 hubiera ascendido a 1.993.529 euros.

Por tanto, en opinión de este Tribunal de Cuentas, excepto por los efectos de aquellos ajustes que podrían haberse considerado necesarios si no hubiesen existido las limitaciones señaladas en el apartado II.3 anterior; y excepto por los efectos de las salvedades incluidas en este apartado III.7, los estados contables rendidos por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo correspondiente al ejercicio 2006 reflejan en sus aspectos más significativos la imagen fiel del Patrimonio, de la situación financiera, del resultado de sus operaciones y de la ejecución de su presupuesto de conformidad con los principios contables aplicados uniformemente.

Madrid, 27 de noviembre de 2008.—El Presidente, **Manuel Núñez Pérez.**

251/000070 (CD)
771/000070 (S)

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 Anual de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, ejercicio 2004, así como del Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 13 de octubre de 2010.—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 CON EL INFORME ANUAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, EJERCICIO 2004 (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000070 Y NÚM. EXPTE. SENADO: 771/000070) EN SU SESIÓN DEL DÍA 28 DE SEPTIEMBRE DE 2010.

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 28 de septiembre de 2010, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe Anual de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, ejercicio 2004:

ACUERDA

Instar al Gobierno del Principado de Asturias a que continúe adoptando las medidas necesarias para corregir, si todavía no lo hubiera hecho, las deficiencias e incumplimientos en lo que respecta a:

1. Corregir determinadas limitaciones en el desarrollo de los trabajos de fiscalización estableciendo sistemas contables en el seguimiento individualizado de los gastos con financiación afectada.

2. Establecer criterios en torno a la situación patrimonial del Principado de Asturias de forma que los inventarios disponibles no presenten diferentes deficiencias que impidan conocer la situación de los bienes inmuebles al cierre del ejercicio fiscalizado y las actualizaciones permanentes de un inventario que recoja todos los bienes y derechos de la Comunidad Autónoma.

3. La inclusión en la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias del endeudamiento a pesar de que este no se haya materializado a través de títulos-valores.

4. La mejora de los procedimientos de contratación en relación con la especificación de los criterios de adjudicación de los contratos.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 28 de septiembre de 2010.—La Presidenta de la Comisión, **María Isabel Pozuelo Meño**.—El Secretario de la Comisión, **José Luis Ábalos Meco.**

INFORME ANUAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS EJERCICIO 2004

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, establecida por los artículos 2.a), 9 y 21-3.a) de su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12.1 y 14.2 y, específicamente, en el artículo 13.2 de la citada Ley Orgánica, así como en el artículo 28.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal, ha aprobado en su sesión de 27 de noviembre de 2008 el Informe Anual de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, ejercicio 2004, y ha acordado su envío a la Junta General del Principado de Asturias, y al Consejo de Gobierno de la citada Comunidad Autónoma y su publicación en el Boletín Oficial de la misma.

ÍNDICE

	Páginas
I. INTRODUCCIÓN	110
I.1 PRESENTACIÓN	110
I.2 MARCO NORMATIVO	110
I.3 OBJETIVOS	112
I.4 RENDICIÓN DE CUENTAS	113
I.5 LIMITACIONES	114
I.6 TRÁMITE DE ALEGACIONES	115
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA	115
II.1 ADMINISTRACIÓN GENERAL	115
II.1.1 Contabilidad presupuestaria	115
II.1.2 Situación patrimonial. Balance	122
II.1.3 Resultado económico-patrimonial	131
II.1.4 Memoria	131
II.2 ORGANISMOS AUTÓNOMOS	132
II.2.1 Centro Regional de Bellas Artes	132
II.2.2 Comisión Regional del Banco de Tierras	132
II.2.3 Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias (ERA)	133
II.2.4 Junta de Saneamiento	133
II.2.5 Orquesta Sinfónica del Principado de Asturias	134
II.3 ENTES PÚBLICOS	134
II.3.1 Caja de Crédito de Cooperación Local	135
II.3.2 Consejo Económico y Social	135
II.3.3 Consejo de la Juventud	136
II.3.4 Real Instituto de Estudios Asturianos	136
II.3.5 Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario (SERIDA)	136
II.3.6 Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA)	137
II.4 EMPRESAS PÚBLICAS	138
II.4.1 Ciudad Industrial Valle del Nalón, S.A. (VALNALÓN)	139
II.4.2 Empresa Asturiana de Servicios Agrarios, S.A. (EASA), en liquidación	140
II.4.3 Empresa Pública Sociedad de Servicios del Principado de Asturias, S.A.	140
II.4.4 Gestión de Infraestructuras Sanitarias del Principado de Asturias, S.A.U. (GISPA-SA)	140
II.4.5 Hostelería Asturiana, S.A. (HOASA)	140
II.4.6 Inspección Técnica de Vehículos de Asturias, S.A. (ITVASA)	141
II.4.7 Parque de la Prehistoria, S.A.	141
II.4.8 Productora de Programas del Principado de Asturias, S.A.	141
II.4.9 Sedes, S.A.	141
II.4.10 Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales, S.A. (SADEI)	142
II.4.11 Sociedad Inmobiliaria Real Sitio de Covadonga, S.A.	142
II.4.12 Sociedad Mixta de Gestión y Promoción del Suelo, S.A. (SOGEPSA)	142
II.4.13 Sociedad Regional de Promoción del Principado de Asturias, S.A. (SRP)	142
II.4.14 SRP Participaciones, S.L.	143
II.4.15 Sociedad Regional de Recaudación del Principado de Asturias, S.A.	143
II.4.16 Sociedad Regional de Turismo, S.A.	143
II.4.17 Viviendas del Principado de Asturias, S.A. (VIPASA)	144
II.5 FUNDACIONES PÚBLICAS	144
II.5.1 Fundación Asturiana de Atención y Protección de Personas con Discapacidades y/o Dependencias (FASAD)	144
II.5.2 Fundación Asturiana de la Energía	145

Páginas

II.5.3 Fundación Barredo 145
II.5.4 Fundación Comarcas Mineras para la Formación y Promoción del Empleo (FUCOMI) 146
II.5.5 Fundación para Fomento de la Economía Social 147
II.5.6 Fundación del Hospital del Oriente de Asturias «Francisco Grande Covián» 147
II.5.7 Fundación «Oso de Asturias» 148

II.6 CONSORCIOS PÚBLICOS 148
II.6.1 Consorcio para la Gestión del Museo Etnográfico de Grandas de Salime 148
II.6.2 Consorcio de Transportes de Asturias 148

II.7 OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS 149
II.7.1 112 Asturias 149
II.7.2 Bomberos del Principado de Asturias (BPA) 150
II.7.3 Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA) 150

II.8 ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA 151

II.9 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN 154
II.9.1 Operaciones de crédito 154
II.9.2 Avales 155
II.9.3 Subvenciones 161

II.10 CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA 166
II.10.1 Observaciones comunes 166
II.10.2 Ejecución de contratos de obras 174
II.10.3 Ejecución de los contratos de suministro 177
II.10.4 Ejecución de los contratos de consultoría, asistencia o servicios 177

II.11 FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL 178
II.11.1 Dotaciones de los Fondos 178
II.11.2 Recursos del FCI 178
II.11.3 Proyectos de inversión 178
II.11.4 Financiación de los Fondos 180

III. CONCLUSIONES 180

III.1 RENDICIÓN DE CUENTAS 180
III.2 ADMINISTRACIÓN GENERAL 181
III.3 ORGANISMOS AUTÓNOMOS 184
III.4 ENTES PÚBLICOS 184
III.5 EMPRESAS PÚBLICAS 184
III.6 OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS 184

IV. RECOMENDACIONES 185

ANEXOS 186

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA	Comunidad Autónoma-Ciudad Autónoma
CE	Constitución Española
CCLL	Corporaciones Locales
CPFF	Consejo de Política Fiscal y Financiera
CTA	Consorcio de Transportes de Asturias
D.	Decreto
DA	Disposición adicional
DG	Dirección General
D-L	Decreto-Ley
EA	Estatuto de Autonomía

ERA	Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias
FCI	Fondo de Compensación Interterritorial
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria
FSE	Fondo Social Europeo
FEVE	Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha
ICAL	Instrucción de Contabilidad para la Administración Local
INSALUD	Instituto Nacional de la Salud
IPC	Índice de Precios al Consumo
IPPV	Instituto de Promoción Pública de la Vivienda
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IS	Impuesto sobre Sociedades
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LCAP	Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
LCT	Ley de Cesión de Tributos del Estado a las CCAA
LF	Ley de Finanzas
LFTCu	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGP	Ley General Presupuestaria
LH	Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias
LO	Ley Orgánica
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
LOTCu	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas
LP	Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
LRHL	Ley Reguladora de las Haciendas Locales
MUFACE	Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado
MUNPAL	Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local
NIF	Número de Identificación Fiscal
O.	Orden
OA	Organismo autónomo/Organismos autónomos
OM	Orden Ministerial
PAIF	Programa de Actuación, Inversiones y Financiación
PCAP	Pliego/s de Cláusulas Administrativas Particulares
PGC	Plan General de Contabilidad
PGCP	Plan General de Contabilidad Pública
PIE	Participación en los Ingresos del Estado
PPT	Pliego/s de Prescripciones Técnicas Particulares
RD	Real Decreto
RD.l	Real Decreto Legislativo
RD-L	Real Decreto-Ley
RENFE	Red Nacional de Ferrocarriles Españoles
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
RGR	Reglamento General de Recaudación
s/d	sin datos o sin información
SEC	Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales
SESPA	Servicio de Salud del Principado de Asturias
TCu	Tribunal de Cuentas
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLGP	Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria
TRLSA	Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas
UE	Unión Europea
VPP	Viviendas de Promoción Pública

I. INTRODUCCIÓN

I.1 PRESENTACIÓN

De conformidad con lo preceptuado en los artículos 136 y 153 de la Constitución Española, corresponde al Tribunal de Cuentas el control económico y presupuestario de las Comunidades Autónomas.

En su virtud, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 en relación con el 4, y de forma específica en el artículo 13.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, se procede, en el ejercicio de las competencias de este Tribunal, a emitir el presente informe sobre los resultados del control económico-presupuestario de la actividad desarrollada por la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias durante el año 2004.

Todos los anexos a este informe se han elaborado con los datos tal y como vienen reflejados en la contabilidad o confeccionados por el Tribunal con los datos contables aportados por aquélla, de los que son transcripción. Los estados que se incluyen en el texto del informe son, salvo que se indique lo contrario, el resultado del análisis de la fiscalización, coincidente o no con aquellos datos contables.

I.2 MARCO NORMATIVO

A) Normativa financiera

a) Legislación autonómica

La normativa emanada de la Comunidad aplicable a su actividad económico-financiera durante el ejerci-

cio 2004 está constituida, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones:

— Ley 1/1991, de 21 de febrero, de Patrimonio del Principado de Asturias.
— D. Legislativo 1/1998, de 11 de junio, que aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Tasas y Precios Públicos.
— D. Legislativo 2/1998, de 25 de junio, que aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias.
— Ley 2/2003, de 17 de marzo, de creación del Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias.
— Ley 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, que regula su composición y funciones.
— Ley 5/2003, de 30 de diciembre, que aprueba los Presupuestos Generales de la Comunidad para 2004.
— Ley 6/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales.
— Ley 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, que regula su composición y competencias.
— Ley 4/2004, de 30 de noviembre, del organismo autónomo Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales, que regula su organización y funcionamiento.

b) Legislación estatal

— Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, modificada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre.
— RD Legislativo 2/2000, de 16 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
— Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.
— Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
— Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.
— Ley 22/2001, de 27 de diciembre, de los Fondos de Compensación Interterritorial. (Según lo dispuesto por la Disposición Transitoria Primera de la citada ley, los proyectos de inversión del FCI de ejercicios anteriores al 2002 que se hallen pendientes de ejecución a 1 de enero de 2002, se regirán por la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del FCI).
— Ley 20/2002, de 1 de julio, de régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.
— Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
— Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. (Según lo dispuesto en la Disposición derogatoria única de la citada ley, el RD Legislativo 1091/1988, de 25 de septiembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, queda derogado con efectos de 1 de enero de 2005, con las excepciones que se indican en la misma).
— Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2004.

B) Análisis de la normativa

De la normativa analizada en el estudio de las distintas áreas de gestión económico-financiera se deduce lo siguiente:

1. En la Cuenta General del Principado no figura reflejado el endeudamiento de la CA al no incluirse las operaciones singulares de préstamo en vigor, debido a una interpretación restrictiva del contenido de aquélla, al mencionar el art. 63.2.d) de la LH que forma parte de su estructura «la cuenta general de la deuda pública del Principado» y no mantener la Comunidad saldo vivo de deuda por empréstitos; no obstante, dicha información sobre los préstamos (operaciones singulares) se encuentra contabilizada y se ha facilitado durante la fiscalización. Sería conveniente que el citado precepto especificara que la información a incluir en la Cuenta General debe comprender todo el endeudamiento de la CA.
2. El art. 8 de la LH establece las competencias de los titulares de las Consejerías, señalando en el apartado a) que les corresponde administrar los créditos para gastos del presupuesto en las secciones que, a estos efectos, les sean atribuidas; en este sentido se expresa la Resolución de 19 de febrero de 1996, de la Consejería de Economía, por la que se regulan las modificaciones de crédito y otras tramitaciones presupuestarias, que señala en su art. 3 que los expedientes de modificación presupuestaria se iniciarán por quienes tengan a su cargo la gestión del presupuesto o sean responsables de los programas presupuestarios correspondientes. Por otra parte, el D. 84/2003, de 29 de julio, por el que se regula la estructura orgánica básica de la nueva Consejería de Economía y Administración Pública, sigue incluyendo, entre las competencias de la Dirección General de la Función Pública, las funciones generales de informe, asesoramiento y propuesta en materia de gestión económica de personal y, concretamente, las de planificación, valoración y presupuestación de los gastos del capítulo I de personal.

Apoyándose en el último precepto citado e invocando principios de celeridad y eficacia administrativa, la tramitación de las transferencias de crédito que afectan a los gastos del capítulo I de diversas Consejerías se inicia desde la citada Dirección General de la Consejería de Economía y Administración Pública. Este proce-

dimiento representa una infracción de las otras normas señaladas, que establecen la competencia para la tramitación de las modificaciones presupuestarias, mientras que no se efectúen los cambios normativos que se precisen para su adaptación a la problemática puesta de manifiesto, recomendación que se viene efectuando durante los últimos ejercicios (desde 1999) en los informes, favorables, de la Intervención General del Principado (art. 5.1 de la Resolución de 19 de febrero de 1996 citada).

3. El art. 36.2 de la LH establece que la financiación de modificaciones presupuestarias con superávit de liquidación adoptará la forma de habilitación en el estado de gastos. El art. 31 de la LH regula las incorporaciones de crédito y el art. 14.5 de la Resolución de 19 de febrero de 1996 de la Consejería de Economía, que regula las modificaciones de crédito y otras tramitaciones presupuestarias, determina que la tramitación de estas modificaciones tendrá como límite global máximo el remanente de tesorería existente minorado en la parte que haya sido destinada a financiar el presupuesto inicial u otros incrementos de crédito.

Puede existir una contradicción legislativa derivada de una interpretación literal del artículo 36.2 de la LH, que supondría la práctica desaparición de la figura modificativa de Incorporación de remanentes de crédito. Esta cuestión es elocuente en el caso de los gastos con financiación afectada, cuyos remanentes de crédito deberán ser incorporados necesariamente al presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, tal como establece el párrafo 52 del documento 8 de los Principios Contables Públicos, generalmente con la cobertura financiera del remanente de tesorería afectado que surgiera de un subsistema de gastos con financiación afectada, con el que no cuenta el Principado; asimismo, la normativa de la CA en materia presupuestaria no contempla la posibilidad de incorporaciones de remanentes de crédito financiados con saldos no realizados de compromisos de ingresos.

Por otra parte, los puntos 42 a 45 del citado documento 8 de los Principios Contables Públicos se refieren a los compromisos de ingresos, a los que define como el acto jurídico por el que cualesquiera entes o personas públicas o privadas se obligan, de forma pura o condicionada, mediante un acuerdo o concierto a financiar total o parcialmente una determinada unidad de gasto presupuestario realizado por una Administración pública (punto 43). Asimismo, el punto 42 establece que la entidad ejecutora deberá autorizar las oportunas modificaciones presupuestarias a los efectos de, según proceda, dotar o, en su caso, incrementar los créditos inicialmente previstos, hasta la cuantía necesaria para la ejecución de la unidad de gasto o de la parte de la misma que corresponda realizar en el periodo, incluyendo entre sus previsiones de ingresos, simultáneamente, mediante la correspondiente modificación de las previsiones iniciales, las aportaciones que se estime recibir en dicho periodo para financiar la ejecución del gasto. Conviene señalar al respecto que la normativa presupuestaria de la CA no contempla la posible generación (habilitación) de créditos como consecuencia de la existencia de compromisos de ingresos para la financiación de determinados gastos.

4. Se han modificado o añadido diversos artículos de la LH que afectan a la homogeneidad del texto normativo, destacándose el contenido relativo a las diversas entidades del sector público autonómico clasificadas por su art. 4. Particularmente significativo resulta que el art. 63 de la LH, dedicado a la Cuenta General del Principado, se siga refiriendo tan sólo a la Administración General y sus organismos autónomos; la propia Cuenta de 2003 rendida ya incluye los organismos públicos (organismos autónomos y entidades públicas, art. 4.1.a) de la LH).

Por otra parte, dado el sometimiento al régimen de contabilidad pública señalado en el art. 59 de la LH, el citado art. 63 no ajusta la estructura y el contenido de la Cuenta General a lo previsto en la cuarta parte del PGCP del Principado, referida a las cuentas anuales que deberán ser formuladas.

I.3 OBJETIVOS

La fiscalización se ha realizado en el marco de los objetivos determinados en las directrices técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas del 20 de julio de 2006, de conformidad con el art. 9 de la LOTCu, los cuales se concretan en los siguientes:

— Verificar si la Cuenta General de la CA y las demás cuentas anuales de las entidades que integran el correspondiente sector público autonómico se han rendido respetando las normas que le son de aplicación respecto a plazo, estructura y contenido.

— Determinar si las cuentas del respectivo sector público autonómico se presentan de acuerdo con los principios y normas contables definidos en los planes de contabilidad, poniendo de manifiesto las salvedades que afecten a las cuentas rendidas.

— Valorar el cumplimiento de las normas que rigen la actividad económico-financiera del sector público autonómico, en especial las relativas a la gestión de los presupuestos del ejercicio.

— Comprobar si se han seguido las previsiones legales y adecuadas para la determinación y cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, y demás disposiciones complementarias.

— Evaluar la sujeción a los principios de legalidad, eficiencia y economía en la gestión de los recursos públicos en el ejercicio, principalmente en la Administración General Autonómica, para la que se prevé el análisis de las áreas de endeudamiento, subvenciones, avales y contratación administrativa.

— Realizar el seguimiento de las recomendaciones formuladas en informes elaborados por el Tribunal respecto de ejercicios anteriores.

— En relación con los Fondos de Compensación Interterritorial:

— Comprobar el cumplimiento en el ejercicio de la normativa específica de los FCI y de la normativa presupuestaria vigente, en cuanto a la gestión de los recursos de los Fondos.

— Verificar que las operaciones derivadas de la gestión de los FCI se han contabilizado correctamente, de acuerdo con los principios y normas que le son de aplicación.

— Comprobar que los recursos de los Fondos se han destinado a la finalidad prevista, según los proyectos de inversión aprobados en las correspondientes Leyes de Presupuestos.

— Verificar que las solicitudes de recursos de los FCI por la Comunidad al Ministerio de Hacienda se han realizado conforme a lo establecido en la Ley de los FCI.

I.4 RENDICIÓN DE CUENTAS

La Cuenta General de la Comunidad, que incluye la Administración General y sus Organismos Autónomos, se rindió a este Tribunal el día 27 de septiembre de 2005, dentro del plazo establecido en el art. 131 de la LGP y conforme a la estructura prevista en el art. 63 de la LH. Junto con las de los OOAA, se rinden las cuentas del ente público Servicio de Salud del Principado de Asturias, al que son de aplicación, a los solos efectos de su régimen económico y presupuestario, las previsiones de la LH relativas a los organismos autónomos (DA Tercera de esta Ley). También se han rendido en dicha fecha, formando parte de la que se presenta como Cuenta de los Organismos Públicos, las cuentas de la entidad pública Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario (SERIDA) y las de los entes públicos Consejo Económico y Social y Consejo de la Juventud; estos entes, según la clasificación establecida por el art. 4 de la LH, no participan de la naturaleza de organismo público (OOAA y entidades públicas), sino de entes públicos, y rinden sus cuentas fuera del plazo señalado en el art. 35.1 de la LFTCu, en relación con el art. 139 de la LGP.

La Administración General y las demás entidades citadas que deben rendir sus cuentas conforme al PGCP del Principado, aprobado por Resolución de 1 de Julio de 1996, continúan sin presentar la memoria con la información mínima a cumplimentar que establece el mencionado Plan, si bien incluyen algunos de los cuadros de la misma.

Acompañando a la Cuenta General, se remitieron:

— Las cuentas de la Caja de Crédito de Cooperación Local, el Real Instituto de Estudios Asturianos, el Consorcio para la Gestión del Museo Etnográfico de Grandas de Salime, el Consorcio de Transportes de Asturias y de las entidades públicas 112 Asturias, Bomberos del Principado de Asturias e Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA). Todas las cuentas se han rendido fuera del plazo establecido en el art. 35.1 de la LFTCu, en relación con el art. 139 de la LGP.

La Caja de Crédito de Cooperación Local presenta, únicamente, un balance de sumas y saldos, junto con la memoria y el balance de situación aprobados. Durante la fiscalización, se han facilitado el acta de la sesión de la Junta Rectora de la Caja, de 18 de julio de 2005, y la certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno, en su reunión de 3 de agosto de 2005, en las que consta la aprobación de la memoria y el balance de situación a 31 de diciembre de 2004.

El Real Instituto de Estudios Asturianos (RIDEA) presenta unas cuentas anuales que constan de memoria, balance de situación, cuenta del resultado económico-patrimonial y liquidación presupuestaria de ingresos y de gastos. Dentro de la memoria, se señala que, a partir del ejercicio 2003, se ha intentado acomodar la contabilidad del Ente a la normativa contable de los organismos del Principado, instalándose como apoyo el programa informático SICALWIN, adaptado al Sistema de Información Contable para la Administración Local (SICAL); asimismo, se anuncia la proximidad de la fase definitiva de adaptación al PGCP del Principado, con la incorporación del programa informático ASTURCON XXI a partir del 1 de enero de 2006. Durante la fiscalización, se han facilitado las actas de la sesión de la Junta Permanente del RIDEA, de 10 de febrero de 2005, en la que se ha aprobado la ejecución del presupuesto, la memoria económica y el cierre de la contabilidad del Ente a 31 de diciembre de 2004, y de la sesión del Consejo General del RIDEA, de 29 de junio de 2005, en la que se ratifica la aprobación de las cuentas anuales por la Junta Permanente.

El Consorcio para la Gestión del Museo Etnográfico de Grandas de Salime rinde balance de situación, cuenta de pérdidas y ganancias, cuadro de financiación, libros diario y mayor y balance de sumas y saldos. Las cuentas rendidas no se adaptan a la Instrucción de contabilidad del tratamiento especial simplificado para entidades locales de ámbito territorial con población inferior a 5.000 habitantes, aprobada por O. del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990, a la que deben ajustarse según el artículo 6 de sus estatutos, y no se presentan acompañadas de su aprobación por el órgano correspondiente.

Las cuentas anuales del Consorcio de Transportes de Asturias se presentan firmadas por el Secretario General del Consorcio, con el visto bueno del Presidente del Consejo de Administración, acompañadas de la certificación del Secretario del Consejo de que las cuentas son aprobadas por unanimidad de los miembros asistentes a la reunión, con quórum suficiente. Asimismo, el Consorcio manifiesta que es un ente

público en cuya ley de creación no figura precepto que obligue a que las cuentas anuales sean firmadas por todos los miembros del Consejo de Administración; no obstante, procede señalar que el art. 17.2 de la Ley 1/2002, de 11 de marzo, de creación del Consorcio determina que éste formará y rendirá sus cuentas de acuerdo con los principios y normas del PGC que, en su cuarta parte, sobre normas para la elaboración de las cuentas anuales, establece que deberán ser firmadas por todos los socios o administradores (norma 2.ª).

Las cuentas anuales de 112 Asturias no están firmadas, si bien se presentan acompañadas del certificado del Gerente en el que se hace constar la aprobación de las cuentas del ejercicio por el Consejo Rector. Las cuentas de Bomberos del Principado de Asturias están firmadas por el Gerente de la Entidad, acompañadas del mencionado certificado, aportando durante la fiscalización el acta de la reunión del Consejo Rector, de 17 de junio de 2005, en la que fueron aprobadas las cuentas y memoria anual de actividades de la Entidad, correspondientes al ejercicio 2004. Las cuentas anuales del IDEPA se presentan firmadas por seis de los nueve miembros del Consejo Rector, certificando el Secretario del mismo que dichas cuentas fueron aprobadas en la reunión del Consejo celebrada el 21 de junio de 2005, sin que se haya procedido a la aprobación del acta correspondiente a la citada reunión.

— Las cuentas de las empresas públicas (excepto las de Empresa Asturiana de Servicios Agrarios, S.A., en liquidación, Inspección Técnica de Vehículos de Asturias, S.A. y Sociedad Regional de Turismo, S.A., que se remitieron posteriormente, el 18 de octubre de 2005), que fueron rendidas fuera del plazo establecido por el art. 35.1 de la LFTCu, en relación con el art. 139 de la LGP. Las cuentas de Sociedad Inmobiliaria del Real Sitio de Covadonga, S.A. y Empresa Pública Sociedad de Servicios del Principado de Asturias, S.A. no vienen firmadas por los administradores.

En el curso de la fiscalización, se rindieron fuera de plazo las cuentas anuales de las siguientes fundaciones integrantes del sector público autonómico:

— Fundación Asturiana de Atención y Protección de Personas con Discapacidades y/o Dependencias (FASAD).

— Fundación Asturiana de la Energía.

— Fundación Barredo.

— Fundación Comarcas Mineras para la Formación y Promoción del Empleo (FUCOMI).

— Fundación para el Fomento de la Economía Social.

— Fundación del Hospital del Oriente de Asturias «Francisco Grande Covián».

— Fundación «Oso de Asturias».

Con la excepción de FUCOMI y de la Fundación para el Fomento de la Economía Social, las demás cuentas aportadas no están firmadas por todos los miembros de su Patronato.

Finalmente, procede señalar, respecto a las diversas entidades del sector público autonómico del Principado cuyas cuentas se han considerado rendidas fuera del plazo establecido, que el cumplimiento del mismo se refiere a la fecha de remisión de las cuentas al Tribunal de Cuentas, con independencia del momento en que pudieran haber sido remitidas por cada entidad a la Intervención General de la CA (Art. 35 de la LFTCu y arts. 119 y 137 a 139 de la LGP).

No se rinden las cuentas del Ente Público de Servicios Tributarios del PA, ni del Ente Público de Comunicación del PA, porque no comienzan su actividad hasta el ejercicio 2005.

I.5 LIMITACIONES

1. No existe una contabilidad adecuada de los gastos con financiación afectada que permita considerar las desviaciones de financiación en el cálculo del saldo presupuestario y del remanente de tesorería, así como determinar los compromisos de ingresos susceptibles de financiar créditos para gastos del ejercicio [1].

2. El presupuesto de gastos por programas no contiene, generalmente, indicadores específicos y cuantificables que permitan determinar el grado de cumplimiento de los objetivos programados, no constando que se haya dado cumplimiento a las prescripciones de la Resolución de 21 de marzo de 1997, de la Consejería de Economía, por la que se regula el procedimiento de seguimiento de objetivos.

Teniendo en cuenta, además, la carencia de contabilidad analítica, se deriva la imposibilidad de conocer y analizar objetivamente el coste y rendimiento de los servicios públicos [2].

3. La Comunidad carece de un inventario que recoja todos los bienes y derechos del Principado de una forma sistemática y que esté debidamente actualizado. El conocimiento de la composición y valoración del patrimonio queda afectado por lo señalado, condicionando la representatividad de la situación económico-financiera reflejada en el balance.

4. Las dotaciones de crédito para los FCI de la CA aprobadas por la LPGE, con las modificaciones autorizadas durante el ejercicio, no se adscriben en su mayor parte a proyectos concretos sino a líneas muy generales

[1] En relación con la importancia de la existencia de una adecuada contabilidad de los gastos con financiación afectada, los Principios Contables Públicos (punto 4 del documento 8) señalan: «La singularidad de este figura y las repercusiones que puede acarrear su ejecución sobre la situación económico-financiera de la entidad responsable de la misma, hacen ineludible establecer los adecuados mecanismos que permitan el seguimiento en términos contables de todos y cada uno de los actos de gestión relacionados con un gasto con financiación afectada». Todo ello independientemente de la incidencia en el resultado presupuestario del ejercicio.

[2] Los objetivos de los programas no vienen acompañados, generalmente, de indicadores específicos y cuantificables y no consta que se haya dado cumplimiento a las prescripciones de la Resolución de 21 de marzo de 1997, de la Consejería de Economía, por la que se regula el procedimiento de seguimiento de objetivos.

de actuación. Dado que los proyectos de inversión tienen, normalmente, una duración plurianual y que la Comunidad no los afectaba a la financiación del Fondo de Compensación Interterritorial en todas las anualidades, no es posible realizar en el ámbito de los FCI el adecuado seguimiento y control de estos proyectos durante toda la ejecución de los mismos.

5. La Comunidad no ha implantado una contabilidad adecuada y separada para la determinación de la ejecución de cada proyecto de inversión financiado con cargo a los FCI, por lo que no es posible dar cumplimiento a las previsiones recogidas en el art. 10.3 de la Ley de los FCI.

I.6 TRÁMITE DE ALEGACIONES

Los resultados de las actuaciones practicadas se pusieron de manifiesto al Presidente de la Comunidad para que formulase alegaciones y presentase cuantos documentos y justificantes estimase pertinentes, de conformidad con lo previsto en el art. 44 de la LFTCu.

Las alegaciones formuladas han sido analizadas y valoradas, suprimiéndose o modificándose el texto cuando su contenido se comparte. En aquellos casos en que no se ha estimado oportuno alterar el texto, se considera que las alegaciones son meras explicaciones que confirman los hechos expuestos en el Informe, o no se justifican documentalmente los criterios o afirmaciones mantenidas en las mismas.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Los anexos I.1-1, I.1-2 y I.1-3 recogen las cifras agregadas correspondientes a la liquidación de los presupuestos de gastos e ingresos y saldos presupuestarios de las Administraciones Públicas.

Asimismo, los anexos I.1-4 y I.1-5 reflejan la situación económico-financiera y los resultados económico-patrimoniales de las Administraciones Públicas.

Los anexos I.2-1 y I.2-2 presentan los estados agregados (balance y cuenta de pérdidas y ganancias) de las Empresas públicas del Principado y de otras entidades públicas sometidas al PGC.

Los anexos I.3.1 y I.3.2 recogen la situación económico-financiera y los resultados de las Fundaciones de la Comunidad.

El anexo I.4 resume la situación de los avales concedidos.

II.1 ADMINISTRACIÓN GENERAL

II.1.1 Contabilidad presupuestaria

Los créditos iniciales incluidos en la LP, superiores en un 4% a los de 2003, ascienden a 3.113.124 miles de euros, anexo II.1.3, que se financian con los derechos económicos a liquidar durante el ejercicio, estimados en 2.961.435 miles de euros, y el importe de las operaciones de endeudamiento autorizadas en el art. 27 de la LP, 151.689 miles de euros, anexo II.1.5.

Los créditos y previsiones finales se elevan a 3.267.156 miles de euros, con un incremento del 7% respecto a los del ejercicio anterior.

A) Modificaciones de crédito

a) Alteración de las dotaciones iniciales

Las modificaciones netas de los créditos del ejercicio ascienden a 154.032 miles de euros, incrementando el presupuesto inicial de gastos en el 5%.

Los anexos II.1-1 y II.1-2 recogen las modificaciones presupuestarias de los créditos según la estructura económica y orgánica.

Las modificaciones tramitadas durante el ejercicio por la Comunidad se distribuyen por tipos según el siguiente estado:

TIPO	N.º exptes.	Importe (miles de euros)
- Ampliaciones de crédito	1	1.000
- Transferencias de crédito	368	± 137.088
- Créditos generados por ingresos	56	114.331
- Incorporaciones de remanentes de crédito	60	38.701
TOTAL	**485**	**154.032**

Del importe total, el 58% corresponde a operaciones de capital, con unas modificaciones netas de 88.876 miles de euros, y el 41% al cap. 4 «Transferencias corrientes», 63.475 miles de euros.

Por secciones presupuestarias, el 38% corresponde a la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios y el 27% a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, con unas modificaciones netas de 58.775 y 41.766 miles de euros, respectivamente.

Por otra parte, se destaca que en la aplicación 20.03-413D-410.010 «Al SESPA por competencias asumidas» se producen modificaciones positivas por importe de 71.607 miles de euros. De dicho importe, 35.910 miles de euros corresponden a habilitaciones de crédito y 35.697 miles de euros a transferencias de crédito que, en parte, incumplen lo previsto en el art. 34.3.h) de la LH, al transferir al citado capítulo 4 «Transferencias corrientes» 4.086 miles de euros desde el capítulo 6 «Inversiones reales» del programa «Imprevistos y funciones no clasificadas.

b) Financiación

Las fuentes de financiación de las modificaciones de crédito se resumen en el siguiente estado:

(miles de euros)

Recursos	Ampliaciones de crédito	Créditos generados por ingresos	Incorporaciones remanentes de crédito	Total
REMANENTE DE TESORERÍA	1.000	-	38.701	39.701
POR RECURSOS				
- Propios	-	49.804	-	49.804
- Otras aportaciones públicas	-	64.343	-	64.343
- Aportaciones privadas	-	184	-	184
TOTAL	**1.000**	**114.331**	**38.701**	**154.032**

c) Tipos modificativos

Los créditos generados por ingresos representan el 74% del importe de las modificaciones netas del ejercicio y corresponden principalmente a ingresos obtenidos superiores a las previsiones iniciales, 49.804 miles de euros en el concepto 101.000 «Tarifa autonómica del IRPF», o no previstos en las mismas, 14.434 miles de euros de Garantía de Asistencia Sanitaria (DT Segunda de la Ley 21/2001), y a compromisos de ingresos como consecuencia de convenios suscritos con la Administración General del Estado, de los que 15.457 miles de euros corresponden a los denominados Fondos Mineros.

— En relación con los Fondos Mineros se destaca, como en ejercicios anteriores, que de acuerdo con el protocolo de colaboración suscrito el 26 de enero de 1998 entre el Principado y el Ministerio de Industria y Energía (MINER) para la promoción del desarrollo económico alternativo de las zonas mineras de Asturias, actualizado por diversos Acuerdos Suplementarios, se suscribieron diferentes convenios de colaboración específicos entre la CA y el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (organismo autónomo adscrito a dicho Ministerio, en 2004 Ministerio de Industria, Turismo y Comercio).

La CA ha venido utilizando el criterio de reconocer los derechos correspondientes a las aportaciones del Estado en función de las obligaciones reconocidas de los proyectos financiados con fondos mineros, no conforme a las peticiones de fondos según lo establecido en el convenio. Esto determina la imposibilidad de obtener el remanente de tesorería afectado (ver limitación n.º 1) que permita la utilización de la figura modificativa de incorporación de los remanentes de crédito correspondientes al gasto no ejecutado, en lugar de las reiteradas generaciones de crédito.

En consecuencia, la CA ha realizado en cada ejercicio generaciones («habilitación» según el art. 35 de la LH) de crédito por importes no ejecutados de anualidades anteriores. El importe de estas generaciones se determina por diferencia entre la cuantía máxima de cada proyecto de inversión específico (según los convenios firmados entre el Instituto para la Reestructuración de la Minería y el Principado de Asturias) y la inversión realizada en ejercicios anteriores, cifra minorada, en su

caso, por la dotación de crédito existente en la correspondiente aplicación presupuestaria del ejercicio; lo cual supone unos importantes remanentes de crédito al final del mismo.

En el ejercicio 2004, se mantiene la vigencia de diversos convenios de colaboración específicos suscritos en ejercicios anteriores y la realización de las correspondientes habilitaciones de crédito según el procedimiento descrito. Con fecha 5 de julio de 2004, se suscriben determinados convenios para planes de actuación, en los que se estipulan las condiciones en que el Instituto transferirá los fondos a la Consejería de Economía y Administración Pública, señalando que el 25% del importe para cada una de las actuaciones tendrá lugar en el año 2004, cuando se haya producido la adjudicación de las obras objeto de inversión. En actuaciones precedentes, y con carácter general, las adjudicaciones referidas las materializaba el Principado, estando sus importes incluidos en el capítulo 6 «Inversiones reales» de los programas presupuestarios de gasto de las Consejerías competentes; sin embargo, para la ejecución de las obras incluidas en los citados convenios, la Comunidad Autónoma ha obtenido conformidad de determinados Ayuntamientos afectados para que sean éstos quienes gestionen la ejecución de las obras incluidas en las actuaciones previstas. Para ello, se acuerda que «la Consejería de la Presidencia transferirá al Ayuntamiento correspondiente el 25% del importe de cada proyecto en el año 2004, una vez se haya producido la adjudicación de la obra objeto de la inversión. En todo caso, deberá producirse y justificarse con tiempo suficiente para la tramitación oportuna de la transferencia procedente del Ministerio de Economía a la Administración del Principado de Asturias y posteriormente a la entidad local». En consecuencia, se realiza una habilitación de crédito por importe de 3.023 miles de euros para poder transferir a los ayuntamientos los fondos correspondientes, con aplicación presupuestaria al capítulo 7 «Transferencias de capital». En la memoria justificativa se indica que «los importes solicitados se financian al cien por cien con cargo a las transferencias del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras y se hacen efectivos, de acuerdo con lo previsto en el borrador del convenio remitido a los ayuntamientos, una vez se hayan producido las transferencias, por lo que no comportan problemas financieros ni de tesorería».

En conclusión, en relación con los Fondos Mineros, procede destacar que el Principado sigue manteniendo el criterio de generar créditos en función de los compromisos de ingresos o aportaciones que se establecen en los mencionados convenios de colaboración; según se ha señalado anteriormente (apartado I.2.B)3), esta posibilidad no está contemplada en la normativa presupuestaria de la CA.

Finalmente, en relación con las incorporaciones de remanentes de crédito realizadas en el ejercicio, procede señalar que no consta la certificación de los remanentes de crédito legalmente incorporables que debe expedirse después de efectuado el cierre del ejercicio presupuestario, según lo establecido por el art. 14 de la Resolución de 19 de febrero de 1996, de la Consejería de Economía, y el art. 7 de la Resolución de 20 de septiembre de 2001, de la Consejería de Hacienda. No obstante, en los expedientes examinados figura, como certificación de remanentes, un listado proporcionado por el sistema económico-financiero ASTURCON, en algún caso incompleto, de los remanentes de crédito certificables del ejercicio 2003, correspondientes a las aplicaciones y los programas presupuestarios de la Consejería a los que se refiere el expediente de incorporación.

B) Ejecución del presupuesto de gastos

Los anexos II.1-3 y II.1-4 reflejan la liquidación del presupuesto de gastos, atendiendo a su clasificación económica y orgánica, respectivamente. Los créditos iniciales ascienden a 3.113.124 miles de euros y los finales a 3.267.156 miles de euros.

La variación de los créditos definitivos, en relación con los del 2003, ha representado un incremento del 7%; los créditos destinados a operaciones corrientes aumentan en un 10%, mientras que las destinadas a las de capital disminuyen en un 6%.

Los créditos finales exceden de las obligaciones reconocidas en 216.367 miles de euros, que representa un grado de ejecución del 93%, frente al 91% de 2003. Las desviaciones más significativas se producen en las operaciones de capital, con un 25%. Las obligaciones reconocidas en el ejercicio, 3.050.789 miles de euros, aumentan un 9% en relación con las del ejercicio anterior.

Con respecto a la distribución del gasto por capítulos, destaca el cap. 4 «Transferencias corrientes», con un 49% del total, seguido del cap. 1 «Gastos de personal», con un 18%, mientras que las operaciones de capital (capítulos 6 y 7) representan un 24%. Por secciones, la mayor importancia corresponde a la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios (Sección 20), con un 38% del total de las obligaciones reconocidas, seguida por la Consejería de Educación y Ciencia (Sección 15), con un 23%. Los destacados porcentajes de participación del capítulo 4 y de la sección 20, se deben a las competencias sanitarias traspasadas a la CA.

Los pagos realizados en el ejercicio ascienden a 2.792.244 miles de euros, lo que representa un grado de cumplimiento del 92% de las obligaciones reconocidas. Las obligaciones pendientes de pago ascienden a 258.545 miles de euros, correspondiendo el 75% a las operaciones de capital y los mayores importes a las Consejerías de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, con 78.117 miles de euros pendientes de pago, y de Industria y Empleo, 40.426 miles de euros.

C) Ejecución del presupuesto de ingresos

a) Análisis global

El Anexo II.1-5 presenta la liquidación del presupuesto de ingresos. Las previsiones finales exceden de los derechos reconocidos en 210.415 miles de euros, representando un grado de ejecución del 94%. Las diferencias más significativas corresponden al cap. 7 «Transferencias de capital» y al cap. 9 «Pasivos financieros», por importe de 84.640 y 62.889 miles de euros, respectivamente, mientras que el cap. 6 «Enajenación de inversiones reales» tiene un grado de ejecución del 39%. Los derechos reconocidos en operaciones corrientes, excepto el cap. 4 «Transferencias corrientes» (ejecución del 95%), superan a las previsiones finales.

Durante el ejercicio se reconocieron derechos por 3.056.741 miles de euros, aumentando un 7% en relación con 2003. Los derechos correspondientes a operaciones corrientes aumentan un 10% respecto al ejercicio anterior, mientras que los derechos reconocidos por operaciones de capital se redujeron en 2004 en un 12%.

La mayor participación en los derechos reconocidos del ejercicio corresponde al cap. 4 «Transferencias corrientes», con un 35% del total, y al capítulo 2 «Impuestos indirectos», con un 30%. Los ingresos corrientes representan el 86% del total frente al 84% en el ejercicio anterior, mientras que los del citado capítulo 9 se mantienen en el 3%.

La recaudación de los derechos ascendió a 2.831.059 miles de euros, lo que representa el 93% de los mismos, frente al 95% obtenido en 2003. Destaca la nula recaudación en el cap. 9 «Pasivos financieros», que en el ejercicio anterior tuvo un cumplimiento del 96%.

b) Análisis de los derechos reconocidos

En el análisis realizado de los derechos reconocidos en el ejercicio se han puesto de manifiesto las siguientes observaciones:

1. A partir del ejercicio 2002, los ingresos tributarios de la CA se gestionan de forma integral, tanto en su fase de liquidación como en la de recaudación, a través del sistema informático TRIBUTAS; las liquidaciones, tanto de las Oficinas gestoras de Oviedo y Gijón como de las Oficinas liquidadoras, no se traspasan de forma individual al sistema de contabilidad centralizada ASTURCON XXI, sino mediante resúmenes globales. No obstante, hasta el ejercicio 2004 la contabilización de las liquidaciones se efectúa con base en la recaudación de cada trimestre y únicamente, al cierre del ejercicio, se reconocieron derechos por las liquidaciones emitidas y pendientes de cobro a 31 de diciembre.

2. En relación con los capítulos 4 y 7 de Transferencias corrientes y de capital, en los que se han ido reconociendo derechos a lo largo del ejercicio por el importe recaudado, la CA efectúa, antes del cierre, una estimación documentada de los derechos pendientes de cobro del ejercicio corriente y el correspondiente reconocimiento. Esto supone que la cifra reflejada en la liquidación presupuestaria como derechos pendientes de cobro suela coincidir con un solo acto de reconocimiento de derechos, según el procedimiento indicado.

Respecto a los convenios suscritos con la Administración del Estado, la CA utiliza el criterio de reconocimiento de derechos, por las aportaciones recibidas, en el ejercicio en que se ejecuta el correspondiente gasto financiado, lo que está justificado, según las alegaciones formuladas para los ejercicios 2002 y 2003, por la finalidad de «equilibrar el presupuesto y evitar falsos superávit o déficit que distorsionen la realidad económico financiera del Principado»; este criterio viene a responder a la limitación señalada (apartado I.5.1) de inexistencia de una contabilidad adecuada de los gastos con financiación afectada que permita determinar el remanente de tesorería afectado y desglosar la composición del superávit o déficit del ejercicio. En conclusión, el reconocimiento de derechos por transferencias y subvenciones debe realizarse cuando se produzca el incremento de activo, pudiendo reconocerse con anterioridad si el ente beneficiario conoce de forma cierta que el ente concedente ha dictado el acto de reconocimiento de su correlativa obligación (puntos 30 y 43, documento 4 de los Principios Contables Públicos).

En el análisis de la documentación correspondiente a la muestra de derechos reconocidos en estos capítulos, se señala:

— En el concepto 405.03 «Plan estabilización Convenio Ministerio Educación y Cultura» de la liquidación presupuestaria de 2003 no se reflejó como derecho reconocido y cobrado la anualidad de este ejercicio del Convenio, 631 miles de euros, cuyo cobro figuraba incluido en el saldo a 31 de diciembre de 2003 del concepto extrapresupuestario «Ingresos del Estado pendientes de aplicación». Por tanto, los derechos reconocidos en este concepto de 2003 debieron aumentarse en 631 miles de euros; en consecuencia, al figurar como reconocidos en la liquidación presupuestaria de 2004, en el concepto 450.003, procedería la disminución de dicho importe en los derechos reconocidos de este ejercicio.

— En el concepto 708.018 «Convenio MAPA sector agrario» de la liquidación presupuestaria de 2004 figuran, como derechos reconocidos y cobrados, 4.957 miles de euros que se encontraban incluidos en el saldo a 31 de diciembre de 2003 del concepto extrapresupuestario «Ingresos del Estado pendientes de aplicación», importe que formaba parte de los 12.000 miles de euros aportados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) en 2003 como consecuencia del Convenio de Colaboración suscrito con el Principado. En el concepto 708.07 «Convenio MAPA

Sector Agrario ejercicio 2002» de la liquidación presupuestaria de 2003 se reconocieron derechos por 7.043 miles de euros, importe que debería haber estado incrementado por los restantes 4.957 miles de euros; en consecuencia, los derechos reconocidos en 2004 deberían estar disminuidos en este importe.

Contrariamente, en el saldo a 31 de diciembre de 2004 del citado concepto extrapresupuestario se encuentran incluidos 5.850 miles de euros percibidos del MAPA como ayudas para obras de infraestructuras y equipamiento, que deberían figurar como derechos reconocidos en este ejercicio.

— En los conceptos 702.007, 702.008, 704.001, 705.01, 705.002, 706.001, 707.000, 707.001, 708.020 y 709.002 del presupuesto corriente se registran los ingresos correspondientes a los convenios de Fondos Mineros. Según se ha puesto de manifiesto en el apartado II.1.1.A)c), el reconocimiento de los derechos correspondientes a las aportaciones del Estado de Fondos Mineros se ha venido realizando en función de las obligaciones reconocidas de los proyectos financiados con los mismos, de forma que, en cada uno de los ejercicios, el ingreso imputado coincide con el gasto ejecutado para cada proyecto. Sin embargo, se deberían contabilizar los derechos reconocidos conforme a las peticiones de fondos establecidas en los convenios suscritos (análogamente a lo establecido para el FCI en el punto 74, documento 4 de los Principios Contables Públicos, ya que la forma de transferir fondos al Principado, que se regula en los diferentes convenios de colaboración específicos, es similar al modo en que se transferirán a los beneficiarios los Fondos desde el Estado, según el art. 8.1.a) de la Ley 22/2001, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial).

3. En relación con la financiación de Fondos Europeos, destaca la importancia del Programa Operativo Integrado (POI) del Principado de Asturias, aprobado mediante Decisión de la Comisión de 15 de febrero de 2001, que se integra en el Marco Comunitario de Apoyo, para las intervenciones estructurales en las regiones españolas del Objetivo n.º 1 del periodo 2000-2006, que recoge lo fundamental del anterior Plan de Desarrollo Regional.

Este POI se caracteriza por estar financiado por los fondos estructurales FEDER, FEOGA-Orientación y FSE y cuenta con unos recursos totales de 1.339 millones de euros para un coste total elegible de 2.053 millones de euros. Se estructura en 12 ejes prioritarios para los que establece un Plan de financiación por anualidades.

De conformidad con la normativa comunitaria (Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo y disposiciones para su aplicación), en el Estado existirá una única autoridad de gestión para cada uno de los programas operativos integrados de objetivo 1, entre los cuales se encuentra el POI de Asturias. La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en su reunión de 15 de marzo de 2001, designó como autoridad de gestión para todos ellos al Ministerio de Hacienda, Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. Las funciones de autoridad pagadora serán ejercidas por cada una de las Unidades Administradoras de los Fondos Estructurales de los Ministerios de Hacienda (FEDER), de Agricultura, Pesca y Alimentación (FEOGA-Orientación) y de Trabajo y Asuntos Sociales (FSE). El Principado de Asturias, como Órgano Intermedio (definido en el Reglamento (CE) n.º 438/2001 de la Comisión), a través de la Consejería de Hacienda, coordina la ejecución de los proyectos cofinanciados con su correspondiente gasto asociado, que incluye como gasto elegible pagado en las certificaciones que envía, por separado para cada Fondo, a la Administración Central mediante la aplicación informática «Fondos 2000».

La CA registra los derechos reconocidos por el concepto POI en función de los gastos elegibles pagados, a los que corresponden unas ayudas determinadas en función del grado de cofinanciación; este porcentaje es diferente para los distintos fondos estructurales que integran el POI e, incluso, puede ser diferente para el mismo fondo pero distinto eje o medida, aunque las diferencias no son grandes. La contabilización se realiza aplicando la media aproximada entre los distintos grados de cofinanciación, obteniéndose el reconocimiento a final de ejercicio por la diferencia entre la ayuda definitiva determinada y lo ya reconocido hasta la fecha.

Tomando como principal fuente de información las diferentes certificaciones de gasto expedidas por el correspondiente Organismo, cuyos datos se registran en el sistema informático Fondos 2000, se observa que la ayuda a recibir por el gasto elegible pagado hasta el 31 de diciembre de 2004 es superior a los derechos reconocidos del POI por la CA a dicha fecha (ejercicios 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004), por importe de 51.409 miles de euros, de los que 7.679 miles corresponden al FEDER, 16.758 miles al FSE y 26.972 miles al FEOGA-O.

4. En relación con el Fondo de Cohesión, se observa la inexistencia de un concepto presupuestario específico, tanto en el ejercicio corriente como en presupuestos cerrados; los cobros del ejercicio de este Fondo, junto a los de otra naturaleza, son aplicados al concepto 792.05 «Otros fondos comunitarios». Para este Fondo, que no financia ejes y medidas generalistas, sino proyectos concretos con un grado determinado de cofinanciación, no se ha establecido por la CA un registro presupuestario particularizado por anualidades.

Asimismo, como en los ejercicios anteriores, de la comprobación de la documentación de los ingresos mencionados, se deduce una disfunción entre el gestor del Fondo, que sí concreta a qué anualidad y de qué proyecto se trata cada cobro, y su registro presupuestario, del que no es posible obtener información acerca

de la situación del Fondo de Cohesión en cuanto a derechos pendientes y cobros realizados.

5. Se reconocieron, indebidamente, derechos en el cap. 9 «Pasivos financieros», por 88.800 miles de euros, dado que en el ejercicio no se han producido formalizaciones de préstamos ni, por tanto, disposiciones de efectivo. En consecuencia, los derechos reconocidos en este capítulo deberían disminuirse en ese importe.

6. En el ejercicio se han dispuesto 2.190 miles de euros correspondientes a operaciones de crédito concertadas en ejercicios anteriores, cuyos derechos se reconocieron entonces y no debieron registrarse hasta el momento de su efectiva disposición. Por tanto, los derechos reconocidos en el ejercicio deberían estar aumentados en tal importe [3].

7. En relación con la Sección 32 de los PGE, se observa con carácter general la coherencia entre la ejecución presupuestaria del Estado y la CA. No obstante, en el concepto 705.00 «Convenio para actuaciones en la Universidad Laboral» del presupuesto de ingresos de la CA de 2003 no se reflejaron, como derechos reconocidos pendientes de cobro, 3.838 miles de euros que, según el Listado de Terceros del Estado, figuraban como obligaciones reconocidas con el Principado en el presupuesto de gastos del Estado de 2003, cuyo pago se efectuó en 2004. Por tanto, los derechos reconocidos en este concepto de 2003 debieron aumentarse en 3.838 miles de euros; en consecuencia, al figurar como reconocidos en la liquidación presupuestaria de 2004, en el concepto 705.000, procedería la disminución de dicho importe en los derechos reconocidos de este ejercicio.

Considerando la incidencia de las salvedades señaladas y cuantificadas, el total de derechos reconocidos del ejercicio pasaría a ser de 2.966.555 miles de euros.

No consta que por la Intervención se hayan efectuado actuaciones comprobatorias posteriores, previstas en el art. 56.7 de la LH, en cuanto a la fiscalización de los derechos.

[3] En relación con los apartados 5 y 6, el criterio del Tribunal es que el endeudamiento genera ingresos cuando se formaliza y dispone, momento en el que deben reconocerse los correspondientes derechos (punto 14, documento 5 de los Principios Contables Públicos). El criterio de la Comunidad de reconocer derechos por la simple autorización para la emisión de deuda pública o la formalización de préstamos sobrevalora el remanente de tesorería.

La estructura de la liquidación del presupuesto de ingresos rendida no se ajusta a lo previsto en la cuarta parte del PGCP del Principado; no obstante, con la entrada en funcionamiento en 2004 del nuevo sistema de información contable ASTURCON XXI, se ha incluido en la primera parte de la liquidación del ejercicio corriente la información de los derechos anulados y las devoluciones de ingresos para la obtención de los derechos reconocidos netos; también se ha incorporado la columna de derechos cancelados en la liquidación del ejercicio corriente (sin contenido) y en la de ejercicios cerrados. Asimismo, la Cuenta General no presenta la información sobre la ejecución de ingresos públicos que se debe incluir en la Memoria conforme establece el PGCP, ya que no refleja adecuadamente los derechos reconocidos netos, diferenciando entre los que son de contraído previo y los que son de contraído simultáneo, y no distingue, en estos últimos, los que corresponden a autoliquidaciones del resto. Tampoco se diferencia, en las anulaciones de derechos, si se trata de anulaciones de liquidaciones, anulaciones por aplazamiento o fraccionamiento, o devoluciones de ingresos. Por lo que se refiere a los derechos cancelados, no se especifica si se deben a cobros en especie, insolvencias o a otras causas. Finalmente, las devoluciones de ingresos reflejadas no se detallan posteriormente tal y como exige el PGCP del Principado.

Según la información que se refleja en la liquidación presupuestaria, el importe total de derechos anulados por anulación de liquidaciones durante el ejercicio asciende a 12.059 miles de euros y el de las devoluciones de ingresos indebidos a 4.881 miles de euros.

c) Financiación

En el presente apartado se presentan, una vez tenidas en cuenta las deficiencias observadas, las distintas fuentes de financiación. Su estructura es reflejo del nuevo sistema de financiación aplicable desde el 1 de enero de 2002, aprobado por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001 y recogido en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

Los recursos obtenidos en el ejercicio se agrupan en el siguiente estado:

(miles de euros)

TIPOS DE RECURSOS	Importes
I. RECURSOS PERCIBIDOS	
A. Del Sistema de Financiación	**2.332.208**
1. Tarifa autonómica IRPF	460.522
2. Participación en el rendimiento del IVA	450.020
3. Participación en el rendimiento de Impuestos Especiales de fabricación e Impuestos sobre la Electricidad	197.298
4. Fondo de Suficiencia	838.434
5. Tributos cedidos	371.348
6. Garantía financiación asistencia sanitaria	14.434
7. Otros	152
B. Fuera del Sistema de Financiación	**538.809**
a) Fondos de Compensación Interterritorial	44.672
b) Unión Europea	163.250
c) Subvenciones y convenios	330.887
II. RECURSOS PROPIOS	**95.538**
a) Endeudamiento	2.190
b) Tributarios	26.834
c) Prestación de servicios	15.731
d) Patrimoniales	18.323
e) Otros	32.460
TOTAL	**2.966.555**

La principal fuente de financiación está constituida por los recursos percibidos del Sistema de Financiación, que representan el 79% del total de recursos, destacando la importancia del Fondo de Suficiencia, que constituye el mecanismo de ajuste del sistema a las necesidades de financiación de la CA. Los recursos propios sólo representan el 3% del total.

D) Resultado presupuestario del ejercicio

El resultado presupuestario (caps. 1 a 8) del ejercicio 2004, según la liquidación presupuestaria rendida por la CA, presenta un superávit de 6.011 miles de euros. La variación neta de pasivos financieros (cap. 9) es negativa por importe de 59 miles de euros, llegándose a un saldo presupuestario del ejercicio de 5.952 miles de euros, según se refleja en el anexo II.1.6.

La cuantificación de los efectos en el resultado presupuestario del ejercicio fiscalizado, que se deducen de las salvedades descritas en los apartados de este informe, se concretan en el cuadro siguiente:

(miles de euros)

Conceptos	Apartado del informe	Modificaciones
OPERACIONES NO FINANCIERAS		
- Anualidad 2002 Convenio MAPA	II.1.1.C)b)2	(4.957)
- Anualidad 2003 Convenio Ministerio Educación y Cultura	II.1.1.C)b)2	(631)
- Ayudas del MAPA para obras percibidas en 2004	II.1.1.C)b)2	5.850
- Convenio para actuaciones en Universidad Laboral	II.1.1.C)b)7	(3.838)
- IVA soportado deducible aplicado indebidamente al presupuesto de gastos	II.1.2.2.B)a.2	268
TOTAL		**(3.308)**
OPERACIONES CON ACTIVOS FINANCIEROS		
TOTAL		**-**
TOTAL MODIFICACIONES EN RESULTADO PRESUPUESTARIO		**(3.308)**

Además, el saldo presupuestario del ejercicio se vería disminuido en 86.610 miles de euros (88.800-2.190) como consecuencia de las salvedades descritas en el aptdo. II.1.1.C)b)5 y 6 y que afectan al cap. 9 «Pasivos financieros» del presupuesto de ingresos.

El resultado presupuestario del ejercicio descendería a 2.703 miles de euros, y el saldo presupuestario pasaría a ser negativo en 83.966 miles de euros, de considerar el efecto de las salvedades a las que se ha hecho referencia.

Las cuentas rendidas no contienen indicación acerca de las desviaciones que se hubieran producido en la financiación afectada, lo que impide un correcto cálculo del superávit o déficit de financiación del ejercicio. (Ver limitación n.º 1 y apartados II.1.1.A)c) y C)b)2 y 3).

II.1.2 Situación patrimonial. Balance

En el anexo II.2-0.1 se reflejan las magnitudes del balance de acuerdo con los datos presentados por la CA en la Cuenta General.

El activo asciende a 4.047.178 miles de euros, cuya mayor parte corresponde a inversiones destinadas al uso general, el 37%, y a inmovilizaciones materiales, el 28%. Los fondos propios totalizan 2.820.038 miles de euros y el pasivo exigible 1.227.140 miles de euros

II.1.2.1 Activo

A) Inmovilizado

La Ley 1/1991, de 21 de febrero, de Patrimonio del Principado de Asturias establece, en su art. 7, la obligatoriedad de elaborar el inventario general de bienes y derechos de la CA. Según el D. 84/2003, de 29 de julio, que establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Economía y Administración Pública, el Servicio de Patrimonio y Contratación Centralizada, integrado en la DG de Patrimonio, tiene atribuidas las funciones relativas a la formación, actualización y mantenimiento del Inventario General de Bienes y Derechos del Principado. Dicha elaboración no se ha llevado a efecto (ver limitación n.º 3) según se detalla a continuación.

a) Inmovilizado no financiero

Según la información facilitada, la situación al final del ejercicio fiscalizado es la siguiente:

— Existe un Inventario de Bienes Inmuebles, cargado en el Sistema económico-contable del Principado de Asturias (ASTURCON) en el ejercicio 2001, que comprende los terrenos y construcciones sin recoger todos los datos que como mínimo exige el art. 8 del Reglamento de la Ley de Patrimonio, aprobado por D. 56/1994, de 30 de junio. A este inventario se incorporaron los bienes por su valor neto contable, por un total de 824.924 miles de euros, importe que se incluyó en el balance de 2001; desde 2002, las altas y bajas se contabilizan con la información de la DG de Patrimonio. No obstante, en el ejercicio 2004 no se ha seguido este procedimiento, por lo que las operaciones y valoraciones registradas contablemente son las que se derivan del proceso de ejecución presupuestaria y las equivalencias contables. Debería incluirse en el Inventario el patrimonio inmobiliario de titularidad autonómica gestionado por la empresa pública del Principado VIPASA.

Según la información del Servicio de Patrimonio, a partir del ejercicio 2003 se puso en funcionamiento una nueva «herramienta» para el tratamiento informático de los datos patrimoniales; se considera que el resultado obtenido constituye una base de datos a la que se van incorporando los elementos que no estaban registrados, o los que se adquirieren y se dan de baja los que proceda. Este sistema de gestión no permite conocer la situación del inventario a 31 de diciembre de 2004 (que no ha sido facilitado) o la relación de altas y bajas producidas en el ejercicio (facilitada, pero como resultado de una búsqueda manual de los expedientes de alta y baja correspondientes). Por los documentos facilitados, los bienes cedidos y adscritos se califican adecuadamente, aunque el nuevo programa no ha permitido obtener una relación de los mismos.

— No se dispone de un Inventario de Bienes Muebles que se haya actualizado desde 1991, llevándose únicamente el control de estos bienes a través de un sistema de fichas de alta y baja.

— Del resto de bienes y derechos no se tiene inventario alguno, ni siquiera se dispone de registros sistemáticos y actualizados que permitan un control adecuado de los mismos.

— La DG de Patrimonio tiene su propio programa de inmovilizado que no está conectado con el programa de contabilidad.

El estado de situación del inmovilizado no financiero a 31 de diciembre de 2004, según los datos que figuran en el balance de situación de la Cuenta General rendida y en el balance de comprobación de sumas y saldos, es el siguiente:

(miles de euros)

Grupo de elementos	Existencias iniciales	Altas	Bajas	Existencias finales
INVERSIONES DESTINADAS AL USO GENERAL	**1.340.364**	**282.168**	**120.472**	**1.502.060**
Terrenos y bienes naturales	120.161	128.651	120.026	128.786
Infraestructuras y bienes destinados al uso general	1.203.191	151.414	446	1.354.159
Bienes comunales	144	-	-	144
Bienes del patrimonio histórico, artístico y cultural	16.868	1.657	-	18.525
Otras inversiones destinadas al uso general	-	446		446
INMOVILIZACIONES INMATERIALES	**120.035**	**21.728**	**52**	**141.711**
Gastos de investigación y desarrollo	96.350	4.249	1	100.598
Propiedad industrial	35	1	-	36
Aplicaciones informáticas	23.602	8.066	-	31.668
Propiedad intelectual	48	-	-	48
Derechos sobre bienes en régimen de arrendamiento financiero	-	-	-	-
Otro inmovilizado inmaterial	-	9.412	51	9.361
Amortizaciones	-	-	-	-
INMOVILIZACIONES MATERIALES	**1.065.684**	**247.682**	**168.201**	**1.145.165**
Terrenos y construcciones	990.019	156.017	84.870	1.061.166
Instalaciones técnicas, maquinaria y utillaje	16.855	2.403	-	19.258
Mobiliario	26.851	7.309	-	34.160
Otro inmovilizado	46.007	88.979	83.331	51.655
Amortizaciones	(14.048)	(7.026)	-	(21.074)
INVERSIONES GESTIONADAS	**624.291**	**277.964**	**187.328**	**714.927**
TOTAL	**3.150.374**	**829.542**	**476.053**	**3.503.863**

Del análisis efectuado, se destaca lo siguiente:

— Las valoraciones incorporadas al balance provienen de la contabilidad presupuestaria (capítulo 6) desde 1996, ejercicio de entrada en vigor del PGCP, excepto las de Terrenos y Construcciones, que se obtienen del inventario elaborado por la empresa consultora, habiéndose incorporado por sus valores netos contables.

— Los subconceptos 602.00, 612.00 y 612.01 del capítulo 6 del presupuesto de ingresos no están vinculados con cuentas del grupo 2 del PGCP, sino con apuntes en el haber de subcuentas de la cuenta 771 «Beneficios procedentes del inmovilizado material» (771.001, 771.003 771.004, respectivamente). En ejercicios anteriores, con el fin de regularizar el beneficio o pérdida contabilizados mediante las equivalencias señaladas, en la venta de determinados bienes que estaban dados de alta en el inmovilizado material, así como para dar de baja a los mismos, se efectuaron los correspondientes asientos contables directos, con apuntes en el debe de dichas subcuentas y en el haber de la correspondiente cuenta del grupo 2; en 2004, no se han practicado estos ajustes y regularizaciones al final del ejercicio, por lo que estas operaciones no se han registrado de conformidad con las normas y principios del PGCP del Principado. Respecto a los bienes no incluidos en el inmovilizado, no es posible realizar la regularización descrita, por lo que se computa incorrectamente como beneficio el importe total de las ventas, como es el caso de la totalidad del subconcepto 612.00 «Venta de viviendas en alquiler y acceso diferido», 9.376 miles de euros, donde se registran las ventas del patrimonio inmobiliario gestionado por VIPASA.

— Se registra contablemente, a partir del ejercicio 2002, la amortización de los bienes del inmovilizado material, tan sólo de los elementos incorporados al Inventario de Bienes Inmuebles. La dotación del ejercicio 2004 se contabiliza, con fecha 31 de diciembre, por el mismo importe de la dotación del ejercicio anterior, 7.026 miles de euros; por tanto, no se calcula correctamente.

— Respecto de las inversiones destinadas al uso general debe destacarse que, al no disponer la Comunidad de los adecuados registros, no se han contabilizado entregas a dicho uso y las correspondientes bajas en el inmovilizado material del activo con cargo a la cuenta 109 «Patrimonio entregado al uso general», contraviniendo lo establecido en el PGCP. En consecuencia, en el balance figuran todas las inversiones realizadas desde 1996. Análoga situación se produce respecto de las inversiones gestionadas para otros entes públicos (cuenta 230), no habiéndose contabilizado las bajas por la entrega de los bienes adquiridos o de las obras ejecutadas, con cargo a la cuenta 656 «Subvenciones de capital» [4].

— La DG de Patrimonio tampoco disponía en los ejercicios anteriores de registros que permitan llevar un control sobre los bienes que se encuentran recibidos o entregados en adscripción o cesión, por lo que no se han utilizado las cuentas 101, 103, 107 y 108 previstas por el PGCP para contabilizar este tipo de operaciones. No obstante, se registró por primera vez, en el ejercicio 2002, un saldo de las cuentas 103 «Patrimonio recibido en cesión» y 108 «Patrimonio entregado en cesión» por importe de 7.330 y 507 miles de euros, respectivamente; en el ejercicio 2003, se registra un abono de 3.001 miles de euros en la cuenta 103. No ha habido movimiento en estas cuentas durante el ejercicio 2004.

b) Inversiones financieras permanentes

La Comunidad no dispone del Inventario de Títulos-valores que recoja los datos que determina el art. 14 del D. 56/1994, de 30 de junio, que aprueba el Reglamento de Patrimonio de la Comunidad (sociedad emisora, número de títulos, clase, serie y numeración, fecha de adquisición, capital nominal, frutos y rentas que produzca y depositario).

A 31 de diciembre de 2004, las inversiones financieras permanentes del Principado ascienden, según balance, a 57.316 miles de euros, con las siguientes partidas: «Cartera de valores a largo plazo», 40.462 miles de euros, y «Fianzas y depósitos constituidos a largo plazo», 16.854 miles de euros.

La cartera de valores a largo plazo de la Administración General de la Comunidad está constituida por la participación en el capital de diversas sociedades, cuya evolución se recoge en el siguiente estado:

[4] Según las alegaciones, en el ejercicio 2007 se han entregado al uso general las inversiones realizadas durante ese ejercicio y anteriores, se aporta relación de los mismos con los datos de su contabilización.

(miles de euros)

Sociedades	Capital inicial suscrito	Suscripciones	Minoraciones y reducciones	Capital final suscrito	Capital pendiente de desembolso	Grado de participación (%)
Cinturón Verde de Oviedo, S.A.	463	-	-	463	-	25
Empresa Asturiana de Servicios Agrarios, S.A. (EASA)	91	-	-	91	-	60
Empresa Pública Sociedad de Servicios del Principado de Asturias, S.A.	150	-	-	150	-	100
Gestión de Infraestructuras Sanitarias del Principado de Asturias, S.A.U. (GISPASA)	-	90.000	-	90.000	67.500	100
Gijón al Norte, S.A.	153	-	-	153	-	25
Hostelería Asturiana, S.A. (HOASA)	2.264	-	-	2.264	-	49
Inspección Técnica de Vehículos de Asturias, S.A. (ITVASA)	150	-	-	150	-	100
Inverasturias I, Fondo de Capital Riesgo	1.803	-	-	1.803	-	30
Productora de Programas del Principado de Asturias, S.A.	150	-	-	150	-	100
Sedes, S.A.	485	-	-	485	-	40
Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales, S.A. (SADEI)	246	-	-	246	-	75
Sociedad de Garantía Recíproca de Asturias, S.G.R. (ASTURGAR)	1.728	-	-	1.728	-	39
Sociedad Inmobiliaria del Real Sitio de Covadonga, S.A.	191	264	-	455	-	99
Sociedad Mixta Centro de Transportes de Gijón, S.A.	541	-	-	541	-	50
Sociedad Mixta Ciudad Asturiana del Transporte, S.A.	16	-	-	16	-	26
Sociedad Mixta de Gestión y Promoción del Suelo, S.A. (SOGEPSA)	3.858	-	-	3.858	-	45
Sociedad Regional de Promoción del Principado de Asturias, S.A. (SRP)	19.154	-	-	19.154	1.389	54
Sociedad Regional de Recaudación del Principado de Asturias, S.A.	250	-	-	250	-	83
Viviendas del Principado de Asturias, S.A. (VIPASA)	240	9.000	-	9.240	6.750	100
Otras	12	-	-	12	-	-
TOTAL	**31.945**	**99.264**	**-**	**131.209**	**75.639**	-

El grado de participación en HOASA y SADEI del 49% y el 75%, respectivamente, se obtiene acumulando la participación en la autocartera, verificándose el cumplimiento de lo establecido en los artículos 75 y 79.3.ª del TRLSA.

En «Otras» participaciones se incluyen 570 acciones de Altadis, S.A., de las que se han contabilizado en el ejercicio ingresos financieros por los dividendos percibidos, 456 euros.

El total capital final suscrito indicado, 131.209 miles de euros, no es coincidente con el saldo de 40.462 miles de euros que figura en el balance, en la cuenta 250 «Inversiones financieras permanentes en capital». La diferencia observada es debida, fundamentalmente, a que la CA, al contabilizar dichas inversiones por el importe desembolsado y no por el suscrito, no utiliza la cuenta 259 «Desembolsos pendientes sobre acciones» (que a 31 de diciembre de 2004 ascienden a 75.639 miles de euros), que debería abonarse con cargo a la cuenta 250; en consecuencia, tanto el activo como el pasivo se encuentran infravalorados por esta causa en 75.639 miles de euros. Asimismo, la CA contabiliza,

incorrectamente, en la mencionada cuenta 250 las aportaciones a fundaciones y consorcios (511 miles de euros en 2004), debido a que, dada la naturaleza de las fundaciones y lo establecido en sus propios estatutos, las aportaciones patrimoniales a las mismas deberían considerarse, con carácter general, como transferencias de capital, no como inversiones, y, por tanto, contabilizarse como gastos, figurando en la cuenta del resultado económico-patrimonial. A pesar de estos ajustes, la diferencia existente no queda adecuadamente justificada ante la carencia del Inventario señalada, así como por la falta de desglose del saldo inicial de la cuenta 250 [5].

No se han dotado provisiones por depreciación de las inversiones financieras permanentes.

Respecto de las variaciones experimentadas en el ejercicio que se recogen en el estado anterior, se realizan las siguientes observaciones:

— Gestión de Infraestructuras Sanitarias del Principado de Asturias, S.A.U. (GISPASA) se constituyó mediante escritura de fecha 20 de abril de 2004, que se inscribió en el Registro Mercantil el 7 de mayo del mismo año. El capital social de 90.000 miles de euros está dividido en 9.000 acciones nominativas de 10 miles de euros de valor nominal cada una, siendo socio único el Principado. El desembolso del ejercicio ha sido de 22.500 miles de euros, el 25% del capital suscrito.

— La Junta General de Accionistas de Sociedad Inmobiliaria del Real Sitio de Covadonga, S.A. acordó el 21 de abril de 2004 una ampliación de capital de 264 miles de euros, que fue íntegramente suscrita y desembolsada en el ejercicio por el Principado, por lo que su grado de participación pasa a ser del 99,59%. La escritura de ampliación es de fecha 9 de noviembre de 2004, que se inscribió en el Registro Mercantil el 1 de febrero de 2005.

— Viviendas del Principado de Asturias, S.A. (VIPASA) acordó el 18 de octubre de 2004 una ampliación de capital de 9.000 miles de euros, suscrita íntegramente por el Principado, con un desembolso del 25% en el ejercicio. La escritura de ampliación se otorgó el 20 de enero de 2005 y fue inscrita en el Registro Mercantil el 1 de abril de 2005.

El importe que refleja la partida «Fianzas y depósitos constituidos a largo plazo», 16.854 miles de euros, está constituido exclusivamente por el saldo de la cuenta 265 «Depósitos constituidos a largo plazo», que registra la participación de la CA en el Fondo Patrimonial de Garantía constituido en el seno de la entidad Pequeños y Medianos Astilleros, Sociedad de reconversión, S.A. (PYMAR). El Principado ha aportado 1.502 miles de euros en 2004 de acuerdo con la addenda n.º IV (de fecha 23 de diciembre de 2002) al convenio de colaboración suscrito por las partes el 28 de septiembre de 1995. No obstante, el saldo de la cuenta citada se incrementó durante el ejercicio en 2.278 miles de euros, al incluirse las aportaciones del Principado por importe de 751 miles de euros, de acuerdo con la addenda n.º III al convenio (aportaciones de 301, 902 y 751 miles de euros en los ejercicios 2001, 2002 y 2003, respectivamente), y de 25 miles de euros, conforme a la addenda n.º V al convenio, suscrita con fecha 21 de octubre de 2003. Debe señalarse que PYMAR aplica las aportaciones correspondientes a las addendas III y V a la cobertura de créditos impagados (ver apartado II.9.2).

En consecuencia, el saldo de la cuenta que recoge la participación de la CA en PYMAR a 31 de diciembre de 2004 debería reducirse a 15.326 miles de euros, considerándose como pérdidas (cuenta 678 «Gastos extraordinarios») las aportaciones realizadas para compensar las garantías ejecutadas (752 miles de euros en 2003 y 776 miles de euros en 2004). Por otra parte, dada la naturaleza del Fondo Patrimonial de Garantía de PYMAR, las aportaciones del Principado deberían contabilizarse en la cuenta 260 «Fianzas constituidas a largo plazo», en lugar de la cuenta 265 del PGCP utilizada.

El procedimiento de contabilización de los anticipos al personal y del reintegro de los mismos utilizado consiste en que, una vez contabilizado el anticipo, a 31 de diciembre de cada ejercicio se reconocen y cobran derechos por los anticipos reintegrados. Por el resto, se reconocen derechos en el ejercicio corriente de contraído previo que pasan en el ejercicio siguiente a ser derechos pendientes de cobro de presupuestos cerrados. Estos derechos se clasifican por el año de concesión del anticipo y van desapareciendo a medida que se van reintegrando, identificando el reintegro por ejercicios. Este sistema, aunque puede ser claro, no es correcto desde el punto de vista de la contabilidad presupuestaria, pues solo deben reconocerse derechos presupuestarios cuando estos estén vencidos y sean líquidos y exigibles.

No ha sido facilitado el estado de situación de los diferentes préstamos concedidos pendientes de reintegro a la CA. No obstante, consta la existencia de cuatro préstamos concedidos por el Principado, no contabilizados, de los que se ha aportado diversa documentación desordenada e incompleta, lo que no permite un análisis sistemático de los mismos. De la información obtenida se destaca lo siguiente:

— El 10 de diciembre de 1984 se firma un Convenio entre el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (IPPV) y el Principado de Asturias, cuyo objeto es instrumentar la concesión de un préstamo del IPPV a la CA y su correspondiente devolución, para la financiación de la promoción pública de viviendas desarrollada a través de convenios entre las Corporaciones Locales y el Principado, dentro de su ámbito y

[5] Según las alegaciones, en el ejercicio 2007 se ha regularizado la cuenta 250 «Inversiones financieras permanentes en capital», se aporta relación de las mismas con los datos de su contabilización.

para los convenios existentes en 1984. Este Convenio se suscribe de acuerdo con lo previsto en el RD 1361/1984, de 20 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la CA en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda, y comprende la financiación de las promociones que se reseñan en el Anexo 1 del mismo. De los correspondientes préstamos concedidos por la CA, figuran los siguientes datos:

— Préstamo de 323.237.851 pesetas (1.943 miles de euros) al Ayuntamiento de Gijón.

— Préstamo de 337.888.417 pesetas (2.031 miles de euros) al Ayuntamiento de Turón- Mieres.

— Préstamo de 120.349.800 pesetas (723 miles de euros) al Ayuntamiento de Avilés (Valliniello), disponiéndose del contrato en el que se fijan las condiciones del mismo.

— Con base en el Convenio-marco para la promoción pública de viviendas, aprobado el 20 de febrero de 1986 entre la Consejería de Ordenación Territorial, Vivienda y Medio Ambiente y el Ayuntamiento de Oviedo, la CA concedió un préstamo a este último de 398.378.309 pesetas (2.394 miles de euros), que fue ampliado hasta 428.904.072 pesetas (2.578 miles de euros) en diciembre de 1992. Se aporta copia del correspondiente contrato en el que se especifican las características del préstamo.

De la documentación e información aportadas, con las limitaciones señaladas, se desprende:

— Se desconoce si la concesión y posterior amortización de estos créditos se ha venido aplicando al presupuesto y, por tanto, en qué ejercicios y forma se ha realizado. No obstante, según las alegaciones al Informe de 2003, el préstamo al Ayuntamiento de Oviedo no fue contabilizado en su día, por lo que los cobros de amortización del principal y de los intereses se han registrado en el presupuesto de ingresos («Reintegros de ejercicios anteriores»).

— Se han contabilizado a través del concepto no presupuestario 32097 «Reintegros préstamos vivienda A. Central» (pasa a ser concepto 41900927 en el ejercicio 2004 con el nuevo sistema ASTURCON XXI) ingresos por amortización de principal e intereses de los préstamos de Valliniello, en ejercicios anteriores, y de Mieres, en 2003. En el ejercicio 2004, se han contabilizado en esta cuenta cobros por un importe global de 404 miles de euros, de los que 65 miles de euros corresponden al Ayuntamiento de Avilés (Valliniello), 327 miles de euros al Ayuntamiento de Mieres y 12 miles de euros al Ayuntamiento de Bimenes; respecto a este último, no se ha obtenido información que permita determinar si la CA concedió un préstamo al Ayuntamiento de Bimenes. Los ingresos mencionados deberían aplicarse al presupuesto.

B) Deudores

a) Deudores presupuestarios

En el anexo II.2-1 se reflejan los saldos de deudores presupuestarios según la liquidación presupuestaria rendida. La relación nominal de deudores presentada por la CA, una del ejercicio corriente y otra de presupuestos cerrados, no identifica la totalidad de los deudores; en ambas relaciones los deudores aparecen agrupados bajo diferentes epígrafes generales y por conceptos presupuestarios, que en muchos de los casos se refieren al órgano gestor del correspondiente ingreso y no a los deudores últimos, con su correspondiente CIF.

La Cuenta rendida no recoge la información sobre los derechos a cobrar de presupuestos cerrados que según el PGCP se debe cumplimentar en el punto 5.6 de la memoria. No obstante, a diferencia de lo que ocurría hasta el ejercicio anterior, en 2004 la liquidación presupuestaria refleja los derechos cancelados, aunque no distingue si lo son por cobros en especie, insolvencias, prescripción u otras causas. Asimismo, respecto a las liquidaciones de contraído previo, a partir del ejercicio 2004 la Comunidad no sólo utiliza la cuenta 434.10000 correspondiente a derechos anulados por insolvencias y otras causas, sino también la 434.00000 para derechos anulados por anulación de liquidaciones y la 434.30000 para los derechos anulados por prescripción. En consecuencia, las «Disminuciones» del anexo (734 miles de euros) engloban los derechos anulados, 482 miles de euros, y los derechos cancelados, 252 miles de euros, de los que 239 se deben a insolvencias y 13 a prescripción; la columna de «Cobros» refleja la recaudación líquida. Respecto del ejercicio corriente, los derechos reconocidos netos se recogen en la columna de «Aumentos».

El saldo final de deudores presupuestarios asciende a 320.010 miles de euros, de los que 225.682 corresponden a derechos pendientes del ejercicio corriente y 94.328 a los deudores de ejercicios cerrados. Los saldos más antiguos corresponden en su mayor parte a derechos reconocidos en concepto de tributos cedidos.

Los saldos de los ejercicios 1986 a 1999, que suman 20.159 miles de euros, deberían depurarse teniendo en cuenta la posible prescripción, dada su antigüedad, de acuerdo con el art. 16 de la LH y los arts. 59 y siguientes del RGR. La CA no ha dotado provisión para insolvencias. No obstante, el estado del remanente de tesorería presentado en la Cuenta General rendida figura minorado en los derechos pendientes de cobro considerados «de dudoso cobro», por un importe de 16.444 miles de euros (ver apartado II.1.4 de este Informe) [6].

[6] En el trámite de alegaciones se aporta documentación contable que evidencia la dotación de la provisión para insolvencias de deudores de dudoso cobro efectuada en el ejercicio 2007.

Los derechos pendientes de cobro del capítulo 9 ascienden a 107.230 miles de euros. Estos derechos fueron indebidamente reconocidos con base en operaciones de endeudamiento no dispuestas y corresponden 88.800 miles de euros al ejercicio corriente y 18.430 miles de euros a ejercicios cerrados. Por otra parte, figuran 44.672 miles de euros como derechos pendientes de cobro de los FCI (capítulo 7), correspondientes al importe total de las previsiones definitivas y los derechos reconocidos del ejercicio 2004.

b) Deudores extrapresupuestarios

El saldo de deudores extrapresupuestarios recogido en el anexo II.2-2 corresponde a la cuenta de la MUNPAL, cuyo saldo deudor es la diferencia entre los haberes pasivos de los pensionistas, pagados por el Principado con cargo a sus fondos, y las provisiones para el pago de pensiones efectuadas por la Tesorería General de la Seguridad Social más las retenciones hechas a los funcionarios en activo que pertenecieron a la MUNPAL; su saldo a fin de ejercicio, negativo, en 15 miles de euros, debe regularizarse, ya que el procedimiento descrito dejó de aplicarse en octubre de 2001 como consecuencia de la integración en el Régimen General de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local y la supresión de la MUNPAL (RD 480/1993, de 2 de abril). El resto de los conceptos de deudores no presupuestarios tiene saldo cero [7].

Se incluye en esta agrupación el concepto «Movimientos internos de tesorería», que registra traspasos entre cuentas corrientes de arqueo, por decisión de la Tesorería, con cargos y abonos por importe de 4.559.791 miles de euros, quedando saldada al cierre del ejercicio.

La cifra de deudores no presupuestarios que figura en el balance asciende a 38.222 miles de euros, al incluirse 38.237 miles de euros correspondientes al saldo de la cuenta 441 «Deudores por provisiones de fondos a justificar» (utilizada por primera vez en el ejercicio 2004), que refleja el importe de los fondos librados con el carácter de «pagos a justificar» de los que no se ha recibido cuenta justificativa, o la misma está pendiente de aprobación. La CA no incluye esta cuenta en la agrupación de deudores extrapresupuestarios, al dar un tratamiento presupuestario a las entregas de provisiones para pagos a justificar.

C) Tesorería

El anexo II.2-3 recoge el desarrollo de la tesorería del Principado en el ejercicio 2004, cuyo saldo a 31 de diciembre es de 127.767 miles de euros.

El saldo se encuentra distribuido en 19 cuentas bancarias (una aperturada en 2004), a las que hay que añadir 22 cuentas restringidas de ingresos con saldo cero, 5 en la Caja de Ahorros de Asturias (se canceló una cuenta en el ejercicio) y 17 en el BBVA. Estas 17 cuentas fueron aperturadas en el ejercicio 2002 y quedaron integradas en la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios.

Se ha circularizado a todas las entidades financieras con las que ha mantenido relación la Comunidad durante el ejercicio, habiéndose recibido la contestación de todas ellas.

Del análisis de la información obtenida, se destacan las siguientes observaciones:

— Diversas entidades financieras incluyen cuentas de recaudación de tributos, como entidades colaboradoras, de las que no consta su conocimiento o control por la Administración de la Comunidad, al no haber facilitado ésta la relación de las cuentas de esta naturaleza existentes, recabada por este Tribunal. Esta información debe estar en poder de la CA, para posibilitar el cumplimiento del deber de control y seguimiento que establece el art. 78 del RGR.

— La Caja de Ahorros de Asturias señala la existencia de 94 cuentas (se han cancelado 2 de las 82 que figuraban en 2002 y se han aperturado 14 cuentas en 2004), con el NIF de la Comunidad, que no corresponden a la misma, ya que se trata de fondos propiedad de menores de edad tutelados por ella. También figura con dicho NIF una cuenta que corresponde a la comunidad de propietarios de la zona en que está enclavado el edificio de servicios administrativos.

— Asimismo, en la información de la Caja de Ahorros de Asturias, el Principado figura como titular de la cuenta 2048 0000 21 0420000208, con un saldo de 2.135 miles de euros, no incluida en la Tesorería de la CA. Procede señalar que esta cuenta corresponde a la Caja de Crédito de Cooperación Local, ente descentralizado dependiente de la Consejería de Presidencia, figurando dicho saldo en el balance de situación a 31 de diciembre de 2004 de este ente público (ver apartado II.3.1).

— En la información del BBVA figura que, a 31 de diciembre de 2004, el Principado tenía formalizada una operación crediticia de leasing (número 0182-5647-0500-5647040009, importe de 281.162,16 euros). Como respuesta a la aclaración solicitada, la CA manifestó que «BBVA señala que se trata de una operación de arrendamiento financiero de la Consejería de Cultura». De ser así, no consta que se haya contabilizado adecuadamente esta operación según lo establecido en el PGCP, no figurando, en el balance de situación, saldo en las cuentas 217 «Derechos sobre bienes en régimen de arrendamiento financiero» y 523 «Proveedores de inmovilizado a corto plazo».

II.1.2.2. Pasivo

A) Fondos propios

Los fondos propios de la Administración General de la CA que figuran en el balance, 2.820.038 miles de

[7] En el trámite de alegaciones se pone de manifiesto que el saldo de esta cuenta se regularizó en 2005.

euros, vienen determinados fundamentalmente por los resultados del ejercicio corriente, 425.098 miles de euros, y los resultados positivos de 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003, que totalizan 1.662.944 miles de euros y que aún no han sido aplicados, así como por el saldo del epígrafe «Patrimonio», 731.996 miles de euros. La representatividad de la cifra obtenida viene condicionada por la ausencia de un inventario que recoja todos los bienes y derechos del Principado de una forma sistemática y que esté debidamente actualizado (ver limitación n.º 3). Según lo expuesto en el apartado II.1.2.1.A), se destacan los siguientes aspectos que afectan al saldo de las cuentas de Patrimonio reflejadas en el Balance de situación de la Cuenta General:

— Las valoraciones del Inmovilizado incorporadas al balance provienen, en general (excepto las de terrenos y construcciones), de los gastos recogidos por la contabilidad presupuestaria desde el ejercicio 1996.

— No se ha contabilizado ninguna entrega de las Inversiones destinadas al uso general mediante el correspondiente cargo a la cuenta 109 «Patrimonio entregado al uso general».

— No se han contabilizado los bienes recibidos o entregados en adscripción o cesión utilizando las correspondientes cuentas 101, 103, 107 y 108 previstas por el PGCP, excepto el saldo registrado en el ejercicio 2002 de las cuentas 103 y 108 (de patrimonio recibido y entregado en cesión) por importes, respectivamente, de 7.330 y 507 miles de euros, y los 3.001 miles de euros registrados en el ejercicio 2003 en la cuenta 103 «Patrimonio recibido en cesión».

B) Acreedores

a) Acreedores no financieros

a.1) Acreedores presupuestarios

El anexo II.2-4 recoge la evolución de los saldos de acreedores presupuestarios no financieros. El saldo final corresponde fundamentalmente al ejercicio corriente, 256.259 miles de euros; el resto, 12.097 miles de euros, al ejercicio 2003, que en un 95% corresponden a transferencias de capital al IDEPA.

Incluyendo el importe pendiente de pago de los acreedores financieros de 2004 (cap. 9 «Pasivos financieros»), 2.286 miles de euros, el total de acreedores presupuestarios del ejercicio, 258.545 miles de euros, es inferior en 1.597 miles de euros al importe de las obligaciones pendientes de pago del presupuesto corriente que figura en el Remanente de Tesorería (anexo II.2-7), 260.142 miles de euros, que se obtiene de la contabilidad financiera. Esta diferencia corresponde a la cuenta 408 «Acreedores por devolución de ingresos» que figura en el balance, sin reflejo en la liquidación presupuestaria.

La mayor parte de las obligaciones del ejercicio corriente pendientes de pago corresponde a operaciones de capital, 192.846 miles de euros; por Secciones, destacan la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, con 78.116 miles de euros, que principalmente corresponden a inversiones reales en carreteras, y la Consejería de Industria y Empleo, con 40.426 miles de euros, de los que 24.043 corresponden a transferencias pendientes de pago al IDEPA.

a.2) Acreedores extrapresupuestarios

El saldo final de los acreedores no presupuestarios y no financieros asciende a 98.405 miles de euros, según se refleja en el anexo II.2-5, en el que no se incluye el concepto «Deudas con entidades de crédito a corto plazo» que, al formar parte del endeudamiento de la Comunidad, se analiza en el epígrafe siguiente del Informe.

La mayor parte de los movimientos del ejercicio corresponde a diversos conceptos de ingresos pendientes de aplicación, principalmente al concepto «Cobros en entidades financieras pendientes de aplicación», que registra los cobros de las entidades colaboradoras en la recaudación de tributos hasta su arqueo, cuadre y aplicación presupuestaria o, en su caso, no presupuestaria; ha tenido cargos y abonos por importe de 3.244.797 miles de euros, quedando saldada al cierre del ejercicio.

En relación con los conceptos analizados, se destaca lo siguiente:

— En el concepto 41900800 «Intervención y regulación de mercados (FEGA)», la CA refleja los pagos por compras y gastos de los productos en régimen de intervención que se efectúan por el Principado en su calidad de organismo pagador con base en el convenio de encomienda de gestión de actuaciones de intervención y regulación de mercados suscrito con el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA); asimismo, este concepto registra el cobro de los fondos que la CA solicita al organismo de coordinación FEGA. Estos cobros y pagos deben contabilizarse presupuestariamente, de conformidad con lo establecido en los Principios Contables Públicos (documento 4, punto 135).

En relación con el criterio de contabilizar presupuestariamente los movimientos de este concepto, se señala que la Comunidad Autónoma tiene encomendada la gestión de actuaciones de intervención y regulación de mercados a través de un convenio suscrito con el MAPA, de fecha 7 de febrero de 2000 (BOPA de 29/02/00). Con fecha anterior, mediante el D.187/1999, de 30 de diciembre, se habían asumido las funciones y servicios transferidos por la Administración del Estado en materia de encomienda de gestión del FEGA (Acuerdo de la Comisión Mixta de Transfe-

rencias de la Administración del Estado al Principado de Asturias, adoptado el 21 de diciembre de 1999).

— El saldo del concepto 56100946 «Fondos mineros pendientes de aplicar a Presupuesto de Ingresos» refleja los fondos recibidos del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Zonas Mineras (Ministerio de Industria y Energía) que todavía no han sido aplicados a presupuesto. Sin embargo, se deberían contabilizar presupuestariamente todos los cobros del ejercicio, aplicándose a los correspondientes derechos que debieron reconocerse conforme a las peticiones de fondos establecidas en el convenio suscrito (ver apartados II.1.1.A)c) y II.1.1.C)b)2) [8].

— El concepto 41900927 «Reintegros préstamos vivienda Admón. Central», con un saldo final de 3.127 miles de euros, recoge ingresos por amortización e intereses de préstamos otorgados por el Estado a diversos ayuntamientos, cuya gestión fue transferida a la CA. No se ha facilitado el detalle de dichos préstamos, importe, plazo de devolución y el resto de condiciones de los mismos; esta situación debe regularizarse, depurando este concepto extrapresupuestario y contabilizando el importe pendiente de amortizar y los derechos reconocidos (capítulos 5 y 8) correspondientes en cada ejercicio (ver apartado II.1.2.1.A)b).

— En el concepto 55400004 «Ingresos del Estado pendientes de aplicación» se recogen ingresos procedentes del Estado para los que no existe concepto en el presupuesto ordinario o en tanto se conoce su destino. El saldo final de 10.070 miles de euros está constituido por ingresos que quedan pendientes de aplicación desde el final del ejercicio anterior, 3.527 miles de euros, saldo que debe regularizarse, y por los cobros contabilizados con fecha 31 de diciembre de 2004, 6.543 miles de euros, entre los que se encuentran 5.850 miles de euros percibidos del MAPA para obras de infraestructuras y equipamiento, que debieron aplicarse al presupuesto de ingresos del ejercicio (ver apartado II.1.1.C) b)2).

— El concepto 47700001 «Hacienda Pública IVA repercutido» registra sus cobros por el importe del IVA repercutido como consecuencia de entrega de bienes o prestación de servicios por la CA; los pagos corresponden a las devoluciones de IVA correspondientes a operaciones anuladas y a las liquidaciones positivas a favor de la AEAT. El importe de estos cobros y pagos se refleja en la cuenta 477 del PGCP (cuenta 47700001 en el balance de comprobación de sumas y saldos facilitado).

Por otra parte, la Comunidad no utiliza la cuenta del PGCP 472 «Hacienda Pública, IVA soportado» ni el correspondiente concepto no presupuestario, incluyendo el IVA devengado como un gasto presupuestario. En la liquidación anual de 2004 del Impuesto presentada figura como IVA soportado deducible un importe de 268 miles de euros. No consta que se haya realizado la Inspección de la AEAT correspondiente al ejercicio 2004.

b) Pasivos financieros

b.1) Empréstitos

La Comunidad no mantiene saldo vivo de deuda por empréstitos.

b.2) Préstamos

La Cuenta General de la Comunidad no incluye la información sobre el endeudamiento que establece el punto 9 de la Memoria del PGCP.

La información facilitada por la Dirección General de Finanzas y la obtenida de los datos contables ha permitido confeccionar el anexo II.2-6, en el que se recoge la evolución de los préstamos existentes en el ejercicio, cuyo saldo a 31 de diciembre es de 749.236 miles de euros.

Durante el ejercicio no se han formalizado operaciones de préstamo a largo plazo.

Las disposiciones de préstamos vivienda en 2004 han totalizado 2.190 miles de euros, cuya recaudación, conforme al criterio seguido por la CA en ejercicios anteriores de reconocer los derechos por el importe total de las autorizaciones de endeudamiento de cada ejercicio, se ha aplicado a los derechos pendientes de cobro de los siguientes años: 1.675 miles de euros en 2001 y 515 miles en 2000.

Asimismo, en 2004 se cancelaron las 8 pólizas de crédito a corto plazo concertadas en el ejercicio por importe total de 157.000 miles de euros, contabilizadas en acreedores extrapresupuestarios por dicho importe, al formalizarse y cancelarse, y no por las disposiciones y amortizaciones realizadas; en el anexo II.2-6 figuran por el citado importe total [9].

El importe de las amortizaciones del ejercicio registradas en el anexo II.2-6, 246.041 miles de euros, corresponde a las de los préstamos a largo plazo, 87.149 miles, las indicadas de pólizas a corto plazo, 157.000 miles, las de préstamos vivienda, 1.688 miles, así como las subrogaciones de los mismos, 174 miles; además, durante el ejercicio se han producido amortizaciones subsidiadas por el Ministerio de Fomento por importe de 30 miles de euros, conforme a lo dispuesto en el

[8] El criterio de contabilización empleado por la Comunidad no evita el desequilibrio financiero que justifica su aplicación según la alegación. El desequilibrio presupuestario derivado del desfase entre ingresos y gastos presupuestarios se corregiría de existir un sistema de gastos con financiación afectada que permita cuantificar las desviaciones de financiación para determinar el déficit o superávit de financiación del ejercicio.

[9] En el trámite de alegaciones se manifiesta, sin aportar documentación acreditativa, que en el ejercicio 2008 las pólizas de crédito a corto plazo han pasado a registrarse por las disposiciones y amortizaciones realizadas.

RD 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005.

II.1.3 Resultado económico-patrimonial

En el anexo II.2-0.2 se recoge la cuenta del resultado económico-patrimonial de la Administración General del Principado.

El ahorro registrado en el ejercicio asciende a 425.098 miles de euros. Entre los componentes del resultado, destacan los siguientes: gastos de personal, 547.033 miles de euros; transferencias y subvenciones concedidas, corrientes 1.493.768 miles de euros y de capital 321.021 miles de euros. Entre los ingresos, los tributarios, 1.504.807 miles de euros, y las transferencias y subvenciones recibidas, corrientes 1.081.928 miles de euros y de capital 313.334 miles de euros.

En el resultado económico-patrimonial se computa incorrectamente como beneficio el importe total de las ventas de determinados bienes correspondientes al inmovilizado no financiero. Por otra parte, en los gastos del ejercicio, sólo se incluyen las dotaciones para la amortización de los bienes inmuebles inventariados, del inmovilizado material (apartado II.1.2.1.A)a).

Las aportaciones patrimoniales a fundaciones deberían contabilizarse, con carácter general, como gastos, no como inversiones; asimismo, deberían contabilizarse como gastos extraordinarios las aportaciones realizadas al Fondo Patrimonial de Garantía de PYMAR que se destinan a la cobertura de créditos impagados (apartado II.1.2.1.A)b). Por otra parte, no se han dotado provisiones por depreciación de las inversiones financieras permanentes.

La Comunidad no ha dotado provisión para insolvencias de deudores presupuestarios (apartado II.1.2.1.B.a).

II.1.4 Memoria

La estructura y contenido de las cuentas anuales del Principado se deben ajustar a lo previsto en la cuarta parte del PGCP. No obstante, las cuentas presentadas por la CA no incluyen la Memoria con la información mínima a cumplimentar que establece el mencionado Plan. Respecto de los numerosos cuadros que deberían acompañar a los diferentes puntos de la memoria, en la Cuenta General rendida figuran los siguientes estados:

— Estado del Remanente de Tesorería.
— Estado de la Tesorería.
— Estado de movimientos de la Tesorería.
— Modificaciones de crédito.
— Obligaciones de presupuestos cerrados.
— Derechos a cobrar de presupuestos cerrados.
— Compromisos de gastos con cargo a ejercicios posteriores.

El estado del remanente de tesorería presentado arroja un saldo de 60.674 miles de euros, que se refleja en el anexo II.2-7. Dicho remanente no distingue el remanente afectado del no afectado, debido a la inexistencia de una contabilidad adecuada de los gastos con financiación afectada (ver limitación n.º 1).

La incidencia de las salvedades expuestas y cuantificadas en el Informe supondría una disminución del remanente de tesorería de 101.112 miles de euros, como se recoge en el siguiente cuadro:

(miles de euros)

PARTIDAS	Apartado del informe	Modificaciones
DERECHOS PENDIENTES DE COBRO		
- Operaciones de endeudamiento no dispuestas (ejercicio corriente)	II.1.2.1.b)A)	(88.800)
- Operaciones de endeudamiento no dispuestas(ejercicios cerrados)	II.1.2.1.b)A)	(18.430)
OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO		
- Fondos recibidos en 2004 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para obras (acreedor no presupuestario)	II.1.2.2.B)a.2)	5.850
- IVA soportado deducible que no ha minorado el saldo de la cuenta "Hacienda Pública, IVA repercutido" (acreedor no presupuestario)	II.1.2.2.B)a.2)	268
TOTAL MODIFICACIONES		**(101.112)**

Procede señalar que, aunque la CA no ha dotado provisión para insolvencia de deudores (apartado II.1.2.1.B)a), el remanente de tesorería presentado en la Cuenta General rendida figura minorado en los derechos pendientes de cobro considerados «de dudoso cobro», por un importe de 16.444 miles de euros.

II.2 Organismos autónomos

En este apartado se examinan los aspectos más destacables de la liquidación presupuestaria y situación patrimonial de los Organismos autónomos.

La liquidación de los presupuestos de gastos e ingresos de los OOAA del Principado se recoge totalizada por cada uno de ellos en los anexos I.1-1 y I.1-2, respectivamente. El anexo I.1-3 refleja los resultados y saldos presupuestarios. En los anexos I.1-4 y I.1-5 se recoge un resumen de los balances y de las cuentas del resultado económico-patrimonial de dichos Organismos.

Los presupuestos aprobados presentan unos créditos y previsiones de ingresos iniciales que ascienden a 82.425 miles de euros. Según la liquidación agregada de sus presupuestos, las modificaciones de los créditos se elevaron a 5.831 miles de euros y los créditos y las previsiones finales fueron 88.256 miles de euros.

Las obligaciones reconocidas y los derechos reconocidos ascendieron a 73.659 y 73.975 miles de euros, respectivamente. En su conjunto, los OOAA presentan un resultado presupuestario, coincidente con el saldo presupuestario al no existir variación de pasivos financieros, que asciende a 314 miles de euros; el remanente de tesorería que figura en las cuentas rendidas totaliza 20.324 miles de euros.

El activo agregado de los OOAA alcanza un importe de 47.296 miles de euros, con unos fondos propios de 36.276 miles de euros determinados por los resultados de ejercicios anteriores y del 2004, que no se han trasladado a la cuenta de Patrimonio, por lo que esta cuenta no presenta saldo alguno. Los OOAA no presentan endeudamiento a largo plazo. El ahorro generado en el ejercicio asciende a 3.276 miles de euros.

II.2.1 Centro Regional de Bellas Artes

Por Ley 8/1988, se crea como Organismo autónomo adscrito a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte (en el ejercicio Consejería de Educación y Cultura), siendo su objeto principal la gestión del Museo de Bellas Artes de Asturias, la promoción del conocimiento y acceso de los asturianos a las artes plásticas, favoreciendo su difusión.

Los créditos iniciales y finales se elevan a 4.110 miles de euros, tras unas modificaciones presupuestarias netas nulas. Las obligaciones reconocidas, 1.868 miles de euros, representan un grado de ejecución del 45%, con un grado de cumplimiento de las mismas del 83%. La notable disminución del grado de ejecución de las obligaciones, que en el ejercicio anterior fue del 85%, es atribuible a la ejecución del 22% en el cap. 6 «Inversiones reales», frente al 84% en 2003.

Los derechos reconocidos en el ejercicio ascienden a 4.096 miles de euros, con un grado de ejecución próximo al 100% y un grado de cumplimiento del 36% (71% en el ejercicio anterior). Se debe destacar que, en los derechos reconocidos, el grado de participación de las transferencias corrientes y de capital se eleva al 37% y al 62%, respectivamente. Todas ellas proceden del Principado de Asturias en un 67% y del Ayuntamiento de Oviedo en un 33%.

El resultado presupuestario del ejercicio asciende a 2.228 miles de euros y el estado del remanente de tesorería presenta un saldo de 3.739 miles de euros.

En el activo del balance, la totalidad de los deudores son presupuestarios, 3.831 miles de euros, que corresponden casi íntegramente a transferencias corrientes y de capital del Principado, 1.447 miles de euros reconocidos en 2004, y del Ayuntamiento de Oviedo, 1.189 miles de euros de 2004 y 1.193 de ejercicios anteriores. El pasivo registra unos fondos propios por importe de 10.278 miles de euros, que suponen un 97% del total del pasivo del organismo. Por otro lado, la cuenta del resultado económico-patrimonial refleja un ahorro de 2.778 miles de euros, aunque los ingresos de gestión ordinaria sólo alcanzan 11 miles de euros.

II.2.2 Comisión Regional del Banco de Tierras

Se constituye por Ley 4/1989, de 21 de julio, como Organismo autónomo adscrito a la Consejería de Agricultura y Pesca (en el ejercicio Consejería de Medio Rural y Pesca), con la finalidad de asegurar la administración y procurar el incremento y consolidación del Banco de Tierras del Principado de Asturias, siendo éste el patrimonio inmobiliario de la CA, integrado por fincas de interés agrario y que tiene por finalidad fomentar la modernización y el desarrollo agrario y social, así como garantizar el cultivo racional, directo y personal de la tierra. La Comisión velará también por la conservación de su entorno ecológico exigiendo una explotación racional de sus recursos naturales.

Los créditos iniciales y finales del ejercicio ascienden a 782 miles de euros, tras unas modificaciones presupuestarias netas nulas. Las obligaciones y los derechos reconocidos se han elevado a 739 y 777 miles de euros, respectivamente. Por tanto, el grado de ejecución de los presupuestos de gastos e ingresos es del 95 y el 99%; el grado de cumplimiento de las obligaciones es del 83%, mientras que el de los derechos reconocidos es de un 45%, frente al 8% del ejercicio anterior; sin embargo, la recaudación de derechos presupuestarios de ejercicios cerrados en 2003 fue del 91% (901 miles de euros), disminuyendo hasta el 23% (177 miles de euros) en 2004.

El resultado presupuestario del ejercicio alcanza un importe de 38 miles de euros, elevándose el remanente de tesorería a 962 miles de euros.

En cuanto a la financiación, el 98% corresponde a transferencias que provienen del Principado, de las que 529 miles de euros son corrientes y 232 miles transferencias de capital.

La cifra total de activo que figura en balance asciende a 2.620 miles de euros. En el pasivo, los fondos propios presentan un importe de 2.476 miles de euros. La

cuenta del resultado económico-patrimonial registra un ahorro de 267 miles de euros, con una cifra de ingresos de gestión ordinaria de sólo 16 miles de euros y unas transferencias recibidas de 761 miles de euros.

II.2.3 Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias (ERA)

La Ley 7/1991, de 5 de abril, de Asistencia y Protección del Anciano, regula en su título VII la creación del ERA, como Organismo autónomo. La entidad inicia su actividad en 1992, con el objetivo de optimizar las plazas residenciales para ancianos dependientes del Principado de Asturias. Además, en virtud de lo dispuesto por el RD 849/1995, de 30 de mayo, sobre traspaso de servicios de la Seguridad Social al Principado de Asturias en las materias encomendadas al INSERSO, este organismo pasó a gestionar los centros residenciales que hasta entonces gestionaba el INSERSO en el Principado.

La liquidación del presupuesto de gastos del ejercicio refleja unos créditos iniciales de 48.190 miles de euros, que se han visto incrementados por unas modificaciones netas de 1.308 miles euros. Este aumento se ha financiado con transferencias corrientes del Principado, 410 miles de euros, y con remanente de tesorería (concepto 872.000 «Superávit de liquidación de ejercicios anteriores»), 898 miles de euros. Las modificaciones de crédito se distribuyen de la siguiente forma dentro del presupuesto de gastos:

— Cap. 1 «Gastos de personal»: habilitación de crédito de 410 miles de euros.
— Cap. 2 «Gastos corrientes en bienes y servicios»: incorporación de remanentes 592 miles de euros.
— Cap. 4 «Transferencias corrientes»: incorporación de remanentes por 306 miles de euros.
— Además, existe una transferencia de crédito de 12 miles de euros desde el capítulo 4 al 6.

Las obligaciones reconocidas ascienden a 48.250 miles de euros, representando un grado de ejecución del 97%, con un cumplimiento de las mismas del 90%.

Los derechos reconocidos en el ejercicio ascienden a 47.672 miles de euros, con un grado de ejecución del 96% y un grado de cumplimiento del 93%, correspondiendo el 71% de los derechos a transferencias corrientes, de las que casi el 100% provienen de la Administración General de la CA.

El resultado presupuestario del ejercicio es negativo por importe de 578 miles de euros, mientras que el estado del remanente de tesorería presenta un saldo de 599 miles de euros.

El total del activo y del pasivo del balance se ha incrementado en un 63% (de 7.625 miles de euros en 2003 hasta 12.463 en 2004). Dentro del activo, las inmovilizaciones materiales pasan a representar el 51% del total, destacando el importante incremento del saldo de deudores presupuestarios (desde 142 miles de euros en 2003 hasta 3.597 en 2004), correspondientes fundamentalmente a transferencias corrientes del Principado. En el pasivo, los fondos propios ascienden a 6.991 miles de euros, con un significativo incremento del saldo de acreedores presupuestarios (desde 410 miles de euros en 2003 hasta 4.983 en 2004). Se ha generado un ahorro en el ejercicio de 619 miles de euros.

II.2.4 Junta de Saneamiento

La Ley 1/1994, de 21 de febrero, de abastecimiento y saneamiento de aguas, establece y regula en su Título III, la Junta de Saneamiento como Organismo autónomo al que se encomiendan las siguientes funciones:

— Promoción, orientación, coordinación e información de las actuaciones concernientes a la planificación, ejecución y explotación de las infraestructuras de aguas residuales, estaciones depuradoras y emisarios submarinos, así como los sistemas de reutilización de aguas depuradas.
— Gestión, recaudación y administración del canon de saneamiento y la distribución de los ingresos procedentes del mismo.

Los créditos iniciales del organismo, 25.232 miles de euros, han sido incrementados por unas modificaciones netas de 4.000 miles de euros, correspondientes a una habilitación de crédito en el nuevo concepto 631.000 «Infraestructuras y bienes destinados al uso general», del cap. 6 «Inversiones reales», que se financia con el superávit de liquidación de ejercicios anteriores (concepto 872.000 del presupuesto de ingresos). Procede señalar que, según los códigos establecidos de la clasificación económica de los gastos de los Presupuestos Generales del Principado (Resolución de la Consejería de Hacienda de 26 de abril de 2002) el artículo 60 corresponde a inversiones destinadas al uso general, mientras que el artículo 63 registra las inversiones gestionadas para otros entes públicos, a los que se transferirá la titularidad de los bienes una vez finalizado el procedimiento de adquisición o finalizada la obra, y con independencia de que la entidad destinataria participe o no en su financiación.

Las obligaciones reconocidas ascienden a un total de 18.570 miles de euros, lo que supone un grado de ejecución del 64%, con un grado de cumplimiento del 74% de las mismas. La menor ejecución corresponde al citado capítulo 6, con un 18% y remanentes de crédito por importe de 4.238 miles de euros. De las obligaciones del ejercicio pendientes de pago (4.786 miles de euros), la mayor parte corresponde al importe total de las obligaciones reconocidas en el concepto 733.000 «Financiación del Plan Director de Obras de Saneamiento», 3.463 miles de euros.

La liquidación del presupuesto de ingresos recoge derechos reconocidos por importe de 16.946 miles de euros, siendo el grado de ejecución alcanzado del 58%

(el 66% en el ejercicio anterior), motivado principalmente por los 10.000 miles de euros de superávit de ejercicios anteriores que figuran en las previsiones definitivas del capítulo 8 y que, por su naturaleza, no dan lugar al reconocimiento de nuevos derechos en el ejercicio corriente. La financiación del ejercicio está constituida, como en los años anteriores, casi en el 100% por la exacción del canon de saneamiento, ascendiendo los derechos reconocidos por este concepto a 16.920 miles de euros, que quedan pendientes de cobro en su totalidad a 31 de diciembre de 2004; sin embargo, en este ejercicio se han recaudado íntegramente los derechos pendientes de cobro de 2002 y de 2003, por importe total de 19.121 miles de euros.

El resultado presupuestario obtenido en el ejercicio es negativo por importe de 1.625 miles de euros; el estado del remanente de tesorería presenta un saldo de 14.867 miles de euros.

El activo del balance asciende a 20.913 miles de euros que corresponden, principalmente, a deudores presupuestarios, 16.929 miles de euros. La mayor parte del pasivo está constituida por los fondos propios, 16.113 miles de euros. La cuenta del resultado económico-patrimonial refleja un desahorro de 726 miles de euros.

II.2.5 Orquesta Sinfónica del Principado de Asturias

La Ley 8/1988, de 13 de diciembre regula, en su capítulo II, la creación, organización y funciones de la Orquesta Sinfónica del Principado de Asturias, definiendo la entidad como Organismo autónomo. Las funciones principales del mismo están constituidas por: la difusión de la música mediante actuaciones a desarrollar prioritariamente en el conjunto de la región, la realización de grabaciones y transmisiones, así como la interpretación y promoción de la música regional.

Los créditos iniciales del organismo, 4.111 miles de euros, han sido incrementados por unas modificaciones netas de 523 miles de euros, correspondientes a habilitaciones de crédito en los capítulos 2 «Gastos en bienes corrientes y servicios» y 6 «Inversiones reales», que se financian, respectivamente, con transferencias corrientes (348 miles de euros) y de capital (175 miles de euros) recibidas del Principado.

La ejecución del presupuesto de gastos ha descendido al 91% (98% en el ejercicio anterior), con unas obligaciones reconocidas de 4.232 miles de euros y unos pagos que representan un cumplimiento próximo al 100%.

Los derechos reconocidos ascienden a 4.484 miles de euros, lo que supone un grado de ejecución del presupuesto de ingresos del 97%. El grado de cumplimiento es del 99%. La mayor parte de los derechos reconocidos, el 91%, corresponde a transferencias corrientes, 4.062 miles de euros, recibidas del Principado excepto 85 miles de euros que provienen de la obra social de Caja Asturias.

El resultado presupuestario obtenido asciende a 251 miles de euros, por lo que el remanente de tesorería, negativo en ejercicios anteriores, pasa a ser positivo por importe de 157 miles de euros.

El activo del balance presenta una cifra total de 663 miles de euros. Los fondos propios ascienden a 418 miles de euros, que representan el 63% del total del pasivo del organismo (el 25% en el ejercicio 2003). La cuenta del resultado económico-patrimonial registra un ahorro de 338 miles euros, con unas transferencias recibidas que suponen el 96% de los ingresos totales y unos ingresos de gestión que alcanzan el 4% restante.

II.3 Entes públicos

Se incluye en este apartado el análisis de los entes de la Comunidad con normativa específica sometidos al PGCP.

La liquidación de los presupuestos de gastos e ingresos de los Entes públicos del Principado se recoge totalizada por cada uno de ellos en los anexos I.1-1 y I.1-2, respectivamente. El anexo I.1-3 refleja los saldos presupuestarios. En los anexos I.1-4 y I.1-5 se recoge un resumen de los balances y de las cuentas del resultado económico-patrimonial de dichos Entes.

La Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales crea el Ente Público de Servicios Tributarios que, en nombre y por cuenta del Principado, llevará a cabo la aplicación efectiva del sistema tributario de la CA y de aquellos recursos de otras Administraciones y entidades que se le atribuyan por ley o por convenio. Este ente no comienza su actividad hasta el ejercicio 2005, tras la aprobación del D. 37/2005 de modificación del que establece la estructura orgánica básica de la actual Consejería de Economía y Administración Pública, consecuencia de la efectiva constitución del ente, y de su Reglamento por el D. 38/2005, de 12 de mayo. Sus presupuestos se incorporan por primera vez a la Ley de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para el ejercicio 2006.

Los presupuestos agregados de los entes públicos aprobados en la LP presentan unos créditos y previsiones de ingresos iniciales que ascienden a 1.060.186 miles de euros. Según la liquidación agregada de sus presupuestos, las modificaciones de los créditos se elevaron a 58.049 miles de euros y los créditos y las previsiones finales fueron 1.118.235 miles de euros.

Las obligaciones reconocidas y los derechos reconocidos ascendieron a 1.116.422 y 1.122.517 miles de euros, respectivamente. En su conjunto, los Entes públicos presentan un resultado presupuestario de 6.095 miles de euros, coincidente con el saldo presupuestario al no existir endeudamiento a largo plazo.

El activo agregado de los Entes del Principado alcanza un importe de 148.546 miles de euros, con unos fondos propios de 100.042 miles de euros. El ahorro generado en el ejercicio asciende a 24.074 miles de euros.

II.3.1 Caja de Crédito de Cooperación Local

No habiéndose establecido su naturaleza jurídica por una norma con rango de ley, su configuración actual viene determinada por el D. 55/2002, de 25 de abril, por el que se regula la organización, funcionamiento y régimen jurídico de la Caja de Crédito de Cooperación Local, que deroga el D. 62/1992, de 16 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la misma y que, a su vez, había derogado el primer Reglamento de la Caja de 20 de enero de 1983. La nueva regulación la define en su artículo 1 como «una institución dependiente en régimen de descentralización de la Consejería competente en materia de cooperación local, cuya finalidad es la concesión de préstamos a las Entidades Locales del Principado de Asturias cuya población de derecho sea igual o inferior a 40.000 habitantes, para facilitar la implantación, mantenimiento y mejora de obras y servicios, para atender las necesidades transitorias de Tesorería y para financiar el remanente de Tesorería negativo que resultase de la liquidación del presupuesto en los términos y con los requisitos exigidos en la Ley reguladora de las Haciendas Locales». Asimismo, el artículo 3 del D. 55/2002 establece que la Caja estará sometida al régimen de contabilidad pública. Finalmente, el D. 83/2003, de 24 de julio, por el que se regula la estructura básica de la Consejería de Presidencia, se refiere a la Caja como ente descentralizado adscrito a la DG de Administración Local de esta Consejería.

La LP no incluye los presupuestos de la Caja de Crédito de Cooperación Local.

Las cuentas anuales de la Caja no se ajustan al modelo ni a los requerimientos mínimos de información requeridos por el PGCP, ya que presenta únicamente un balance de sumas y saldos, junto con la memoria y el balance de situación aprobados, lo que impide conocer la evolución de las operaciones realizadas por la entidad durante el ejercicio. La información aportada como resumen del Balance de situación es la siguiente (en miles de euros):

ACTIVO	
Deudas de los Ayuntamiento por préstamos concedidos	10.043
Existencias Caja Asturias (Tesorería)	2.135
PASIVO	
Aportaciones directas del Principado	8.057
Intereses cuenta	674
Intereses préstamos	3.439
Ingresos pendientes aplicación	8

Procede señalar que la deuda de los Ayuntamientos, al tratarse de préstamos, debería contabilizarse en la cuenta del PGCP 252 «Créditos a largo plazo» o, en su caso, 542 «Créditos a corto plazo», incluidos los intereses devengados, en lugar de la cuenta 430 de deudores.

II.3.2 Consejo Económico y Social

Por Ley 10/1988, de 31 de diciembre, se crea el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias. Esta ley es sustituida íntegramente por la Ley 2/2001, de 27 de marzo, del Consejo Económico y Social, que lo define en su artículo 2 como un «ente público del Principado de Asturias de carácter consultivo para la Comunidad Autónoma en materia socioeconómica y laboral, que se configura como órgano de participación, estudio, deliberación, asesoramiento y propuesta, pudiendo pronunciarse, además, sobre cuantos asuntos le planteen tanto el Consejo de Gobierno como la Junta General del Principado en los términos que ésta prevea en su Reglamento».

La Ley 2/2001 asigna al Consejo Económico y Social el estatuto presupuestario y contable propio de los entes públicos. Por tanto, debería integrarse en la Cuenta General como ente público, no como organismo público.

Los créditos y previsiones finales del ejercicio ascienden a 702 miles de euros, tras unas modificaciones presupuestarias netas de 120 miles de euros, correspondientes a habilitaciones de crédito en el capítulo 2 y a suplementos de crédito en los capítulos 1 y 2. Se han reconocido obligaciones por importe de 664 miles de euros, lo que representa un grado de ejecución del 95%, con un cumplimiento en los pagos próximo al 100%.

Los derechos reconocidos alcanzan 380 miles de euros, con el 54% de ejecución. Este bajo porcentaje está motivado por los 318 miles de euros de superávit de ejercicios anteriores que figura en las previsiones definitivas del capítulo 8 y que, por su naturaleza, no da lugar al reconocimiento de derechos en el ejercicio. El grado de cumplimiento de los derechos liquidados se eleva al 90%; además, en 2004 se recauda la totalidad de los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados, 294 miles de euros.

El Ente obtiene en el ejercicio un resultado presupuestario negativo de 284 miles de euros, mientras que el estado del remanente de tesorería presenta un saldo de 33 miles de euros.

El 89% de la financiación obtenida en el ejercicio procede del Principado a través de transferencias corrientes y de capital, 319 y 18 miles de euros, respectivamente, que a fin de ejercicio han sido cobradas, excepto 24 miles de euros correspondientes a transferencias corrientes.

El total del activo del balance se reduce a 145 miles de euros (405 miles en 2003), debido a la significativa disminución del saldo de deudores presupuestarios, que pasa a ser de 39 miles de euros. En el pasivo, los fondos propios, 111 miles de euros, se obtienen por los resultados positivos de ejercicios anteriores y los negativos de 2003 (307 miles de euros) y de 2004, habiéndose generado en este ejercicio un desahorro de 266 miles de euros.

II.3.3 Consejo de la Juventud

Por la Ley 1/1986, de 31 de marzo, se constituye el Consejo de la Juventud del Principado de Asturias como entidad de derecho público, con el objeto fundamental de propiciar la participación, representación y consulta de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural del Principado de Asturias. La LP incluye sus presupuestos como los de un organismo público; sin embargo, su ley de creación no lo define como organismo autónomo y su objeto encaja en la definición de entes públicos a que se refiere el art. 4.5 de la LH, por lo que debió integrarse en la LP y en la Cuenta General como ente público.

Los créditos iniciales, por importe de 367 miles de euros, se incrementan en 51 miles de euros como consecuencia de habilitaciones de crédito en los capítulos 1 «Gastos de personal» y 2 «Gastos en bienes corrientes y servicios», por importe de 15 y 36 miles de euros, respectivamente. Los créditos definitivos se ejecutan en un porcentaje del 92%, alcanzando unas obligaciones reconocidas de 385 miles de euros. En cuanto a la distribución del gasto, el 95% de las obligaciones reconocidas corresponde a los mencionados capítulos 1 y 2.

Los derechos reconocidos ascienden a 399 miles de euros, lo que representa un grado de ejecución del 95%. La financiación del Consejo está constituida en un 92% por transferencias corrientes, procedentes en su totalidad del Principado.

El resultado presupuestario del ejercicio asciende a 14 miles de euros y el remanente de tesorería a 53 miles de euros.

En el activo del balance, las inmovilizaciones materiales representan el 59% del total y, en el pasivo, los fondos propios, 173 miles de euros, el 92%. La cuenta del resultado económico-patrimonial refleja un ahorro de 31 miles de euros. Del total de ingresos, el 96% corresponde a transferencias y subvenciones, alcanzando los ingresos ordinarios sólo el 4% restante.

II.3.4 Real Instituto de Estudios Asturianos

El ente público Instituto de Estudios Asturianos se crea por acuerdo de la Diputación de Asturias en el año 1945 y se reorganiza mediante la Ley 7/1988, de 5 de diciembre, que lo define como entidad de derecho público adscrita a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes (en el ejercicio Consejería de Educación y Cultura); en la LP figura clasificado como ente público. Se erige como coordinador de la cultura e investigación científica en el Principado y, además, tiene por objeto el fomento y orientación de cuantos trabajos tiendan a conservar, elevar e incrementar el acervo cultural y artístico de la región en todos sus aspectos y, en especial, los específicamente asturianos.

Según se ha señalado al tratar de la rendición de cuentas (apartado I.4), el Real Instituto de Estudios Asturianos (RIDEA) presenta unas cuentas anuales, por primera vez en 2003, con la intención de acomodar la contabilidad del Ente a la normativa aplicable del PGCP, pero adaptadas a la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local. Las liquidaciones de los presupuestos de ingresos y de gastos del ejercicio figuran incompletas, ya que no han sido incluidas, respectivamente, las fases del cobro y del pago.

Los créditos y previsiones finales del ejercicio ascienden a 345 miles de euros, tras unas modificaciones presupuestarias netas de 82 miles de euros, correspondientes a incorporaciones de remanentes de crédito de ejercicios anteriores en el cap. 2 «Gastos en bienes corrientes y servicios». Se han reconocido obligaciones y derechos por importe de 306 y 253 miles de euros, respectivamente, lo que representa unos grados de ejecución del 89% y del 73%. La mayor parte de los gastos corresponde a gastos de personal y de bienes corrientes y servicios, el 92% del total, y de los ingresos a transferencias corrientes, el 83%.

De las cifras anteriores se desprende un resultado presupuestario negativo por importe de 54 miles de euros. El estado del remanente de tesorería presenta un saldo de 442 miles de euros.

El activo del balance asciende a 610 miles de euros, de los que 456 miles corresponden a tesorería y 137 a inmovilizado material. Dentro de los fondos propios, por importe de 579 miles de euros, la cuenta de Patrimonio sólo registra 2 miles de euros, correspondiendo 537 miles a resultados de ejercicios anteriores pendientes de aplicación, 62 miles a la pérdida o desahorro de 2004, 87 miles a la cuenta 101 «Patrimonio recibido en adscripción» y 15 miles de euros a la cuenta 142 «Subvenciones de capital recibidas» (cuenta del PGCP aprobado por la ICAL). En la cuenta del resultado económico-patrimonial, las subvenciones recibidas, 211 miles de euros, suponen el 89% de la cifra total de ingresos y, de las mismas, 208 miles proceden del Principado.

II.3.5 Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario (SERIDA)

Creado por Ley 5/1999, de 29 de marzo, como entidad pública del Principado adscrita a la Consejería competente en materia de agricultura. Constituye su fin principal contribuir a la modernización y mejora de las capacidades del sector agroalimentario regional, mediante el impulso y ejecución de la investigación y el desarrollo tecnológico agroalimentario.

Por D. 38/2000, de 4 de mayo, se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la entidad, que dispone en su artículo 2 que el SERIDA se regirá por el derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos y en el ejercicio de potestades administrativas que tenga atribuidas. Pese a esta previsión, la entidad rinde sus cuentas conforme al PGCP, presentando el correspondiente estado de liquidación del presupuesto, junto con el balance y la cuenta del resultado económico-patrimonial.

Los créditos finales ascienden a 7.562 miles de euros como consecuencia de unas modificaciones presupuestarias netas por importe de 332 miles de euros, correspondientes a habilitaciones de crédito en el cap. 6 «Inversiones reales», financiadas con transferencias de capital estatales, 221 miles de euros, y de empresas privadas, 111 miles.

Las obligaciones reconocidas se elevan a 7.428 miles de euros, con un grado de ejecución del 98%. El grado de cumplimiento de las mismas es del 88%, correspondiendo la mayor parte de las obligaciones pendientes de pago al citado capítulo 6, con un importe de 673 miles de euros.

Los derechos reconocidos del ejercicio, 7.557 miles de euros, representan una ejecución que se acerca al 100% en el conjunto del presupuesto, si bien es del 54% en el cap. 3 «Tasas, precios públicos y otros ingresos» (143% en 2003) y del 114% en el cap. 7 «Transferencias de capital» (92% en 2003), y provienen en un 93% de transferencias, bien sean corrientes, 3.737 miles de euros, o de capital, 3.315 miles de euros. Las primeras provienen en su totalidad del Principado, mientras que en las segundas la participación es diversa, destacando las aportaciones de la CA y del Estado, con 1.325 y 1.391 miles de euros, respectivamente. El grado de cumplimiento es del 89%, quedando 844 miles de euros pendientes de cobro, en su mayor parte transferencias de capital.

El resultado presupuestario del ejercicio alcanza un importe de 129 miles de euros. La entidad presenta un remanente de tesorería de 117 miles de euros, habiendo sido negativo en los ejercicios anteriores.

En el balance figura un activo total de 12.381 miles de euros, cuyo 89% corresponde al inmovilizado, principalmente inmaterial (gastos de investigación y desarrollo por importe de 9.180 miles de euros). Los fondos propios ascienden a 11.192 miles de euros, representando el 90% del total del pasivo.

La cuenta de resultado económico-patrimonial registra un ahorro de 3.440 miles de euros. La mayor parte de los ingresos del ejercicio provienen de transferencias y subvenciones, 7.053 miles de euros, representando los ingresos ordinarios tan sólo 487 miles de euros.

II.3.6 Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA)

La Ley 1/1992, de 2 de julio, crea el Servicio de Salud del Principado como ente de derecho público adscrito a la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales (actualmente de Salud y Servicios Sanitarios). El objeto del SESPA según el artículo 4 de la citada Ley es la realización de las actividades sanitarias y la gestión de los servicios sanitarios propios de la Administración del Principado y los que le puedan ser adscritos y transferidos, con la finalidad de proteger y mejorar el nivel de salud de la población.

Los presupuestos aprobados por la LP, así como las cuentas rendidas por el mismo, se incluyen dentro de los organismos públicos, en virtud de la DA Tercera de la LH (añadida por la Ley 4/2000, de 30 de diciembre), que establece que, a los solos efectos de su régimen económico y presupuestario, al SESPA le serán de aplicación las previsiones de la LH relativa a los organismos autónomos.

La Ley 1/1992 es modificada por la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales, en lo que se refiere a las competencias y funciones del Consejo de Gobierno del Principado y del Consejo de Administración y el Director Gerente del SESPA.

A partir del ejercicio 2004, el presupuesto de gastos de los Servicios Centrales del SESPA se gestiona como una única sección y servicio (97.01 «Servicios Generales») y da cabida a los siguientes programas:

— 412A. Administración y servicios generales
— 412F. Formación del personal sanitario
— 412G. Atención primaria
— 412H. Atención especializada
— 412I. Servicios de salud mental

A continuación se analizan los principales aspectos de las cuentas anuales del ejercicio rendidas por el Servicio de Salud del Principado de Asturias.

Los créditos finales ascienden a 1.109.208 miles de euros, tras unas modificaciones presupuestarias netas de 57.464 miles de euros. El grado de ejecución de estos créditos finales se acerca al 100%, alcanzándose unas obligaciones reconocidas de 1.107.639 miles de euros. El cap. 1 «Gastos de personal» es el de mayor importancia relativa, con una participación del 48% de las obligaciones reconocidas durante el ejercicio, seguido del cap. 2 «Gastos en bienes corrientes y servicios» y del cap. 4 «Transferencias corrientes», cada uno de ellos con el 25% de las obligaciones reconocidas.

El presupuesto de ingresos, con unos derechos reconocidos de 1.113.928 miles de euros, obtiene un grado de ejecución ligeramente superior al 100%. Las transferencias corrientes suponen el 98% de los derechos reconocidos y provienen, casi en su totalidad, del Principado de Asturias, 1.090.095 miles de euros.

El resultado presupuestario asciende a 6.289 miles de euros. El remanente de tesorería se presenta con un importe de 16.626 miles de euros.

El activo del balance alcanza 123.044 miles de euros, de los que 61.264 miles de euros corresponden al inmovilizado, de cuyos bienes no se registra contablemente la amortización; los deudores a corto plazo totalizan 9.383 miles de euros y la tesorería presenta un importe de 50.473 miles de euros; finalmente, aparece en el ejercicio un saldo de existencias de 1.924 miles de euros. En el pasivo, los fondos propios, 79.930 miles de euros, se obtienen de los resultados positivos de ejercicios anteriores, 58.999 miles de euros, y del ahorro

de 20.931 miles de euros generado en 2004; los acreedores a corto plazo totalizan 43.114 miles de euros, de los que 31.897 miles son acreedores presupuestarios. Dado que en la liquidación presupuestaria de 2004 figuran obligaciones reconocidas del ejercicio corriente pendientes de pago por importe de 29.541 miles de euros, sin que queden obligaciones pendientes de ejercicios cerrados a 31 de diciembre de 2004, la diferencia resultante corresponde a la cuenta 409 «Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto».

La cuenta del resultado económico-patrimonial ofrece un ahorro del ejercicio de 20.931 miles de euros. Los gastos de funcionamiento y prestaciones sociales suponen el 66% del total, los aprovisionamientos el 8% y las transferencias concedidas el 26%, correspondiendo la mayor parte de estas últimas a gasto de farmacia (recetas médicas). Las transferencias recibidas representan más del 99% de los ingresos, alcanzando los ingresos ordinarios menos del 1% restante.

II.4 EMPRESAS PÚBLICAS

Según el artículo 4 de la LH, las empresas públicas del Principado son aquellas sociedades mercantiles creadas al amparo del artículo 49.2 del Estatuto de Autonomía para Asturias, en cuyo capital es mayoritaria, directa o indirectamente, la participación del Principado.

Según esta definición, el sector empresarial de la Comunidad Autónoma está constituido por diecisiete sociedades mercantiles, en las que la participación pública es mayoritaria, tal y como se refleja en el siguiente estado:

(%)

EMPRESAS	Participación total del sector autonómico	Otras participaciones públicas	Total participación pública
Ciudad Industrial Valle del Nalón, S.A. (VALNALÓN)	53	-	53
Empresa Asturiana de Servicios Agrarios, S.A. (EASA), en liquidación	60	-	60
Empresa Pública Sociedad de Servicios del PA, S.A.	100	-	100
Gestión de Infraestructuras Sanitarias del PA, S.A.U.	100	-	100
Hostelería Asturiana, S.A. (HOASA)	52	-	52
Inspección Técnica de Vehículos de Asturias, S.A. (ITVASA)	100	-	100
Parque de la Prehistoria, S.A.	54	-	54
Productora de Programas del Principado de Asturias, S.A.	100	-	100
Sedes, S.A.	51	-	51
Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales, S.A. (SADEI)	75	4	79
Sociedad Inmobiliaria Real Sitio de Covadonga, S.A.	99	-	99
Sociedad Mixta de Gestión y Promoción del Suelo, S.A. (SOGEPSA)	45	13	58
Sociedad Regional de Promoción del Principado de Asturias, S.A. (SRP)	54	-	54
SRP Participaciones, S.L.	54	-	54
Sociedad Regional de Recaudación del Principado de Asturias, S.A.	83	17	100
Sociedad Regional de Turismo, S.A.	54	-	54
Viviendas del Principado de Asturias, S.A. (VIPASA)	100	-	100

La participación que mantiene el Principado en el capital de estas sociedades es en su mayoría directa, canalizándose las indirectas a través de la Sociedad Regional de Promoción del Principado de Asturias, S.A., que participa en un 100% en la Sociedad Regional de Turismo, S.A. y en SRP Participaciones, S.L.; en un 20% en Sedes, S.A.; en un 6% en HOASA; en un 98% en VALNALÓN, S.A.; en un 100% en Parque de la Prehistoria, S.A.

La columna «Otras participaciones públicas» recoge las siguientes participaciones: 4% del capital de Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales, S.A. (SADEI) que corresponde a HUNOSA; el 13% del capital de SOGEPSA que corresponde a 26 Ayuntamientos del Principado y el 17% del capital de la Sociedad Regional de Recaudación, S.A. que corresponde a 8 Ayuntamientos asturianos, entre los que destaca el Ayuntamiento de Gijón con una participación del 10%.

La LP no incluye los presupuestos de la empresa SOGEPSA, de participación pública mayoritaria a pesar de que el Principado cuenta con menos del 50% del capital social, ni los de Gestión de Infraestructuras Sanitarias del Principado de Asturias, S.A.U. (GISPASA), constituida durante el ejercicio 2004, cuya creación se autoriza en la DA Primera de la Ley 6/2003, de 30 de diciembre, de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2004.

De un análisis global del sector destacan los siguientes aspectos:

— Según los resúmenes de los balances de las empresas públicas que se recogen en el anexo I.2-1, el importe del activo agregado de las mismas asciende a 348.962 miles de euros, un 49% mayor que el del ejercicio anterior. El inmovilizado, 84.929 miles de euros, representa el 24% del total, existen desembolsos de accionistas (socios) no exigidos por importe de 74.550 miles de euros, el 21% del activo agregado, mientras que el circulante, 189.467 miles de euros, supone el 54%. En cuanto al pasivo agregado de las empresas públicas, el 56% del total corresponde a los fondos propios, 195.995 miles de euros, representando los acreedores, 103.966 miles de euros (71.002 miles a corto plazo), el 30%.

— El resultado del ejercicio agregado de todas las empresas, que se refleja en el anexo I.2-2, presenta antes de impuestos, un importe positivo de 9.492 miles de euros, que se debe fundamentalmente al beneficio obtenido por Sedes, S.A., 11.293 miles de euros, y por Inspección Técnica de Vehículos, S.A., 2.241 miles de euros. Del análisis de estos resultados cabe observar lo siguiente:

• La cifra anterior se reduce a 2.120 miles de euros si se deducen las subvenciones aplicadas en el ejercicio, 9.407 miles de euros, y los resultados financieros, negativos en 2.035 miles de euros.

• El resultado final del ejercicio es negativo para seis empresas, como se observa en el anexo citado; si se deducen las subvenciones aplicadas, también resultarían pérdidas en VALNALON, S.A., Productora de Programas del Principado de Asturias, S.A. y Sociedad Regional de Turismo, S.A.

— En el ejercicio 2004 el Principado destina a sus empresas el 0,5% de las transferencias realizadas en el ejercicio (capítulos 4 y 7 del presupuesto de gastos).

— Según se deduce de las cuentas rendidas por las empresas, así como de la información proporcionada por la CA, el saldo de las deudas financieras que a fin de ejercicio mantiene el sector asciende a 35.248 miles de euros, de los que 2.866 miles de euros corresponden a deudas a corto plazo y 32.382 miles de euros a deudas con entidades de crédito a largo plazo.

— En el ejercicio 2004 continúan incursas en la causa de disolución del artículo 260.1.4.º la Sociedad Inmobiliaria del Real Sitio de Covadonga, S.A. y la Sociedad Regional de Turismo, S.A.

— Atendiendo al peso relativo que el capital social destinado a cada actividad representa sobre el total, el subsector empresarial del Principado responde a la siguiente distribución (en %):

Turismo	3
Construcción y promoción	13
Promoción Industrial	25
Gestión de infraestructuras sanitarias	58
Otras actividades	1

A continuación se exponen los aspectos más significativos de cada empresa.

II.4.1 Ciudad Industrial Valle del Nalón, S.A. (VALNALÓN)

Se constituyó mediante escritura pública de 20 de mayo de 1987. Su objeto social consiste en la formación, gestión, promoción y comercialización de suelo y naves industriales, la puesta en marcha y gestión de centros en empresas, estudios socioeconómicos y planes de marketing para suelo y naves industriales, selección y formación de equipos de gestión de aquéllos y, en general, cualquier otra actividad que sea conexa, antecedente o consecuente con la principal.

La sociedad ha obtenido unos beneficios de 61 miles de euros que serían pérdidas, 544 miles de euros, deduciendo las subvenciones aplicadas en el ejercicio, 483 miles de euros por subvenciones a la explotación recibidas y 122 miles de subvenciones de capital traspasadas al resultado del ejercicio.

A fin de ejercicio no mantiene deudas con entidades de crédito.

Durante el ejercicio 2004 se ha realizado una ampliación de capital de la sociedad por importe de 63 miles

de euros, que fue íntegramente suscrita y desembolsada por la SRP.

II.4.2 Empresa Asturiana de Servicios Agrarios, S.A. (EASA), en liquidación

Fue constituida como sociedad anónima el 23 de diciembre de 1987 y su objeto social consiste en el asesoramiento a explotaciones familiares y/o entidades asociativas agrarias, la promoción de iniciativas que mejoren la rentabilidad del sector agrario en el Principado, así como la proyección y ejecución de infraestructuras y otros equipamientos rurales.

La empresa ha registrado unas pérdidas de 160 miles de euros, que ascenderían a 650 miles de euros si se deducen las subvenciones a la explotación y de capital aplicadas al resultado del ejercicio, 353 y 137 miles de euros respectivamente. La sociedad ha recibido transferencias corrientes de la CA para diversos programas, por importe de 330 miles de euros.

El saldo de endeudamiento a fin de ejercicio es cero.

Según consta en el informe de auditoría del ejercicio, al haberse acordado la disolución de la sociedad en Junta General Ordinaria celebrada el 28 de junio de 2004 y, por tanto, encontrarse la misma en proceso de liquidación, los valores de liquidación de activos y pasivos no tienen por qué coincidir con los valores que se integraron en el balance a 31 de diciembre de 2004, los cuales figuran registrados de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados y entre los que se encuentra el principio de empresa en funcionamiento, el cual, dado el acuerdo de disolución y posterior apertura de liquidación no es de aplicación. En consecuencia, existe incertidumbre sobre si los valores que figuran en los estados financieros serán coincidentes con sus valores de liquidación.

II.4.3 Empresa Pública Sociedad de Servicios del Principado de Asturias, S.A.

Se ha constituido mediante escritura pública de fecha 19 de diciembre de 2002. Sus estatutos recogen como objeto social la realización de actuaciones, obras de construcción e infraestructura, trabajos y prestación de servicios de desarrollo rural, de interés agrario, de acuicultura y pesca marítima, de interés medioambiental, turístico, docente, cultural y deportivo.

El resultado del ejercicio es positivo por importe de 21 miles de euros, habiendo recibido de la CA una subvención a la explotación de 174 miles de euros.

El saldo del endeudamiento financiero a fin de ejercicio es cero.

La sociedad tiene pendientes de inspección los impuestos a que está sometida desde su constitución, pudiendo dar lugar a distintas interpretaciones de la normativa fiscal. La dirección de la entidad no espera que, en caso de inspección, surjan pasivos adicionales.

II.4.4 Gestión de Infraestructuras Sanitarias del Principado de Asturias, S.A.U. (GISPASA)

La Sociedad se constituyó el 20 de abril de 2004 y tiene como objeto social la provisión de todo tipo de infraestructuras y equipamientos de índole sanitario y socio-sanitario, así como la prestación de los servicios inherentes y complementarios a la finalidad perseguida con dicha provisión. No estará incluido en su objeto social la realización de las actividades sanitarias y la gestión de los servicios sanitarios propios de la Administración del Principado de Asturias.

El resultado del ejercicio es de cero euros. La Sociedad no ha recibido subvenciones ni realizado operaciones de endeudamiento durante el ejercicio.

Según se informa en la memoria sobre acontecimientos posteriores al cierre, con fecha 15 de enero de 2005 finalizó el procedimiento, iniciado en septiembre de 2004, para la adjudicación de las obras que acometerá la Sociedad para la construcción del nuevo Hospital Universitario Central de Asturias; el importe de la adjudicación es de 205.365 miles de euros y el plazo de ejecución de 54 meses.

II.4.5 Hostelería Asturiana, S.A. (HOASA)

Fue constituida en virtud de escritura pública de 7 de diciembre de 1968. Su objeto social es el fomento y explotación del negocio de hostelería y, a tal fin, podrá construir edificios propios para su explotación hostelera, arrendarlos o asociarse en su explotación, tomar en arriendo edificios o locales, tomar otros negocios en traspaso, convenir o adquirir participaciones en negocios hosteleros y, en general, fomentar y realizar cuanto se refiera a la industria hostelera.

La cuenta de pérdidas y ganancias del ejercicio refleja unos beneficios de 181 miles de euros, que integran 22 miles de euros de subvenciones de capital traspasadas a resultados del ejercicio, no habiendo recibido subvenciones durante el mismo.

De sus cuentas se deduce que esta empresa mantiene, al final del ejercicio 2004, un endeudamiento a largo plazo de 208 miles de euros, que corresponde al saldo pendiente del préstamo hipotecario con Caja de Ahorros de Asturias, garantizado con el edificio de su propiedad del Hotel de La Reconquista, una vez deducidos del mismo los 100 miles de euros a pagar en el ejercicio siguiente, que forman parte del endeudamiento a corto plazo (101 miles).

El balance refleja un saldo de autocartera de 385 miles de euros correspondientes a 16.679 acciones, cumpliéndose los requisitos establecidos en el artículo 75 del TRLSA.

La sociedad tiene pendiente de inspección los impuestos a que está sometida de los últimos cuatro ejercicios. Como consecuencia, de las diferentes interpretaciones de la legislación fiscal vigente, podrán surgir pasivos adicionales como resultado de una inspec-

ción. En todo caso, los administradores consideran que dichos pasivos no afectarían significativamente a las cuentas anuales.

II.4.6 Inspección Técnica de Vehículos de Asturias, S.A. (ITVASA)

Se constituyó el 10 de febrero de 1988. Su objeto social está constituido por la gestión del servicio de Inspección Técnica de Vehículos Automóviles en el ámbito del Principado de Asturias, la colaboración con la Administración en la aplicación de la reglamentación sobre vehículos y todas las actividades que se deriven de tal aplicación; asimismo, podrá realizar la diagnosis de todos los vehículos y sus componentes.

La empresa, que no ha recibido subvenciones durante el ejercicio, obtiene un beneficio de 1.720 miles de euros, que incluye 6 miles de euros de subvenciones de capital transferidas al resultado del ejercicio y 1.256 miles de euros de resultados extraordinarios, derivados de la ejecución de la Sentencia estimatoria del Tribunal Supremo de fecha 10 de junio de 2004 (de los ejercicios 1990 y 1991), respecto del recurso de casación interpuesto contra la sentencia desestimatoria de la Audiencia Nacional relativa a las actas de liquidación del Impuesto sobre Sociedades correspondientes a los ejercicios 1988 a 1991. El Tribunal Supremo no había admitido el recurso respecto del ejercicio 1988 (por razones de cuantía) y, al cierre del ejercicio 2004, están pendientes de recibir los acuerdos de ejecución de sentencia del ejercicio 1989 y la correspondiente liquidación.

El saldo del endeudamiento financiero a fin de ejercicio es de 2.623 miles de euros, de los cuales 2.621 miles son a largo plazo y corresponden al crédito dispuesto a 31 de diciembre de 2004 del contrato de póliza de crédito suscrito con fecha de 21 de marzo de 2000, con Caja de Ahorros de Asturias, y vencimiento el 21 de marzo de 2007.

II.4.7 Parque de la Prehistoria, S.A.

Se constituyó mediante escritura pública de 18 de enero de 2002. La sociedad tiene por objeto promocionar y ejecutar, primordialmente en el ámbito territorial del Principado de Asturias, el estudio, desarrollo, ejecución y comercialización de proyectos de carácter cultural y científico, con el objeto de impulsar en el Principado un mayor desarrollo en las áreas de la cultura y la ciencia, basado en el aprovechamiento y conservación óptimos de los recursos naturales, histórico-artísticos y cualesquiera otros inmersos en el ámbito de la cultura y la ciencia.

En el ejercicio obtiene unos beneficios de 2 miles de euros y no recibe subvención en ningún concepto.

No mantiene saldo de endeudamiento con entidades financieras.

Con fecha de 29 de septiembre de 2004, la sociedad constituye una UTE (unión temporal de empresas) con la también empresa pública SEDES, S.A., con el objeto de ejecutar la construcción del Parque de la Prehistoria de Teverga en el Ayuntamiento de Teverga. El 9 de diciembre de 2004 se firmó el contrato para realizar el proyecto y la obra de dicho Parque, por importe de 6.344 miles de euros.

II.4.8 Productora de Programas del Principado de Asturias, S.A.

Fue constituida por escritura pública de fecha 4 de junio de 1987. Su objeto social consiste en la gestión de las actividades que en materia de ejecución y programación de televisión y radio acometa el Principado de Asturias.

Los resultados del ejercicio suponen un beneficio de 67 miles de euros, que se deriva de aplicar subvenciones por importe de 761 miles de euros; de no ser por ellas, obtendría unas pérdidas de 694 miles de euros.

Esta sociedad presenta cuentas abreviadas sin información sobre las subvenciones de explotación y de capital obtenidas por la misma. No obstante, según la información facilitada por la CA, esta empresa ha recibido del Principado, durante el ejercicio 2004, transferencias corrientes y de capital por importe de 391 y 495 miles de euros, respectivamente.

De la memoria abreviada de la sociedad tampoco pueden deducirse los datos sobre endeudamiento financiero a 31 de diciembre de 2004. Según la información de la CA, el mismo a la fecha indicada es cero.

II.4.9 Sedes, S.A.

Se constituye el 10 de mayo de 1947 y tiene como actividad principal dentro de su objeto la construcción y la promoción de edificios por cuenta de terceros.

La sociedad obtiene en el ejercicio un beneficio de 7.869 miles de euros, lo que supone un aumento del 31% respecto al que resultó en el ejercicio anterior. Se reciben subvenciones de explotación por 8 miles de euros y se traspasan al resultado 13 miles de euros correspondientes a subvenciones de capital.

En el ejercicio 2003, según la información facilitada por la CA, la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial del Principado concedió a la Sociedad subvenciones de capital para la adquisición de suelo destinado a la promoción de viviendas declaradas protegidas por la CA; la Sociedad contabilizó 406 miles de euros de estas subvenciones como «Ajustes por periodificación» (hasta la fecha en que se devenguen los ingresos), dentro de la agrupación de «Acreedores a corto plazo». Esta situación se mantiene en el ejercicio 2004.

En el balance figura una autocartera de 8 miles de euros correspondientes a 154 acciones, cumpliéndose los requisitos establecidos en el artículo 75 del TRLSA.

El endeudamiento financiero al final del ejercicio es de 18.298 miles de euros, de los que 15.613 miles de euros son a largo plazo.

Los avales concedidos para garantizar operaciones vinculadas con el objeto social de la entidad alcanzan un importe de 13.875 miles de euros, formalizados con Caja de Ahorros de Asturias.

II.4.10 Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales, S.A. (SADEI)

Se constituyó el 11 de febrero de 1966 y su objeto social consiste en la realización de informes de carácter económico e industrial por cuenta propia o ajena así como la prestación de servicios en este ámbito, como son la edición de obras ajenas y la realización de encuestas mediante convenios con Consejerías y Ministerios.

La cuenta de pérdidas y ganancias del ejercicio registra un beneficio de 23 miles de euros. No se han recibido subvenciones en 2004 ni se han imputado al resultado subvenciones de capital.

A fin de ejercicio no mantiene saldo vivo con entidades financieras.

La sociedad mantiene una autocartera con un saldo en Balance de 12 miles de euros, que corresponde a 400 acciones y se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 75 del TRLSA.

II.4.11 Sociedad Inmobiliaria Real Sitio de Covadonga, S.A.

Fue constituida mediante escritura pública otorgada el 17 de noviembre de 1960. Su objeto social consiste en el estudio, promoción y construcción de edificios y la realización de operaciones inmobiliarias y de actividades del negocio de hostelería, así como la adquisición de participaciones en los negocios señalados.

La Sociedad ha sido titular de la explotación del Hotel Pelayo de Covadonga hasta el 21 de abril de 2004, en virtud del contrato de arrendamiento suscrito con el Ilustre Cabildo del Real Sitio de Covadonga, de fecha 31 de mayo de 1961. Durante el ejercicio 2004 se negoció y llegó a un acuerdo entre esta Sociedad y el Cabildo en el que, manteniéndose la vigencia del contrato existente, se prorrogaba su duración y se subarrendaba la explotación del Hotel a la sociedad Hostelería del Real Sitio, S.L. En consecuencia, a partir del citado 21 de abril la actividad de la Sociedad pasa a ser de arrendamiento de negocio.

El resultado de ejercicio es negativo en 86 miles de euros. La sociedad no ha recibido subvenciones en el ejercicio y no mantiene endeudamiento ni a corto ni a largo plazo.

La empresa se encontraba incursa en la causa de disolución del artículo 260.4 del TRLSA a 31 de diciembre de 2003; a efectos de reestablecer el equilibrio patrimonial, la Junta General de Accionistas acordó el 21 de abril de 2004 una ampliación de capital de 264 miles de euros, que fue íntegramente suscrita y desembolsada en el ejercicio. No obstante, y como consecuencia de las pérdidas en que se incurre en el ejercicio, a 31 de diciembre de 2004 vuelve a estar incursa en causa de disolución. En el trámite de alegaciones al Informe de fiscalización del ejercicio 2003, se aportó copia de la escritura de reducción de capital llevada a cabo en 2005 para restablecer el equilibrio patrimonial, manifestando que la Sociedad ha cesado en la explotación de su actividad a partir del ejercicio 2006.

Según el informe de gestión, ante esta situación de malos resultados de explotación y la necesidad de acometer obras de reforma y puesta al día de las instalaciones del Hotel, la Sociedad continuó realizando gestiones con diversos grupos inversores, así como con el Cabildo de Covadonga, fruto de las cuales ha sido el acuerdo con la sociedad «Hostelería del Real Sitio S.L.», reflejado en el contrato de 21 de abril de 2004 citado con anterioridad.

Según consta en la memoria, la sociedad tiene pendiente de inspección los últimos cuatro ejercicios de todos los impuestos a que está sometida, por lo que las diferentes interpretaciones de la legislación vigente podrán dar lugar a pasivos adicionales. Los administradores consideran que dichos pasivos, en caso de producirse, no afectarán significativamente a las cuentas anuales. En consecuencia, no se ha dotado la oportuna provisión.

II.4.12 Sociedad Mixta de Gestión y Promoción del Suelo, S.A. (SOGEPSA)

Se constituye en virtud de escritura pública otorgada el 14 de diciembre de 1984 y su objeto social está constituido por la gestión y el planeamiento urbanístico para promocionar y obtener suelo edificable, la actividad urbanizadora y posible gestión y explotación de obras y servicios resultantes de la urbanización.

La cuenta de pérdidas y ganancias refleja unas pérdidas de 667 miles de euros, que pasarían a ser de 2.649 miles de euros si se deducen las subvenciones de explotación imputadas al resultado del ejercicio, 1.982 miles de euros.

Según la memoria, las subvenciones recibidas proceden del Ministerio de Fomento, del Principado (para cubrir márgenes de actuación de Suelo Industrial en curso gestionadas por el IDEPA) y de Administraciones Locales para compensar déficit.

El endeudamiento financiero de la empresa a fin de ejercicio 2004 es de 9.039 miles de euros, de los cuales 8.982 miles de euros tienen vencimiento a largo plazo.

II.4.13 Sociedad Regional de Promoción del Principado de Asturias, S.A. (SRP)

Fue constituida el 23 de marzo de 1984 al amparo del D. 19/1984 de la Consejería de Presidencia del

Principado con el objeto del desarrollo industrial de Asturias mediante la participación en el capital de sociedades, la captación de recursos ajenos para las mismas, el otorgamiento de avales y préstamos y la prestación de servicios, entre otras actividades, que contribuyan a dicho desarrollo.

A fin de ejercicio 2004, la sociedad mantenía participaciones en 38 empresas activas, no existiendo pacto de recompra en 17 de ellas. La sociedad tiene la condición de dominante de un grupo de sociedades, si bien está dispensada de la obligación de consolidar por no superar los límites establecidos en el artículo 190 del TRLSA en relación con el artículo 43 del Código de Comercio.

Del ejercicio resultan unas pérdidas de 2.059 miles de euros, motivadas fundamentalmente por unos resultados financieros negativos, 1.577 miles de euros, debidos a la dotación de provisiones para depreciación de inversiones financieras por importe de 1.978 miles de euros. La sociedad no ha recibido subvenciones de explotación ni transferido subvenciones de capital al resultado del ejercicio.

Según consta en la liquidación presupuestaria del ejercicio 2004 de la CA, el Principado concedió subvenciones de capital a la SRP, por importe de 1.503 miles de euros (cobrados el 23 de febrero de 2005) y de 63 miles de euros, destinadas a financiar las ampliaciones de capital, respectivamente, de Sociedad para el Desarrollo de las Comarcas Mineras, S.A. (SODECO), no realizada al cierre del ejercicio, y de VALNALÓN, S.A.

El saldo del endeudamiento a fin de 2004 asciende a 4.977 miles de euros, de los que 4.958 tienen vencimiento a largo plazo.

La empresa mantiene avales por importe de 188 miles de euros en garantía de deudas de una empresa asociada.

II.4.14 SRP Participaciones, S.L.

Esta empresa se constituyó el 2 de febrero de 1999 como sociedad unipersonal, cuyo socio único es la Sociedad Regional de Promoción del Principado de Asturias, S.A. (SRP). Su objeto social es la administración de compañías mercantiles y la adquisición, tenencia, administración, disfrute y enajenación de toda clase de acciones y participaciones sociales.

Durante el ejercicio 2004 la sociedad ha obtenido un beneficio de 2 miles de euros, no habiendo recibido subvención alguna. Los ingresos corresponden a las dietas percibidas por asistencia a los consejos de administración de empresas participadas por el Administrador Único de la empresa, que es la SRP.

El activo de la empresa está constituido por la tesorería, 12 miles de euros, mientras que el pasivo lo forman los fondos propios, 11 miles de euros, y acreedores a corto plazo, mil euros.

II.4.15 Sociedad Regional de Recaudación del Principado de Asturias, S.A.

Constituida el 28 de febrero de 1990, fue creada por la disposición adicional de la Ley 7/1989, de 29 de diciembre, configurándose como sociedad instrumental para la ejecución de tareas recaudatorias, ejerciendo las tareas previstas en sus estatutos y aportando la infraestructura, colaboración y apoyo material que se precise. Todo ello sin perjuicio de la competencia y de la adopción de actos administrativos en la materia, que corresponderá a la Administración del Principado.

A fin de ejercicio se registran unas pérdidas de 1.114 miles de euros, frente al beneficio de 55 miles de euros obtenido en 2003, motivadas por el aumento del resultado negativo de explotación a causa del incremento de 1.359 miles de euros en 2004 de los gastos por servicios de profesionales independientes. La empresa no recibió subvenciones de explotación, habiendo traspasado al resultado del ejercicio subvenciones de capital por importe de 24 miles de euros.

La sociedad no mantiene saldo de endeudamiento financiero a fin de ejercicio.

II.4.16 Sociedad Regional de Turismo, S.A.

Se constituyó mediante escritura pública otorgada el 28 de mayo de 1986. Su objeto social consiste en la prestación de servicios de asesoramiento para la promoción del sector y actividades turísticas del Principado.

La cuenta de pérdidas y ganancias presenta unos beneficios de 15 miles de euros, que pasarían a ser pérdidas de 5.307 miles de euros si se deducen las subvenciones recibidas y traspasadas al resultado del ejercicio, que son 5.213 miles de euros de explotación y 109 miles de euros de capital.

En la liquidación presupuestaria del ejercicio 2004 de la CA, figura el pago a la Sociedad de transferencias y subvenciones corrientes por importe de 2.609 miles de euros y de transferencias de capital por 2.644 miles de euros. Sin embargo, según las cuentas y la memoria de la empresa, las subvenciones de capital recibidas, excepto 40 miles de euros, se contabilizan como ingresos de explotación y, por tanto, se aplican a financiar gastos de explotación.

Al final del ejercicio anterior, la empresa tenía incoadas liquidaciones paralelas por parte de la Dependencia de Gestión Tributaria de Oviedo en relación con el IVA de los ejercicios 1997 a 2000, por un importe total de 560 miles de euros, por los que se dotó la oportuna provisión por impuestos en los ejercicios 2002 y 2003. La sociedad presentó los recursos pertinentes ante la Audiencia Nacional, por los ejercicios 1997 y 1998, y ante el Tribunal Económico Administrativo Regional (TEAR), por los ejercicios 1999y 2000. Según se informa en la memoria, sobre acontecimientos posteriores al cierre, con fecha 21 de abril de 2005, el

TEAR notifica que los recursos relativos a los ejercicios 1999 y 2000 han sido estimados; aunque pueden recurrirse por la Administración, se manifiesta no esperarlo al existir un fallo estimatorio de la Audiencia Nacional respecto al IVA de 1996, en que la liquidación paralela de la Administración se basaba en los mismos criterios.

La sociedad se encuentra incursa en la causa de disolución del artículo 260.4 del TRLSA, si bien responsables de la empresa sostienen que se podrá restituir el equilibrio patrimonial si, como se espera, resultan favorables las sentencias en curso respecto de los recursos mencionados, lo que permitirá la aplicación al resultado de las provisiones por impuestos dotadas.

La empresa no tiene deudas financieras a fin de ejercicio.

II.4.17 Viviendas del Principado de Asturias, S.A. (VIPASA)

Fue constituida según escritura pública otorgada el 6 de mayo de 1991, de acuerdo con la disposición adicional tercera de la Ley 7/1990, de 29 de diciembre. Su objeto social consiste en la administración del patrimonio de viviendas de promoción pública del Principado, el desarrollo de la gestión del Fondo del suelo público para viviendas sociales y la amortización y enajenación de viviendas del Principado.

El Consejo de Gobierno adoptó, con fecha de 6 de mayo de 2004, conforme a la DA Tercera de la LP, el acuerdo de ampliar el objeto social de la empresa de manera que el mismo incluya, además de las tareas actuales, la promoción de viviendas protegidas y la gestión de los programas promovidos por la Administración del Principado, tendentes a facilitar el acceso a la vivienda. Esta ampliación del objeto social queda plasmada en el artículo 2 de los estatutos de la sociedad, que se modifica por acuerdo de la Junta General de Universal de 18 de octubre de 2004.

La cuenta de pérdidas y ganancias registra unas pérdidas de 62 miles de euros y no ha recibido subvenciones corrientes ni de capital. Los ingresos de la empresa, de acuerdo con el objeto social, están constituidos por los ingresos fijados en el Convenio de Colaboración entre la Administración de la CA y la sociedad, de fecha 28 de junio de 2004, vigente desde el día 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2004. En concepto de la gestión de Servicio de Administración del Patrimonio de Viviendas, Locales y Fondo de Suelo Público del Principado, en este Convenio, se fija un ingreso anual de 661 miles de euros. Por otra parte, y al objeto de realizar un correcto mantenimiento de los servicios y conservación de las viviendas, la CA aporta una partida destinada a tal fin.

El balance de la sociedad muestra activos por importe de 12.235 miles de euros. El mayor importe corresponde al circulante, 7.674 miles de euros (63% del activo total). Dentro de éste destaca el saldo de tesorería, 4.947 miles de euros, y el de accionistas por desembolsos exigidos, 2.250 miles de euros. El pasivo está constituido por los fondos propios, que ascienden a 9.502 miles de euros (el 78% del total), y por los acreedores, 5 miles de euros a largo plazo y 2.728 miles a corto plazo, entre los que figura el Principado con un saldo de 2.449 miles de euros, que recoge el importe de recibos de viviendas cobrados en concepto de renta y amortización, amortizaciones anticipadas y ventas que están pendientes de ser transferidos a la CA.

El saldo de endeudamiento es de 8 miles de euros, de los que 5 miles de euros tienen vencimiento a largo plazo.

La ampliación del capital de la sociedad contabilizada en el ejercicio, que fue acordada por la citada Junta General de 18 de octubre de 2004, por importe de 9.000 miles de euros, y suscrita íntegramente por el Principado, con un desembolso del 25% en el ejercicio (ver apartado II.1.2.1.A)b), fue elevada a pública en escritura de fecha 20 de enero de 2005 e inscrita en el Registro Mercantil de Asturias con fecha de 1 de abril de 2005. Procede señalar, tal como se recoge en el informe de auditoria, que, de acuerdo con los principios y normas de contabilidad generalmente aceptados las ampliaciones de capital deben contabilizarse en la fecha de inscripción en el Registro Mercantil, puesto que es el momento en el que tienen efectos frente a terceros.

II.5 FUNDACIONES PÚBLICAS

Las cuentas rendidas se presentan, mayoritariamente, de acuerdo con el RD 776/1998, de 30 de abril, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos.

Los anexos I.3.1 y I.3.2 recogen la situación económico-financiera y los resultados de las Fundaciones de la Comunidad.

II.5.1 Fundación Asturiana de Atención y Protección de Personas con Discapacidades y/o Dependencias (FASAD)

Se constituye en virtud de escritura de fundación de 13 de julio de 1998. Tiene por objeto contribuir a la atención integral de las personas con discapacidad física, psíquica o sensorial, con independencia de la condición de residente en el Principado de Asturias.

Las cuentas anuales aprobadas se presentan de conformidad con el PGC adaptado a las entidades sin fines lucrativos.

Durante el ejercicio obtiene un resultado positivo de 44 miles de euros, frente al ahorro de 158 miles de euros en el ejercicio anterior. La mayor parte de los ingresos corresponde a las subvenciones recibidas e imputadas al resultado del ejercicio, 1.622 miles de

euros, que proceden fundamentalmente del Principado (Consejería de Asuntos Sociales).

II.5.2 Fundación Asturiana de la Energía

Según la información facilitada y que consta en la Memoria del ejercicio, se constituyó el 16 de julio de 2001, por un periodo de tiempo indefinido, como fundación privada con personalidad jurídica propia, de carácter asistencial, multicultural y docente sin ánimo de lucro.

En la Resolución de 10 de octubre de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se declara a la Fundación Asturiana de la Energía como fundación de interés general, clasificándola como docente y ordenando su inscripción en el Registro de Fundaciones Docentes y Culturales de Interés General del Principado de Asturias, se hace mención a la escritura pública de constitución de la Fundación, de fecha 16 de julio de 2001, y a su posterior modificación por escrituras de 21 de agosto y de 26 de septiembre de 2001. Asimismo, se menciona que la dotación patrimonial inicial de la Fundación se valora en una cantidad equivalente a 777 miles de euros, aportada por diversas entidades financieras públicas y privadas, entre las que se encuentra la CA, con una aportación dineraria de 601 miles de euros, que representa una participación mayoritaria en la dotación fundacional.

La Resolución citada también recoge el objeto de la Fundación determinado en el artículo 2.º, apartado 1 de sus estatutos, siendo el mismo la promoción y el desarrollo de cuantas actividades de investigación aplicada, desarrollo tecnológico y formación sean de interés para la industria energética asturiana, extendiendo su actuación a los sectores de la electricidad, el gas, las energías renovables, el petróleo y sus derivados en todas sus modalidades, los mercados energéticos y financieros relativos a la energía y otros sectores conexos al energético, tanto como suministradores como consumidores.

Las cuentas anuales aportadas, presentadas según el modelo abreviado del PGC adaptado a las entidades sin fines lucrativos, son el balance de situación, la cuenta de resultados y la memoria.

En el activo del balance, un 56% corresponde al inmovilizado, 1007 miles de euros, y un 41% a tesorería, 732 miles de euros. En el pasivo, los fondos propios ascienden a 838 miles de euros, de los que 777 miles constituyen el fondo social; el resto son ingresos a distribuir en varios ejercicios, 462 miles de euros, de los que 422 miles de euros corresponden a subvenciones de capital procedentes del Principado, y acreedores a corto plazo, 503 miles de euros, y 4 miles a largo plazo.

Durante el ejercicio se ha obtenido un resultado negativo de 5 miles de euros, habiéndose recibido 65 miles de euros del Principado para sufragar los gastos de funcionamiento de la Fundación.

II.5.3 Fundación Barredo

En la Resolución de 10 de octubre de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se declara a la Fundación Barredo como fundación de interés general, clasificándola como docente y ordenando su inscripción en el Registro de Fundaciones Docentes y Culturales de Interés General del Principado de Asturias, se hace mención a la escritura pública de constitución de la Fundación, de fecha 16 de julio de 2001, y a su posterior modificación por escritura de 26 de septiembre de 2001. Asimismo, se menciona que la dotación patrimonial inicial de la Fundación se valora en una cantidad equivalente a 1.146 miles de euros, constituida por los bienes y derechos aportados por las entidades fundadoras, Universidad de Oviedo, CA y Ayuntamiento de Mieres. La aportación del Principado se valora en 577 miles de euros, que representa una participación mayoritaria en la dotación fundacional.

Asimismo, la citada Resolución señala que el objeto de la Fundación, determinado por el artículo 2.º, apartado 1 de sus estatutos, es la promoción y el desarrollo de cuantas actividades de investigación aplicada, desarrollo tecnológico y formación sean de interés para las actividades extractivas y, en general, para las actividades subterráneas.

Las cuentas anuales aportadas según el PGC son los modelos abreviados de balance de situación y cuenta de pérdidas y ganancias, acompañando un balance de comprobación y extracto de cuentas. Se adjuntan cuentas elaboradas conforme a la adaptación del PGC a las entidades sin fines lucrativos.

En el activo del balance, un 97% corresponde al inmovilizado (72% en 2003), 11.011 miles de euros, y un 1% a la tesorería (24% en 2003), 102 miles de euros. En el pasivo, los fondos propios ascienden a 1.350 miles de euros, de los que 1.270 miles figuran como dotación fundacional, importe superior a los 1.146 miles de euros señalados como dotación inicial en la escritura de constitución de la Fundación; el resto son ingresos a distribuir en varios ejercicios, 3.298 miles de euros, que corresponden a subvenciones de capital procedentes del Principado, acreedores a largo plazo (DG del Tesoro), 4.436 miles de euros, y acreedores a corto plazo, 2.277 miles de euros.

En consecuencia, el capital circulante presenta un importe negativo de 1.917 miles de euros.

En relación con lo anterior, procede señalar que el cuadro de financiación rendido en el punto 11 de la memoria está incorrectamente elaborado porque refleja un total de 34 miles de euros (el excedente del ejercicio) como «Recursos procedentes de las operaciones» (RPO), cuando deberían figurar 1.119 miles de euros (34 + 207 - 1.360; es decir, excedente del ejercicio + dotaciones amortizaciones inmovilizado - subvenciones de capital traspasadas a resultados del ejercicio). Además, los ingresos a distribuir deberían recoger el

total de las subvenciones de capital recibidas (3.400 miles de euros), sin deducir la imputación a 2004 (1.360 miles de euros). Este estado no es de obligada rendición para el modelo abreviado de la memoria que se recoge en el PGC, pero su correcta formulación sería la siguiente:

(en miles de euros)

APLICACIONES			ORÍGENES		
	2004	2003		2004	2003
Recursos aplicados a las operaciones	1.119	1.490	Recursos procedentes de las operaciones		
Adquisiciones de Inmovilizado inmaterial	215	221	Ingresos a distribuir en varios ejercicios	3.400	2.334
Adquisiciones de Inmovilizado material	4.981	4.352	Deudas a largo plazo		4.436
TOTAL APLICACIONES	**6.315**	**6.063**	**TOTAL ORÍGENES**	**3.400**	**6.770**
EXCESO DE ORÍGENES SOBRE APLICACIONES (Aumento del Capital Circulante)		707	EXCESO DE APLICACIONES SOBRE ORÍGENES (Disminución del Capital Circulante)	2.915	

Durante el ejercicio se ha obtenido un resultado positivo de 34 miles de euros. En 2004 se han recibido 209 miles de euros de transferencias corrientes, además de 3.400 miles de euros procedentes de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo del Principado, 200 miles de transferencias corrientes y 3.200 miles de transferencias de capital, contabilizándose ambas por la Fundación en la cuenta 130 «Subvenciones oficiales de capital», como ingresos a distribuir en varios ejercicios ; del saldo de esta cuenta, se imputan al resultado del ejercicio 1.360 miles de euros, que se contabilizan como ingresos de explotación en la cuenta 740 «Subvenciones oficiales a la explotación».

II.5.4 Fundación Comarcas Mineras para la Formación y Promoción del Empleo (FUCOMI)

Se constituye en virtud de escritura de 4 de junio de 1993, posteriormente modificada por escritura de 2 de diciembre de 1996. Su creación se fundamenta en el desarrollo del acuerdo sociolaboral suscrito entre la empresa HUNOSA y los sindicatos mineros, SOMAFIA-UGT y FMA de Comisiones Obreras, el 12 de marzo de 1992.

El objeto de la fundación es la promoción y dinamización del empleo en las comarcas mineras, a través de una política de formación y cualificación profesional, fundamentalmente a través de:

— Mantenimiento y explotación de centros de Promoción y Empleo, Casas de Oficio y Talleres de Empleo.
— Desarrollo de cursos de formación ocupacional.
— Colaboraciones con la Administración y entes públicos o privados tendentes a la formación, capacitación e ingreso en el mercado de trabajo, principalmente de los jóvenes.

Las cuentas anuales aportadas son las previstas en el artículo 21 de sus estatutos. Presentan, según el PGC adaptado a entidades sin fines lucrativos, balance, cuenta de resultados y memoria, con el cuadro de financiación, informe de gestión e inventario; dentro de la memoria figuran los estados de ejecución de los presupuestos de gastos y de ingresos y la distribución del presupuesto por programas, atendiendo a los modelos establecidos por el RD 776/1998, con el desglose de las subvenciones recibidas.

Asimismo, presenta informe de auditoría favorable referido al ejercicio 2004.

Los fondos propios, 638 miles de euros, se componen de dotación fundacional, 223 miles, reservas, 379 miles, y excedente del ejercicio, 36 miles.

Durante el ejercicio se ha obtenido un resultado positivo de 36 miles de euros, frente al ahorro de 88 miles de euros en el ejercicio anterior. La entidad ha recibido en 2004 subvenciones del Principado, por importe de 6.319 miles de euros, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 312 miles de euros, y de la Fundación para el Desarrollo de la Formación en las zonas mineras del carbón, 198 miles de euros.

La Cuenta de Resultados recoge como ingresos de explotación todas las subvenciones imputadas al ejercicio, tanto si se trata de subvenciones a la explotación como de capital.

Asimismo, se observa la incorrecta elaboración del cuadro de financiación del punto 17 de la Memoria, debido a que recoge de forma simultánea los conceptos «Recursos aplicados a las operaciones» y «Recursos procedentes de las operaciones», identificando los primeros con gastos y los segundos con ingresos. Esto no se ajusta a lo establecido en la 4.ª parte de la adaptación del PGC a las entidades sin fines lucrativos (Norma 8.ª de elaboración de las cuentas anuales), que se refiere a un concepto neto: «Cuando el excedente del ejercicio corregido fuese positivo, se mostrará en recursos bajo la denominación Recursos procedentes de las operaciones. Por el contrario, si dicho excedente del ejercicio corregido fuese negativo, se mostrará en aplicaciones con la denominación Recursos aplicados en las operaciones.» (Esta última observación es también aplicable a la Fundación para el Fomento de la Economía Social, que se analiza a continuación).

II.5.5 Fundación para Fomento de la Economía Social

La Fundación para el Fomento de la Economía Social, que nace a raíz de los Acuerdos para la Concertación Social en el Principado de Asturias firmados el 15 de abril de 1988, por el Presidente del Principado de Asturias, la Unión General de Trabajadores y la Federación Asturiana de Empresarios, fue constituida en 1989, iniciando su actividad en diciembre del mismo año.

Se constituye en virtud de escritura de 5 de mayo de 1989, posteriormente modificada por escrituras de 10 de septiembre de 1990 y 16 de marzo de 1995.

Tiene por objeto promover el desarrollo de empresas de economía social, difundir en el entorno social general las características y régimen regulador de estas empresas, del cooperativismo en general, del trabajo asociado y del autoempleo como fórmula organizativa pluripersonal, apoyar los proyectos concretos de creación o constitución de empresas de este sector y colaborar en la consolidación, asentamiento y mantenimiento de este tipo de empresas.

Las cuentas anuales se presentan de acuerdo con el PGC adaptado a las entidades sin fines lucrativos. Se acompaña informe de auditoría favorable, salvo eventuales pasivos que pudieran surgir como consecuencia de las inspecciones fiscales a que se encuentra sometida la fundación al cierre del ejercicio.

El resultado obtenido en 2004 es negativo por importe de 7 miles de euros. Durante el ejercicio, obtiene subvenciones de explotación que proceden en su mayor parte del Principado, 520 miles de euros.

II.5.6 Fundación del Hospital del Oriente de Asturias «Francisco Grande Covián»

Fue constituida en virtud de escritura pública otorgada con fecha 5 de mayo de 1995.

Tiene por objeto la gestión del Hospital del Oriente de Asturias «Francisco Grande Covián», así como contribuir, sin finalidad de lucro, a la prestación de todo tipo de servicios de asistencia sanitaria y social.

La entidad elabora sus cuentas conforme a lo establecido en el PGC aprobado por RD 1643/90, de 20 de diciembre, y en la O. de 23 de diciembre de 1996, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se aprueban las normas de adaptación del PGC a las empresas de asistencia sanitaria.

Presenta opinión favorable de los auditores acerca de las cuentas anuales.

En el balance, destacan en el pasivo los ingresos a distribuir en varios ejercicios, 6.958 miles de euros, que se componen de subvenciones de capital, 2.066 miles de euros procedentes fundamentalmente del Principado, y de otros ingresos a distribuir en varios ejercicios, 4.892 miles de euros, que corresponden casi en su totalidad a derechos de uso de inmuebles, donde se recoge el importe pendiente de imputar a resultados del valor venal del derecho de uso del edificio Hospital Comarcal y del Centro Policlínico que el Principado ha cedido gratuitamente a la Fundación. La contrapartida de estos derechos de uso se registra en el inmovilizado inmaterial del activo, como «derechos de uso de construcciones».

Al cierre del ejercicio, el fondo de maniobra es negativo en 349 miles de euros (negativo en 677 miles en 2003), motivado fundamentalmente por la financiación con recursos a corto plazo de las inversiones realizadas desde la constitución de la fundación, en la parte que no está cubierta por las subvenciones de capital recibidas, el endeudamiento a largo plazo (en 2003 con proveedores de inmovilizado y en 2004 con entidades de crédito por una operación de leasing a cuatro años) y los recursos generados por la actividad fundacional. La Fundación manifiesta en la memoria que espera equilibrar en los ejercicios 2005 y siguientes este desequilibrio financiero y, adicionalmente, conseguir una retribución por los servicios prestados que cubra al menos sus costes de explotación.

El incremento del capital circulante en 328 miles de euros producido en el ejercicio pone de manifiesto que la inestabilidad financiera existente ha sido corregida en parte.

En relación con el segundo de los objetivos manifestados, las pérdidas de explotación se incrementaron en un 155% (en 2003 se habían conseguido reducir significativamente), desde los 97 miles de euros de 2003 hasta los 247 miles de 2004. El incremento más significativo en el debe de la cuenta de pérdidas y ganancias se encuentra en los gastos de personal, aumento de 2.063 miles de euros (un 27%), mientras que, en el haber, el importe neto de la cifra de negocios creció en 1.733 miles de euros (un 13%). De esta forma, son los resultados extraordinarios positivos, constituidos fundamentalmente por la imputación al ejercicio de los ingresos a distribuir antes señalados, los que posibilitan que la cuenta de pérdidas y ganancias presente un beneficio de 314 miles de euros.

II.5.7 Fundación «Oso de Asturias»

Se crea en virtud de escritura de fundación de fecha 30 de octubre de 1992, posteriormente modificada por escritura de fecha 27 de julio de 1997 que modifica los estatutos sociales.

La Fundación tiene por objeto promover, incentivar y promocionar las actividades dirigidas a la conservación, protección e investigación científica del oso pardo cantábrico y su hábitat.

Las cuentas anuales se presentan según el PGC adaptado a las entidades sin fines lucrativos. Se acompaña informe de auditoría favorable.

La mayor parte de la dotación fundacional está destinada a inversiones financieras, 920 miles de euros; la memoria menciona que se trata de dos fondos de inversión, sin figurar más información al respecto.

Sus resultados son negativos por importe de 30 miles de euros, superiores en un 70% al desahorro de 18 miles de euros del ejercicio anterior. Las aportaciones de los miembros del Patronato de la Fundación, que en el ejercicio anterior fueron 312 miles de euros, disminuyen en 2004 a 288 miles de euros (de los que 246 miles corresponden al Principado) y se contabilizan como ingresos del ejercicio sin figurar como subvenciones a la explotación.

II.6 CONSORCIOS PÚBLICOS

Con respecto a los consorcios que deben rendir sus cuentas conforme a las normas y principios recogidos en el PGCP o sus adaptaciones, los anexos I.1-1 a I.1-3 recogen la liquidación presupuestaria presentada y los anexos I.1-4 y I.1-5 un resumen de sus balances y cuentas del resultado económico-patrimonial.

En cuanto a los consorcios que deban rendir sus cuentas conforme a las normas y principios recogidos en el PGC o sus adaptaciones, los anexos I.2-1 y I.2-2 recogen, respectivamente, el balance y la cuenta de pérdidas y ganancias rendidos.

II.6.1 Consorcio para la Gestión del Museo Etnográfico de Grandas de Salime

Constituido el 13 de enero de 1989, tiene por objeto el estudio, programación y gestión de todas las actividades relacionadas con el Museo Etnográfico de Grandas de Salime. Los socios del Consorcio, según consta en los estatutos, son: Principado de Asturias, Ayuntamiento de Grandas de Salime, Caja de Ahorros de Asturias, Universidad de Oviedo y Asociación de amigos del Museo de Grandas de Salime.

El Consorcio no presenta el estado de liquidación del presupuesto según lo previsto en la Instrucción de contabilidad para entidades locales, a la que deben ajustarse sus cuentas según sus estatutos.

El activo, 275 miles de euros, está constituido, exclusivamente, por la Tesorería de la entidad. Presenta en el ejercicio un resultado positivo de 100 miles de euros, recibiendo subvenciones del Principado de Asturias, por importe de 206 miles de euros, y del Ayuntamiento de Grandas de Salime, 27 miles de euros.

II.6.2 Consorcio de Transportes de Asturias

La Ley 1/2002, de 11 de marzo, crea el Consorcio de Transportes de Asturias como ente público mediante el que se articula la cooperación y participación del Principado, los Concejos que voluntariamente se integren y, si así lo decide, la Administración General del Estado en la gestión conjunta del servicio de transporte público de viajeros. Entre sus fines se encuentra la coordinación de los servicios, redes y tarifas y la puesta a disposición del usuario de una mayor oferta, cualitativa y cuantitativa, con el fin último de potenciar y estimular el uso del transporte colectivo.

El Consorcio se configura como un ente público, adscrito a la Consejería competente en materia de transportes, y se regirá por el derecho privado, excepto en los aspectos que, conforme a su Ley de creación y a los estatutos que en su desarrollo se aprueben, se rijan por el derecho administrativo, en particular el proceso de formación de la voluntad de sus órganos, el régimen jurídico de la contratación y el ejercicio de aquellas potestades administrativas que se le atribuyan.

Según establece el artículo 17 de la Ley 1/2002, el régimen presupuestario del Consorcio será el establecido por la legislación presupuestaria de la CA para los entes públicos y, en lo no previsto para éstos, se someterá a lo establecido para las entidades públicas del Principado en dicha legislación. El Consorcio formará y rendirá sus cuentas de acuerdo con los principios y normas del PGC y disposiciones que lo desarrollen.

El Consorcio, que formuló en 2003 cuentas anuales abreviadas, ajusta las cuentas de 2004 al modelo normal y las presenta acompañadas de informe de auditoría favorable, excepto por eventuales ajustes derivados de contingencias de carácter fiscal no cuantificables en el momento de emitir opinión. Dentro de la memoria,

las normas de valoración describen, para algunos elementos, los criterios de contabilización utilizados; destaca, respecto de las subvenciones, la aplicación (de carácter opcional) de las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC), que establecen, respecto de las subvenciones oficiales, su reconocimiento como ingresos sobre una base sistemática, a lo largo de los ejercicios necesarios para compensarlas con los costes relacionados, y que lo recibido no será contabilizado directamente en el patrimonio neto. Este procedimiento es consecuente con el principio de correlación de ingresos y gastos que prescribe la primera parte del PGC. La consecuencia de lo anterior es la obtención del resultado del ejercicio cero, tras la correspondiente imputación de las subvenciones de explotación y de capital, registradas como «Ingresos a distribuir en varios ejercicios» y que provienen en su totalidad del Principado.

La cifra total del balance, 10.388 miles de euros, se incrementa en un 332% respecto al importe que mostraba en 2003, con un inmovilizado que representa el 32% del total y un activo circulante en el que las partidas más significativas son «Hacienda Pública, deudor» (2.430 miles de euros, el 23% del total del balance) y «Valores de renta fija a corto plazo» (4.469 miles de euros, el 43%), constituidos por excedentes de tesorería invertidos en Obligaciones del Estado con compromiso de recompra.

En el pasivo, los ingresos a distribuir en varios ejercicios ascienden a 6.893 miles de euros. Los acreedores a corto plazo están constituidos principalmente por deudas a corto plazo con proveedores de inmovilizado, 2.733 miles de euros, y acreedores por prestaciones de servicios, 658 miles de euros. El Consorcio no tiene fondos propios ni endeudamiento financiero.

Los principales gastos del ejercicio son de personal, 548 miles de euros, y los registrados en la cuenta 629 «Otros servicios», 1.027 miles de euros, sobre los que las cuentas rendidas no proporcionan información más detallada.

II.7 OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS

Se incluyen en este apartado el análisis de las entidades del sector público autonómico no incluidas en los apartados anteriores.

Los anexos I.2-1 y I.2-2 recogen, respectivamente, el balance y la cuenta de pérdidas y ganancias rendidos.

La Ley 2/2003, de 17 de marzo, de medios de comunicación, crea el Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias para el ejercicio de las funciones propias de la Comunidad Autónoma en el ámbito de los medios de comunicación dependientes de la misma. Este ente no comienza su actividad hasta el ejercicio 2005. Sus presupuestos se incorporan por primera vez a la Ley de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para el ejercicio 2006.

II.7.1 112 Asturias

La Ley 8/2001, de 15 de octubre, regula, en el ámbito territorial del Principado, el servicio público de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico único europeo 112 y crea la entidad pública 112 Asturias, a la que se atribuyen las funciones de este servicio y que se adscribe a la Consejería competente en la materia.

Con carácter general, la actuación de 112 Asturias queda sometida al derecho privado, excepto en lo referente a la formación de voluntad de sus órganos y al ejercicio de las potestades administrativas que tenga atribuidas, materias éstas que quedan sujetas al derecho administrativo. Según establece el artículo 18 de la Ley 8/2001, el régimen presupuestario de 112 Asturias es el aplicable a las empresas públicas por la legislación de la CA, debiendo elaborar y aprobar su estimación de gastos e ingresos, así como la estimación de sus estados financieros, a los efectos de su integración en los presupuestos generales anuales del Principado. Formará y rendirá sus cuentas de acuerdo con los principios y normas de contabilidad recogidos en el PGC y disposiciones que lo desarrollen.

Según consta en la memoria, igual que en el ejercicio anterior, la información contable ha sido elaborada según lo dispuesto el RD 776/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueban las Normas de Adaptación del PGC a las entidades sin fines lucrativos; sin embargo, los modelos de cuentas anuales utilizados han sido los del PGC. No obstante, en el ejercicio 2004, la entidad presenta además otro balance conforme a las citadas Normas, salvo que no incluye los importes del ejercicio 2003. Las alegaciones formuladas al Informe de 2002 habían manifestado que, con independencia de lo señalado en la memoria, la entidad sólo utilizó dichas Normas como base para explicar las referencias en la memoria a los términos «excedentes» y «dotación-fondo», en lugar de «pérdidas-ganancias» y «capital social», respectivamente.

El activo del balance asciende a 4.276 miles de euros, de los que 2.049 miles de euros corresponden al inmovilizado. En el pasivo, el endeudamiento financiero a largo plazo al cierre del ejercicio asciende a 3.467 miles de euros (1.386 miles al cierre de 2003), que corresponden al importe pendiente de amortizar a largo plazo de tres préstamos suscritos con Caja de Madrid, dos en 2002, por un total de 1.640 miles de euros, y uno de 2.554 miles de euros, correspondiente al contrato de crédito-préstamo suscrito en 2003 y que desde 2004 consolidó en un préstamo el importe dispuesto. El importe pendiente a corto plazo por estos tres préstamos es de 416 miles de euros.

Por otra parte, según la información facilitada por la entidad, ésta ha dispuesto 237 miles de euros correspondientes a una cuenta de crédito que la Entidad tiene suscrita con Caja de Madrid adicionalmente a los préstamos antes señalados, importe que coincide con el

límite máximo concedido, según señala la memoria rendida. Así, el importe total de la deuda a corto plazo con Caja de Madrid es de 653 miles de euros.

Los resultados del ejercicio son positivos en 220 miles de euros, habiendo recibido subvenciones de explotación por importe de 3.608 miles de euros, que proceden del Principado. En la cuenta de pérdidas y ganancias también se han reflejado 101 miles de euros de ingresos y beneficios de otros ejercicios, de los que no consta su origen.

Como consecuencia de los beneficios del ejercicio, los fondos propios disminuyen su importe negativo hasta 1.306 miles de euros; por otra parte, los acreedores a corto plazo tienen un saldo de 1.172 miles de euros, mientras que el activo circulante asciende a 2.227 miles de euros. Mediante la consolidación del crédito-préstamo antes descrito se ha corregido la situación existente al cierre de 2003, cuando el capital circulante era negativo, pasando en 2004 a ser positivo por importe de 1.055 miles de euros.

II.7.2 Bomberos del Principado de Asturias (BPA)

La Ley 9/2001, de 15 de octubre, ordena, en el ámbito territorial del Principado, los servicios y actividades competencia de la CA en materia de extinción de incendios y de salvamentos y crea la entidad pública Bomberos del Principado de Asturias (BPA), a la que se atribuyen las funciones de estos servicios, salvo la formación de personal, y que se adscribe a la Consejería competente en la materia.

Con carácter general, la actuación de BPA queda sometida al derecho privado, excepto en lo referente a la formación de voluntad de sus órganos y al ejercicio de las potestades administrativas que tenga atribuidas, materias éstas que quedan sujetas al derecho administrativo. Según establece el artículo 22 de la Ley 9/2001, el régimen presupuestario de BPA es el aplicable a las empresas públicas por la legislación de la CA, debiendo elaborar y aprobar su estimación de gastos e ingresos, así como la estimación de sus estados financieros, a los efectos de su integración en los presupuestos generales anuales del Principado. Formará y rendirá sus cuentas de acuerdo con los principios y normas de contabilidad recogidos en el PGC y disposiciones que lo desarrollen.

Según consta en la memoria, igual que en el ejercicio anterior, la información contable ha sido elaborada según lo dispuesto en el RD 776/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueban las Normas de Adaptación del PGC a las entidades sin fines lucrativos; sin embargo, los modelos de cuentas anuales utilizados han sido los del PGC. Las alegaciones formuladas al Informe de 2002 habían manifestado que, con independencia de lo señalado en la memoria, la entidad sólo utilizó dichas Normas como base para explicar las referencias en la memoria a los términos «excedentes» y «dotación-fondo», en lugar de «pérdidas-ganancias» y «capital social», respectivamente.

El activo del balance asciende a 18.190 miles de euros que, en un 58%, 10.626 miles de euros, corresponde al inmovilizado. En el pasivo, el endeudamiento financiero al cierre del ejercicio asciende a 9.634 miles de euros, de los que 8.544 miles son a largo plazo y 1.090 miles a corto plazo, y corresponde al importe pendiente de amortizar de tres préstamos suscritos con Caja de Madrid, dos en 2002 por un importe total de 5.998 miles de euros y uno de 4.658 miles de euros correspondiente al contrato de crédito-préstamo suscrito en 2003 y que desde 2004 consolidó en un préstamo el importe dispuesto. Por otra parte, la Entidad tiene suscrito un contrato de crédito-préstamo con Caja de Madrid, sin disponer, por un importe máximo concedido de 754 miles de euros.

Los resultados del ejercicio son positivos en 1.064 miles de euros, habiendo recibido subvenciones de explotación por importe de 12.784 miles de euros, que proceden del Principado. Por otra parte, figuran ingresos accesorios y de gestión corriente de 1.988 miles de euros.

II.7.3 Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA)

La Ley 2/2002, de 12 de abril, regula el Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA), a fin de dotarlo de los medios necesarios como instrumento que ejecuta la labor de fomento y desarrollo de la economía regional que el Estatuto de Autonomía atribuye al Principado.

El IDEPA se configura como una entidad pública, adscrita a la Consejería que en cada momento tenga atribuidas las competencias sobre promoción económica e industrial de la CA, y se regirá por el derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos y en el ejercicio de las potestades administrativas.

En el IDEPA se integran los organismos y servicios de la Administración del Principado generadores de ayudas a la promoción y a la innovación tecnológica. Igualmente, el IDEPA participará en las sociedades y entidades que incluyan entre sus objetivos los de la entidad y que cuenten con participación de la Administración del Principado.

El D. 23/2003, de 27 de marzo, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo aprueba los estatutos de organización y funcionamiento de la entidad.

El IDEPA rinde las cuentas anuales establecidas por el PGC y el informe de gestión. El balance y la cuenta de pérdidas y ganancias se formulan utilizando el modelo abreviado, sin la indicación de los números de las correspondientes cuentas; la memoria incluye el cuadro de financiación. La entidad no presenta el informe de auditoría al que están obligadas a someterse las cuentas anuales.

El activo del balance asciende a 64.382 miles de euros, de los que 35.693 miles de euros corresponden al

epígrafe «Deudores», del que la memoria manifiesta que recoge, entre otros saldos, los derechos procedentes de la dotación presupuestaria del ejercicio 2004 que, habiendo sido reconocidos a favor del IDEPA por el Principado en el citado ejercicio, se encontraban pendientes de pago a la entidad a la fecha del cierre del mismo, por importe de 24.043 miles de euros; también se incluyen 11.498 miles de euros pendientes de cobro procedentes de la dotación presupuestaria de 2003.

En el inmovilizado financiero se incluyen 914 miles de euros entregados por el IDEPA al Ayuntamiento de Cangas del Narcea, en virtud del Convenio suscrito el 23 de octubre de 2002 para el desarrollo del Polígono Industrial de Tebongo, que deberían contabilizarse en la cuenta 239 del PGC, «Anticipos para inmovilizaciones materiales», dentro del inmovilizado material (inmovilizaciones materiales en curso).

En el pasivo, con unos fondos propios de 12.379 miles de euros, destaca el importe de los acreedores por subvenciones concedidas, 39.053 miles de euros a corto plazo y 8.285 miles de euros a largo plazo.

El resultado del ejercicio es positivo por importe de 14 miles de euros. Los ingresos corresponden casi exclusivamente a las transferencias recibidas, que alcanzaron 38.682 miles de euros, de los que la memoria indica que 36.626 miles de euros proceden del Principado y 2.056 miles de euros de la Administración del Estado para el Plan de Consolidación y Competitividad de la PYME; no se informa de la financiación que procede del Estado y se percibe a través de la CA, correspondiente al Plan Complementario de Reactivación de las Comarcas Mineras (Fondos Mineros). En cuanto a los gastos, destacan las subvenciones concedidas en el ejercicio, por importe de 34.458 miles de euros, 3.756 miles de euros como subvenciones corrientes y 30.702 miles de euros como subvenciones de capital; el resto, 7.050 miles de euros, corresponde a gastos corrientes.

Los resultados extraordinarios positivos corresponden fundamentalmente a «Ingresos y beneficios de otros ejercicios», 4.196 miles de euros, que, en su mayor parte, están determinados por subvenciones concedidas en ejercicios anteriores que no serán pagadas por diversas causas (minoraciones, revocaciones o renuncias), por subvenciones concedidas en ejercicios anteriores que serán reintegradas o por la modificación de la distribución temporal de dos subvenciones concedidas con autorización de gasto plurianual. Los resultados extraordinarios negativos, bajo la rúbrica «Gastos y pérdidas de otros ejercicios», por un total de 2.175 miles de euros, recoge ingresos reconocidos por el Principado a favor del IDEPA en ejercicios anteriores para financiar gastos por concesión de subvenciones que no llegaron a hacerse efectivas, o que, una vez pagadas, deben ser reintegradas por el beneficiario, así como los ingresos que, por la modificación de la distribución del gasto de carácter plurianual en dos concesiones, deben ser trasladados a ejercicios posteriores.

II.8 ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

A) Marco normativo

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que entraron en vigor en el ejercicio 2003, constituyen un nuevo marco legal en materia presupuestaria, consecuencia de las medidas acordadas en el «Pacto de Estabilidad y Crecimiento» suscrito por los países de la Unión Europea en el Consejo Europeo de Amsterdam de junio de 1997, en el que los estados miembros se comprometieron a perseguir el objetivo de equilibrio o superávit en la gestión de sus presupuestos.

En el desarrollo de las funciones atribuidas al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) como órgano de coordinación, se enmarcan los acuerdos del Consejo de fechas 6 de marzo y 10 de abril de 2003, en relación con el endeudamiento de las CCAA y con el suministro de información al Ministerio de Hacienda y al propio Consejo, respectivamente.

Dado que el artículo 6.4 de la Ley Orgánica 5/2001 establece la obligación de las CCAA de elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario en los términos previstos en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, deberían introducirse en la normativa presupuestaria (al menos en la LH, Leyes de Presupuestos y, en su caso, en las órdenes de elaboración de los presupuestos o en las órdenes de cierre) los cambios normativos que permitan generar la información necesaria para verificar el cumplimiento de la estabilidad en términos de contabilidad nacional, tanto en la fase de elaboración, como en la fase de liquidación. La LP no hace referencia al objetivo de estabilidad presupuestaria en su articulado, incluyendo tan sólo una referencia marginal en el Preámbulo de la Ley, al señalar que los presupuestos se presentan «dentro del marco establecido por el nuevo sistema de financiación autonómica y por las restricciones contenidas en la Ley de estabilidad presupuestaria».

B) Ámbito subjetivo

El Acuerdo del CPFF de 10 de abril de 2003, en relación con el suministro de información al Ministerio de Hacienda y al propio Consejo, exige la debida información a efectos de clasificar las entidades autonómicas de acuerdo con las normas del SEC y la existencia de un inventario de entidades integrantes de cada una de las CCAA, cuya elaboración y mantenimiento se encomienda a la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. A fin del ejercicio fiscalizado, aún no había sido completado el correspondiente Inventario; la CA remitió al Ministerio de Economía y Hacienda, en mayo de 2005, los cuestiona-

rios anuales del inventario de 2004, según el formato establecido por la DG de Financiación Territorial.

Para el ejercicio 2004, y a efectos del cálculo del superávit o déficit, la CA ha facilitado durante la fiscalización la siguiente información correspondiente a las entidades que se han considerado incluidas, inicialmente, en el sector Administraciones Públicas (AAPP) del Principado, junto con la Administración General de la Comunidad:

Unidades incluidas en las Administraciones Públicas en la BASE 2000

Organismos y Entes de naturaleza administrativa

— Comisión Regional del Banco de Tierras
— Consejo de la Juventud de Asturias
— Consejo Económico y Social del Principado de Asturias
— Fundación pública Centro Regional de Bellas Artes
— Orquesta Sinfónica del Principado de Asturias
— Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario

Otros Organismos, Empresas y Entes

— 112 Asturias
— Bomberos del Principado
— Consorcio Transportes de Asturias
— Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias
— Sociedad para el Desarrollo de las Comarcas Mineras, S.A.
— Sociedad Regional de Promoción del Principado de Asturias, S.A.
— Sociedad Regional de Turismo, S.A.
— Consorcio para la Gestión del Museo Etnográfico de Grandas de Salime
— Real Instituto de Estudios Asturianos
— Ciudad Industrial Valle del Nalón, S.A.

Universidades

— Universidad de Oviedo

Sanidad transferida y Servicios sociales

— Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias
— Servicio de Salud del Principado de Asturias

Unidades que formarán parte del sector de las Administraciones públicas en la Base 2000 tan pronto se produzca su constitución efectiva

— Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias

Asimismo, en el cálculo de la capacidad o necesidad de financiación del ejercicio 2004, dentro del apartado «Otras unidades consideradas como AAPP», la CA ha incluido, entre otros, los ajustes de las sociedades Productora de Programas del Principado de Asturias, S.A. y Gestión de Infraestructuras Sanitarias del Principado de Asturias, S.A. (GISPASA), esta última constituida durante el ejercicio.

C) Endeudamiento y estabilidad presupuestaria

No consta que la CA y el Ministerio de Hacienda hubieran acordado un Programa Anual de Endeudamiento para el ejercicio 2004, en cumplimiento del acuerdo sobre las reglas generales del procedimiento a seguir por el Ministerio de Hacienda para el desarrollo de sus funciones en relación al endeudamiento de las CCAA.

La LP autoriza a la CA, en su artículo 27.1, a concertar operaciones de crédito a largo plazo o emitir deuda pública, por el importe de la variación neta de activos financieros destinados a financiar gastos de inversión y la cuantía de las amortizaciones de la deuda efectuadas en el ejercicio.

El cumplimiento de esta limitación se observa de inmediato al no haberse formalizado por la CA durante el ejercicio operaciones de crédito a largo plazo. No obstante, respecto a la autorización de endeudamiento del ejercicio, que se refleja en las previsiones iniciales de ingresos de los Presupuestos de 2004, por importe de 151.689 miles de euros, conviene aclarar (sin perjuicio del análisis que se realiza en el siguiente apartado de este Informe) la limitación establecida en la LP sobre «la variación neta de activos financieros destinados a financiar gastos de inversión», señalando lo estipulado en los puntos 2.º y 3.º del Acuerdo del CPFF de 6 de marzo de 2003, en relación a los principios del endeudamiento de las CCAA:

«2.º … En situación de estabilidad presupuestaria, en los términos establecidos en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, el nivel de endeudamiento al final de cada año será como máximo el existente al principio del año considerado.

3. Excepciones al principio anterior

Se excepciona de lo indicado en el punto anterior el supuesto de emisión de deuda para financiar las variaciones de activos financieros considerados como tales desde el punto de vista del SEC. En este caso la deuda existente al inicio del periodo puede incrementarse como máximo en el importe de la variación de activos financieros habida.»

D) Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria

El apartado 1 del artículo 9 de la Ley 18/2001 dispone: «Con anterioridad al 1 de septiembre de cada año,

la Intervención General de la Administración del Estado elevará al Gobierno, a través del Ministro de Hacienda, un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio inmediato anterior. Dicho informe será remitido al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.»

En cumplimiento de esta disposición, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) emitió Informe provisional, en el que se deja constancia del práctico cumplimiento, por parte de las Administraciones de las CCAA y los Entes y Organismos públicos incluidos en el apartado c) del artículo 2.1 de la Ley 18/2001, del objetivo de estabilidad, que fue de déficit cero para el conjunto de las mismas. El déficit global para el conjunto de aquéllas fue de 185.000 miles de euros, cifra que representa el 0,02% del PIB.

En relación con el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para el Principado de Asturias, en términos de capacidad de financiación según lo establecido por el artículo 3 de la Ley 18/2001, que para el ejercicio 2004 es el de la estabilidad presupuestaria o déficit cero en términos del SEC, procede señalar que, durante la fiscalización, se ha facilitado copia de la comunicación remitida el 26 de julio de 2004 por la IGAE a la Intervención General del Principado, relativa al resultado obtenido en el ejercicio 2004 por la CA, que determina una capacidad de financiación de 32 millones de euros, según se recoge a continuación:

CÁLCULO DE LA CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN

(En millones de euros)

I. SALDO PRESUPUESTARIO NO FINANCIERO		35
- Administración general	35	
- Organismos	3	
- Universidades	(3)	
II. AJUSTES AL SALDO PRESUPUESTARIO		(27)
(Por aplicación de las normas del SEC-95)		
- Transferencias de la Administración Central y de la Seguridad Social	1	
- Transferencias de Fondos Comunitarios	15	
- Transferencias internas	1	
- Impuestos cedidos	-	
- Recaudación incierta	(12)	
- Aportaciones de capital	(26)	
- Otros ajustes	(6)	
III. OTRAS UNIDADES CONSIDERADAS COMO AAPP		19
IV. SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES TRANSFERIDOS		5
VI. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (I A IV)		32

Esta capacidad de financiación o superávit de 32 millones de euros en 2004, en términos de contabilidad nacional, se refleja en el citado Informe de la IGAE sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

De los ajustes al saldo presupuestario señalados, destaca la minoración de 26 millones de euros por «Aportaciones de capital», de las que 2 millones de euros son para compensar pérdidas de PYMAR (apartados II.1.2.A)b) y II.9.2.B) y 24 millones de euros para aportaciones de capital a entidades de la CA incluidas en AAPP (2 millones a SRP y 22 millones a GISPASA). Todas estas aportaciones aparecen recogidas en el capítulo 8 «Activos financieros» del presupuesto de gastos, sin afectar, por tanto, al déficit presupuestario. Sin embargo, deben registrarse como transferencias de capi-

tal entre AAPP, tanto de la unidad que da los fondos como de la que los recibe. Estos ajustes, si las aportaciones de capital financian operaciones financieras, no afectarán al déficit global de la CA; en el caso de las dos empresas públicas citadas (SRP y GISPASA), se producen ajustes positivos equivalentes (en el epígrafe III).

II.9 ANÁLISIS DE LA GESTIÓN

Se analizan en este apartado diversas cuestiones de la actividad económico financiera, tanto de la Administración General como de los demás entes dependientes de la Comunidad.

II.9.1 Operaciones de crédito

El artículo 51 de la LH establece que la emisión de deuda pública y las operaciones de préstamo por plazo superior a un año (cuyo importe total debe destinarse exclusivamente a gastos de inversión) serán autorizadas necesariamente por ley, que establecerá el límite anual de cada clase de operaciones y fijará su contenido y características. Corresponderá al Consejo de Gobierno disponer la realización de las operaciones de préstamo y el desarrollo de la emisión de deuda, así como la fijación de sus condiciones y características, dentro del marco y límites que establezca la ley que las autorice. Corresponde al Consejero competente en materia económica y presupuestaria la representación del Principado en la formalización contractual de las operaciones de préstamo y en todos cuantos actos y documentos sean precisos para la formalización de las operaciones de endeudamiento.

En este sentido, la LP autoriza, en su artículo 27.1, al Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería competente en materia económica y presupuestaria, a concertar operaciones de crédito a largo plazo o emitir deuda pública, por el importe de la variación neta de activos financieros destinados a financiar gastos de inversión y la cuantía de las amortizaciones de la deuda efectuadas en el ejercicio.

Por otra parte, el artículo 27.2 de la LP establece, como en las Leyes de Presupuestos de ejercicios anteriores, que la formalización de las operaciones de crédito a largo plazo previstas podrán concretarse en una o varias operaciones, no pudiendo demorarse más allá del ejercicio inmediato siguiente al de vigencia de la presente Ley.

En relación con las operaciones de crédito a corto plazo, al objeto de cubrir necesidades transitorias de tesorería, el artículo 48 de la LH faculta para concertar esta clase de operaciones con el límite anual del 5% del estado de gastos de los presupuestos del Principado vigentes. El artículo 28 de la LP autoriza adicionalmente la concertación de dichas operaciones con el límite del 10% del estado de gastos de los presupuestos generales del Principado para 2004.

Las autorizaciones de endeudamiento en vigor y las concertaciones y disposiciones efectuadas en el ejercicio 2004 se recogen en el estado siguiente:

(miles de euros)

ENTES	AUTORIZACIONES		CONCERTACIONES		Disposiciones	
	Disposición	Importe máximo	Fecha	Emisiones y formalizaciones acumuladas	Año	Acumuladas
Administración General	LP (art. 27)	151.689	-	-	-	-
	LP (art. 28)	466.968	1/03/04	137.000	2004	s/d
			29/07/04	20.000	2004	s/d
TOTAL		**618.657**		**157.000**		**s/d**

La limitación anteriormente citada sobre el endeudamiento a largo plazo que se puede concertar, establecida por el artículo 27.1 de la LP, se cumple en 2004 al no haber formalizado la CA operaciones de crédito a largo plazo durante el ejercicio.

Por lo que se refiere al importe de endeudamiento autorizado, 151.689 miles de euros, esta cifra viene efectivamente determinada por la cuantía de las amortizaciones de deuda inicialmente previstas, 94.200 miles de euros (capítulo 9 del presupuesto de gastos) y el importe de la variación neta de activos financieros, 57.489 miles de euros, es decir, la diferencia entre el crédito inicial del capítulo 8 del presupuesto de gastos, 63.998 miles de euros, y la previsión inicial del capítulo 8 del presupuesto de ingresos, 6.509 miles de euros. Cuestión aparte sería determinar si esta variación neta se destina a financiar gastos de inversión.

En cuanto a las operaciones de crédito a corto plazo, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de febrero de 2004 autoriza un endeudamiento a corto plazo

de 466.968 miles de euros, cifra que supone exactamente el 15% de los créditos iniciales del estado de gastos de los presupuestos generales del Principado para 2004, coincidiendo con los límites anteriormente señalados, que se establecen en el artículo 48 de la LH (5%) y en el artículo 28 de la LP (10% adicional). Respecto a las disposiciones efectuadas durante el ejercicio de las pólizas concertadas en el mismo por importe de 157.000 miles de euros, procede señalar que la CA contabiliza estas operaciones en acreedores extrapresupuestarios por dicho importe, al formalizarse y cancelarse, y no por las disposiciones y amortizaciones realizadas (ver apartado II.1.2.2.B)b.2).

La anualidad de la carga financiera representa el 6% de los ingresos corrientes previstos en el presupuesto del ejercicio 2004. Por tanto, no se supera el límite del 25% establecido en el artículo 14.2.b) de la LOFCA.

II.9.2 Avales

A) Situación de avales

La Cuenta General de la Comunidad no incluye la información sobre los avales que establece el punto 9 de la Memoria del PGCP.

El anexo I.5 refleja el estado de situación de avales facilitado por la Administración General de la Comunidad.

En la información facilitada figuran 19 avales constituidos en el ejercicio 2004, autorizados al amparo de los artículos 31, 32 y 33 de la LP, por importe global de 27.379 miles de euros, con el siguiente detalle:

1. Artículo 31. Avales para apoyo al sector empresarial

«Durante el ejercicio 2002 la Administración del Principado de Asturias podrá avalar, en las condiciones que determine el Consejo de Gobierno, operaciones de crédito que se concierten por empresas o entidades con destino a actuaciones de reindustrialización o mejora de su estructura financiera hasta un límite de cuarenta y dos millones (42.000.000) de euros».

— Alas Aluminium, S.A.

Solicita la concesión de aval subsidiario para una operación de crédito a formalizar con Cajastur, por importe de 8.000 miles de euros, cuyo destino es financiar la ejecución de una fábrica de extrusión, anodizado, lacado, ensamblado y mecanizado de perfiles de aluminio. El aval cubrirá el principal del crédito, por un plazo de cuatro años.

La sociedad ofrece como contragarantía la cesión de los derechos relativos a subvenciones a percibir para la realización de dicho proyecto, las cuales han sido ya concedidas y están pendientes de cobro. Es decir, los préstamos avalados se conciertan con la finalidad de financiar el proyecto hasta el cobro de dichas subvenciones.

Los 2 avales finalmente concedidos a Alas Aluminium S.A. ascienden a un total de 5.660 miles de euros.

— Chupa Chups, S.A.

Esta sociedad solicita la concesión de aval solidario para una operación ante Cajastur, por importe de 4.482 miles de euros, consistente en el anticipo por la entidad financiera de las cantidades que la sociedad tiene pendientes de cobro en concepto de subvenciones concedidas para la ampliación de su fábrica en Villamayor.

El aval se concede por importe de 4.571 miles de euros, de los cuales 4.482 miles de euros corresponden al principal del crédito y el resto, 89 miles de euros, a los intereses ordinarios de seis meses. El plazo es de tres años.

Se observa, como en el caso anterior, que se avala un crédito solicitado como anticipo de una subvención ya concedida pero pendiente de cobro, ofreciendo dicha subvención como contragarantía.

— Friovivo, S.A.

El Principado concede aval solidario a Friovivo, S.A. por importe de 1.166 miles de euros para una operación de préstamo con Caja Rural de Asturias por el mismo importe, cuyo destino es la reestructuración del pasivo a corto plazo, 600 miles de euros, la compra de maquinaria, 100 miles de euros, y la puesta en marcha de líneas automáticas para la fabricación de pan, 466 miles de euros.

— Industrias lácteas

Todos los préstamos de Cajastur correspondientes a los avales de industrias lácteas tuvieron su vencimiento en el ejercicio 2002; sólo cuatro se cancelaron por los titulares y nueve se ejecutaron por el Principado. Según información de la CA, los dieciocho préstamos restantes se estaban renegociando entre los prestatarios y Cajastur. En el ejercicio 2004, estos avales han sido cancelados (con el detalle que se verá más adelante), pero en ocho de ellos se ha optado por la refinanciación de los préstamos con nuevos créditos a un año avalados por el Principado. Los nuevos avales de los préstamos refinanciados son los siguientes:

(en euros)

Avalado	Avales cancelados	Avales constituidos
CLAS, SAT 471, S.L.	1.591.537	1.777.326
La Oturense, S.C.L.	8.332	9.305
Lactisol, S.C.	10.211	11.403
Mantequera de Nava	1.207	1.348
Mantequerias Arias, S.A.	211.122	235.767
Nestle, S.A.	684.587	764.440
Productos Lácteos Joaquín Peña, S.L.	498	565
Tomás Rubio López	192	214
TOTAL	**2.507.686**	**2.800.368**

En definitiva, la CA avala préstamos para cancelar otros, también avalados por el Principado, que no han sido atendidos por los prestatarios al vencimiento, no por una situación transitoria de tesorería, ya que el vencimiento se produjo con dos ejercicios de anterioridad y, hasta el momento, se han estado negociando alternativas para su cancelación ante la imposibilidad de los prestatarios para hacer frente a la deuda. Por tanto, es muy elevado el riesgo de que la CA tenga que hacer frente finalmente a los préstamos avalados.

— Innovación y Diseño Ergonómico, S.A.

El Principado concede a Innovación y Diseño Ergonómico, S.A. aval solidario por importe de 1.021 miles de euros en garantía de un préstamo del Banco Simeón. El aval responde del principal del préstamo, 1.000 miles de euros, y de intereses ordinarios por importe de 21 miles de euros. El plazo es de cinco años. La finalidad del préstamo es la reestructuración del pasivo financiero de la sociedad. Como garantía ofrece la constitución de segunda hipoteca sobre la finca y edificaciones propiedad de la empresa.

Del informe del Servicio de Política Financiera se desprende la delicada situación financiera de la empresa (fondo de maniobra negativo causado por deudas con proveedores, ampliaciones de capital para ajustar el cash-flow y deudas con la Seguridad Social y Hacienda); sin embargo, indica que el valor de la finca hipotecada supera la suma total de las deudas, por lo que propone la concesión del aval.

— Mina La Camocha, S.A.

El Principado concede a Mina La Camocha, S.A. aval solidario frente a la Caja de Ahorros de Asturias, por importe de 3.500 miles de euros.

Los recursos del préstamo avalado se destinarán a la reestructuración de su pasivo. Las razones esgrimidas por la empresa son la deteriorada situación económica derivada de la reducción de las ayudas previstas para el año procedentes del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (INRECA), así como por el retraso en el cobro de las ayudas correspondientes a ejercicios anteriores. Mina La Camocha presenta un plan de modernización, reestructuración y racionalización para el periodo 2003-2005, un plan de tesorería y como garantías frente al Principado de Asturias, cede a éste las ayudas al cierre de la explotación y los derechos económicos derivados del contrato de suministro a Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A. para el periodo 2004-2005.

El Principado responderá solidariamente por un importe máximo de 3.500 miles de euros, de los cuales 3.000 miles de euros corresponden al principal, 125 miles de euros a intereses ordinarios y 375 miles de euros a intereses de demora. El préstamo se concede por un plazo de tres años y se reintegrará mediante amortizaciones mensuales.

Según informe del Servicio de Política Financiera, de los datos contables facilitados por la empresa correspondientes a 2002 se desprende que tiene un coeficiente de autonomía financiera muy bajo derivado del alto endeudamiento, que se agravará aún más con la formalización de la operación. Existen problemas de liquidez, con fondo de maniobra negativo, financiándose el activo fijo de la empresa con pasivos a corto plazo. Además, solventa la existencia de cash-flow negativos mediante el anticipo de los derechos económicos derivados del contrato de suministro a Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A. que ofrece como contragarantía.

Por tanto, la valoración de la situación económico-financiera de la empresa no ofrece garantías de devolución del préstamo que se va a avalar. Respecto a las ayudas al cierre, según la información facilitada por el INRECA están cedidas a Cajastur. Esta entidad comunica por escrito al Principado la concesión del préstamo avalado, con las características descritas, y su voluntad de liberar a la Mina de la cesión de derechos por las ayudas al cierre en el momento de la firma del contrato, ya que con parte del importe del préstamo se cancelará el débito existente.

A pesar de la precaria situación financiera de la empresa, que supone un elevado riesgo de impago del préstamo avalado, el Consejo de Gobierno aprueba la concesión del aval con fecha 28 de enero de 2004, dada la trascendencia laboral y económica de la continuidad de la empresa y su incidencia en el entorno sociogeográfico.

— Sia Copper, S.A.

Esta empresa solicita aval solidario del Principado para refinanciar una operación de préstamo hipotecario que actualmente tiene vigente con el Banco Popular por importe de 3.000 miles de euros, sustituyéndola por otra operación de préstamo a formalizar con Bankinter por el mismo importe. El plazo del crédito es de doce años. Como contragarantía la sociedad constituye hipoteca sobre la misma finca que garantizaba el crédito con el Banco Popular. Bankinter exige que la garantía del Principado se extienda al principal del crédito más 53 miles de euros de intereses ordinarios, con lo que el importe total del aval asciende a 3.053 miles de euros.

El aval se concede por el Consejo de Gobierno, con fecha 24 de septiembre de 2004, «debido a la trascendencia laboral y económica de la actividad de la empresa y su clara incidencia en su entorno…».

— Unión Minera del Norte, S.A.

Procede señalar que el 1 de julio de 2004, se produce la fusión de Unión Minera del Norte, S.A. con Coto Minero del Narcea, S.A., siendo ésta absorbida por la primera, y quedando disuelta sin liquidación. Unión Minera del Norte, S.A. se subroga en todos los derechos y obligaciones. Por acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de enero de 2005 se autoriza el cambio de titularidad del aval solidario concedido en 2003 a Coto Minero del Narcea, S.A. (por importe de 1.980 miles de euros, garantizando dos préstamos de Cajastur a la empresa), a favor de Unión Minera del Norte, S.A., manteniendo las contragarantías y el resto de las condiciones establecidas.

La CA refleja este cambio de titularidad (anexo I.5) como una cancelación del aval de Coto Minero del Narcea, S.A., y una constitución de dos avales por el mismo importe a favor de Unión Minera del Norte, S.A.

En total, se han concedido en el ejercicio 15 avales, por importe de 21.771 miles de euros, para apoyo al sector empresarial.

2. Artículo 32. Segundo aval a pequeñas y medianas empresas.

«1. Durante el ejercicio 2004, la Administración del Principado de Asturias podrá avalar prestando un segundo aval, en las condiciones que se determinen por el Consejo de Gobierno, a aquellas pequeñas y medianas empresas avaladas por sociedades de garantía recíproca que sean socios partícipes de éstas. El límite global de avales a conceder por esta línea será de nueve millones seiscientos mil (9.600.000) euros.

2. Las operaciones de crédito a avalar, según lo dispuesto en el apartado anterior, tendrán como única finalidad financiar inversiones productivas o actuaciones de reestructuración o reindustrialización de pequeñas y medianas empresas radicadas en Asturias. Ningún aval individualizado podrá significar una cantidad superior al quince por ciento del total que se autorice, ni podrá exceder del setenta por ciento del importe de la operación avalada.»

— Porcelanas del Principado, S.L.

Durante el ejercicio, el Principado concede dos segundos avales a esta empresa, avalada por ASTURGAR, S.G.R., de la que Porcelanas del Principado, S.L. es socio partícipe. Los préstamos avalados ascienden a 352 y 150 miles de euros y los avales correspondientes a 246 y 150 miles, respectivamente, cumpliéndose los límites establecidos en el artículo 32.2 de la LP.

La necesidad de segundo aval del Principado se sustenta en la elevada cuantía de los avales proporcionados por ASTURGAR a favor de Porcelanas del Principado, S.L., siendo la única empresa avalada cuyo riesgo supera la cifra de 1.200 miles de euros de riesgo vivo, así como en la complicada situación financiera de la sociedad, que a partir de 2001 emprendió una reestructuración con el fin de mejorar su situación. Según informe de ASTURGAR, estas medidas generan un incremento de facturación y unos resultados de explotación positivos. Por otra parte, según el informe del DG de Minería, Industria y Energía, se solicita la concesión de los avales debido a la trascendencia laboral y económica de la continuidad de la actividad de la empresa. Sin embargo, hay que tener en cuenta que ASTURGAR, en la propia solicitud indica el elevado riesgo que ha alcanzado la empresa, así como la total ausencia de garantías que atenúen dicho riesgo.

En caso de que se produjera el impago por el prestatario, la CA se compromete a abonar a ASTURGAR el importe reafianzado en el plazo de 180 días, siendo ASTURGAR la encargada de realizar las gestiones pertinentes para el recobro de la deuda.

En el ejercicio sólo se han concedido dos segundos avales a pequeñas y medianas empresas, por importe de 396 miles de euros.

3. Artículo 33. Avales para otros fines

«Durante el ejercicio 2003 la Administración del Principado de Asturias podrá avalar, en las condiciones que determine el Consejo de Gobierno, operaciones de crédito no comprendidas en los artículos anteriores. El límite global de avales a conceder por esta línea será de dieciocho millones (18.000.000) de euros.»

— Fundación para la Formación, la Cualificación y el Empleo en el sector metal de Asturias

Este aval solidario se concede a la Fundación por importe máximo de 1.012 miles de euros, para sustituir al constituido en el ejercicio anterior por el mismo importe, frente a Cajastur. Los recursos del préstamo avalado se destinarán a la renovación de la operación de crédito formalizada con la entidad el 3 de abril de 2003 con la finalidad de cubrir los desfases de tesorería que se puedan generar.

El aval responde del principal del préstamo, 900 miles de euros, de intereses ordinarios por importe de 40 miles de euros y de intereses de demora por importe de 72 miles de euros. El préstamo tiene una duración de un año y se amortizará al final del plazo.

La Fundación ofreció como contragarantía para la CA las subvenciones adjudicadas por el Principado, correspondientes a los Convenios Plan de Formación Ocupacional y Continua y Plan de Formación e Inserción Profesional, de la Consejería de Educación y Ciencia. Asimismo, al considerar la DG de Finanzas y Hacienda que, en caso de que se anticipase el cobro de las subvenciones propuesto por la Fundación, éstas dejarían de poder utilizarse como contragarantías, se incluyó en las mismas cualquier subvención o pago futuro que la Fundación pudiera percibir del Principado.

— González y Díez, S.A.

Se concede aval solidario a González y Díez, S.A., por importe de 4.200 miles de euros, para un préstamo con Cajastur. El aval cubre el principal del préstamo, 3.700 miles de euros, 40 miles de euros de intereses ordinarios y 460 miles de euros en concepto de intereses moratorios. El plazo del préstamo es de tres meses.

Esta empresa tiene concedidas ayudas al funcionamiento y a la reestructuración para el ejercicio 2004, cuyo pago permanece bloqueado por el INRECA hasta que la empresa devuelva el importe correspondiente a las ayudas a la reestructuración de los años 1998, 2000 y 2001, por considerarse incompatibles con la normativa comunitaria. El INRECA informa que, una vez que González y Díez, S.A. reintegre el importe solicitado, recuperará la condición de beneficiario de las ayudas al funcionamiento, ascendiendo las mismas para 2004 a 5.729 miles de euros. La operación de aval del Principado se contragarantiza con un compromiso irrevocable de la sociedad de destinar dichas ayudas a la cancelación del préstamo y a cubrir los intereses ordinarios y de demora que genere el mismo hasta una cuantía de 4.200 miles de euros, importe del aval. El préstamo y el aval se cancelan en el ejercicio.

Los dos avales concedidos para otros fines totalizan un importe de 5.212 miles de euros.

De los 33 avales cancelados, por importe de 41.421 miles de euros (en la información que refleja el anexo I.5 se incluyen como cancelación los 1.980 miles de euros correspondientes al cambio de titularidad del aval a Coto Minero del Narcea, S.A.), se señala lo siguiente:

— Se han cancelado dos avales correspondientes a PAUR-Caja Asturias, por importe de 49 miles de euros. Estos avales estaban vencidos con anterioridad, pero no existía requerimiento para el pago de los mismos por parte de Caja de Asturias, al ser subsidiarios respecto de las garantías constituidas por los prestatarios. En la información facilitada por el IDEPA no figura quién ha efectuado el pago pero, al no observarse su inclusión en el gasto por insolvencias de avales contabilizado en la liquidación presupuestaria de la CA, se considera que fueron pagados por los avalados.

— Se han cancelado dos avales correspondientes a 2.º avales Asturgar, por importe de 466 miles de euros. Según la información facilitada por el IDEPA, su pago ha sido atendido por los avalados sin demoras.

— Según se ha señalado anteriormente, en 2004 se han cancelado los 18 avales de industrias lácteas existentes, por importe de 3.371 miles de euros. De ellos, 382 miles de euros han sido atendidos por los avalados, 482 miles de euros corresponden a impagos de cinco empresas a los que ha tenido que hacer frente la CA y el resto, 2.507 miles de euros, corresponde a los avales de préstamos que han sido objeto de negociación, refinanciándose por nuevos préstamos que reciben avales por importe total de 2.800 miles de euros. De estos últimos préstamos refinanciados en el ejercicio, la CA ha tenido que hacer frente por impago, antes del final de 2004, a un préstamo de mil euros, cancelándose el correspondiente aval (Mantequera de Nava).

— El resto de los avales cancelados corresponden a préstamos cuya amortización ha sido atendida por los avalados.

— Finalmente, en relación con los avales fallidos, la CA ha tenido que efectuar en el ejercicio el pago de 673 miles de euros para insolvencia de avales, de los que 482 miles de euros corresponden a los impagos de los préstamos avalados a industrias lácteas que se han indicado y el resto, 191 miles, de euros corresponden al aval cancelado de INCOMISA (Industrial Comercial y Minera, S.A.) Se han solicitado los expedientes de ejecución de los avales fallidos, habiéndose facilitado tan sólo el de una de las industrias lácteas, Mantequera de

Nava, y el de INCOMISA; en cada uno de los expedientes figura la Resolución del Consejero de Economía y Administraciones Públicas por la que se ordena la realización de las actuaciones necesarias para el ejercicio del derecho de reintegro que el Principado ostenta frente al avalado y se declara líquida y exigible la correspondiente deuda a favor de la CA.

No se han facilitado los expedientes de los avales fallidos en el ejercicio de las siguientes empresas lácteas (se indica el importe pagado por el Principado):

— Cooperativa Agropecuaria de Corvera, 11 miles de euros.

— Danone, S.A., 230 miles de euros.

— Granja La Polesa, 15 miles de euros.

— Industrias Lácteas Asturianas, S.A., 180 miles de euros.

— Pascual, S.A., 45 miles de euros.

B) Riesgo por avales

El riesgo vivo de los avales otorgados por la Comunidad asciende a 86.592 miles de euros, que se corresponde con la suma de los plazos vencidos pendientes de pago y los plazos no vencidos, y su detalle se recoge en el siguiente cuadro:

(miles de euros)

AVALADOS	EXISTENCIAS FINALES	RIESGO VIVO	SITUACIÓN RIESGO	
			PLAZOS VENCIDOS	PLAZOS NO VENCIDOS
1. Administración General				
PAUR - Caja Asturias	48	48	48	0
PAUR - BCI	481	481	481	0
2º avales Asturgar	466	134		134
Alas Aluminium, S.A.	5.660	5.660	0	5.660
Astur Pharma, S.A.	1.082	879	0	879
Consorcio de Aguas de Asturias (CADASA)	9.437	2.271	0	2.271
Centro Asturiano en Cantabria	144	99	0	99
Chupa Chups, S.A.	4.571	4.571	0	4.571
Cofradía de pescadores Nª Sª Atalaya	361	334	0	334
Confecciones Novatex, S.L.L.	316	200	0	200
Cooperativa de Agricultores Concejo de Gijón, S.C.L.	837	688	0	688
Friovivo, S.A.	1.166	1.142	0	1.142
Fundación Barredo	5.797	5.797	0	5.797
Fundación sector metal	1.012	1.012	0	1.012
Fundición Nodular, S.A.	824	784	0	784
Industrias lácteas	2.799	2.799	2.799	0
INGEMAS, S.A.	1.142	163	0	163
Innovación y Diseño Ergonómico, S.A.	1.021	1.004	0	1.004
Juan Roces, S.A.	781	515	0	515
Metalúrgica del Nalón, S.A.	2.146	2.146	0	2.146
Mina La Camocha, S.A.	3.500	2.090	0	2.090
Porcelanas del Principado, S.L.	396	396	0	396
Sia Copper, S.A.	3.053	3.053	0	3.053
Terpla, S.A.	8.954	1.071	0	1.071
Una ciudad para todos	481	344	0	344
Unión Minera del Norte, S.A.	1.980	1.858	0	1.858
Universidad de Oviedo	49.525	47.053	0	47.053
TOTAL ADMÓN. GENERAL	**107.980**	**86.592**	**3.328**	**83.264**

Del análisis de la documentación facilitada se deducen las siguientes observaciones:

a) PAUR-Caja Asturias

El aval existente de este grupo está vencido, pero no existe requerimiento para el pago del mismo por parte de Caja de Asturias, al ser subsidiario respecto de las garantías constituidas por el prestatario. Por tanto, no ha sido cancelado.

b) PAUR- BCI

Al igual que en el caso anterior, todos estos avales estaban vencidos a 31 de diciembre de 2000. El Principado no tiene información posterior a esta fecha, por lo que no los considera cancelados.

c) 2.º avales Asturgar

Los dos avales incluidos en este grupo corresponden a los segundos avales que fueron tramitados por el Servicio de Asesoramiento y Promoción Empresarial (SAYPE); el resto se incluye en las operaciones individuales. Estos avales se han venido reflejando en el estado de riesgo por el importe total de la deuda garantizada; no obstante, según la información facilitada en el ejercicio por el IDEPA (en el que se ha integrado el SAYPE), coincidente con la información de ASTURGAR, S.G.R., la deuda viva a 31 de diciembre de 2004 era de 134 miles de euros.

d) Industrias Lácteas

Todos los préstamos de Cajastur correspondientes a los avales de industrias lácteas tuvieron su vencimiento en el ejercicio 2002. No obstante, ante la ya comentada imposibilidad de los prestatarios para hacer frente a la deuda, algunos de los préstamos han sido refinanciados en el ejercicio. Por tanto, en el cuadro de riesgo elaborado, procede considerar los correspondientes avales vencidos a 31 de diciembre de 2002.

Además de los avales a los que hace referencia el estado, hay que considerar el riesgo derivado de los afianzamientos vigentes con cargo al Fondo Patrimonial de Garantías (FPG) constituido en el seno de la empresa Pequeños y Medianos Astilleros, sociedad de reconversión, S.A. (PYMAR), con el objeto de prestar fianzas y garantías a los astilleros miembros de PYMAR. El Principado aportó a dicho Fondo, hasta el 31 de diciembre de 2000, según el Convenio suscrito el 28 de septiembre de 1995 y de su Addenda I, 12.020 miles de euros, con el fin de suplementar la capacidad de afianzamiento del FPG para los astilleros asturianos.

En enero de 2001 (Addenda II) se amplía el plazo de duración del Convenio, que expiraba el 31 de diciembre de 2000, hasta el 31 de diciembre de 2001, prorrogable automáticamente por periodos anuales hasta la cancelación total de las operaciones de afianzamiento constituidas en virtud del mismo. En octubre de 2001, ante la delicada situación económica de Naval Gijón, S.A., único astillero asturiano afianzado, se estipula (Addenda III) la aportación por el Principado de Asturias de 2.705 miles de euros a pagar en cuatro anualidades: 301 miles de euros con cargo a los presupuestos del ejercicio 2001, 902 del 2002 y 751 del 2003 y del 2004.

Durante los ejercicio 2001 y 2002 se han reconocido obligaciones y realizado pagos por importe de 301 y 902 miles de euros, respectivamente, por lo que las aportaciones totales del Principado, hasta el 31 de diciembre de 2002, ascienden a 13.223 miles de euros. Sin embargo, en la certificación expedida por PYMAR sobre la situación a dicha fecha, figura una aportación al FPG de 12.020 miles de euros, al considerar que el importe total estipulado en la Addenda III (2.705 miles de euros) debe aplicarse a un crédito impagado por Naval Gijón (Estipulación Tercera, en relación con el Expositivo Cuarto de dicha Addenda). Efectivamente, según la Estipulación Novena del citado Convenio de 1995, «En caso de que tenga que hacerse frente al afianzamiento prestado a un astillero asturiano, la cuantía de la aportación institucional que responda del mismo se destinará a compensar su pago. La aportación del Principado de Asturias quedará reducida en la proporción correspondiente».

Con fecha 23 de diciembre de 2002, se suscribe una Addenda IV al Convenio de Colaboración entre el Principado y PYMAR de 1995, al considerar que los afianzamientos en vigor otorgados por el FPG a Naval Gijón, S.A., sin incluir al resto de astilleros asturianos, suponen un exceso de 21,1 millones de euros sobre el afianzamiento máximo permisible, de acuerdo con las aportaciones efectuadas por el Principado y el número de operaciones en vigor, siendo preciso que por parte del mismo se realice una nueva aportación al FPG que permita solventar este desfase. Se estipula una aportación de 6.311 miles de euros a pagar en cuatro anualidades: 1.803 miles de euros en 2003 y 1.502,5 miles de euros en los ejercicios 2004, 2005 y 2006.

En 2003 se ejecuta por PYMAR la garantía concedida a la construcción 556 de Naval Gijón, lo que produce un nuevo desfase entre la capacidad de afianzamiento de acuerdo con las aportaciones efectuadas por el Principado y las necesidades de garantías del FPG para los astilleros asturianos. Con fecha 21 de octubre de 2003, se suscribe una Addenda V al Convenio de Colaboración entre el Principado y PYMAR, en la que se establece que la CA ampliará su aportación al FPG de PYMAR en la cantidad de 4.226 miles de euros con

cargo a la partida presupuestaria 19.02.723B.832, que se hará efectivo de la siguiente forma:

Ejercicio	Importe (miles de euros)
2003	1
2004	25
2005	1.300
2006	1.300
2007	1.600

Asimismo, al producirse un crédito impagado por Naval Gijón, análogamente a lo señalado respecto a la ADDENDA III, la aportación del Principado de Asturias debe quedar reducida en la proporción correspondiente, debiendo destinarse a tal fin la totalidad de la aportación comprometida en virtud de la ADDENDA V. En consecuencia, no se trata de un incremento de la inversión de la CA, sino del pago a realizar para compensar la insolvencia producida. Sin embargo, tanto en los movimientos que refleja el mayor del concepto presupuestario 832 «Depósitos a largo plazo», como en la cuenta respectiva de la contabilidad financiera, se han incluido los importes correspondientes a las ADDENDAS III y V, es decir, las aportaciones realizadas para compensar insolvencias, cuando las mismas deberían contabilizarse como pérdidas del ejercicio, gastos extraordinarios por las insolvencias compensadas (ver apartado II.1.2.1.A)b).

Según la información facilitada por PYMAR, a 31 de diciembre de 2004, los afianzamientos en vigor otorgados por el FPG de PYMAR a Naval Gijón, S.A., ascienden a 111.947 miles de euros; no consta el riesgo vivo de las garantías concedidas. En caso de tener que hacer frente al afianzamiento, la aportación del Principado será proporcional a las aportaciones de PYMAR, hasta el límite de las cantidades destinadas al Fondo.

En relación con los avales fallidos y pagados por el Principado en ejercicios anteriores, se ha consultado la situación actual, comunicándonos que no se ha recuperado cantidad alguna por parte de la Comunidad.

Durante la fiscalización del ejercicio 2004, se ha reiterado la solicitud de información respecto de los avales fallidos de Talleres Alvar, S.A. y de Cultivos Marinos Asturianos, S.A. (CULMASTUR, S.A.), que (según las Alegaciones formuladas por la CA al Informe de 2001) fueron gestionados por el Servicio de Asesoramiento y Promoción Empresarial (SAYPE) y pagados por la Comunidad en los ejercicios 1995 y 1997, respectivamente, por importe de 601 y de 962 miles de euros. La CA sólo ha informado sobre Talleres Alvar, S.A., comunicando que se realizaron determinadas actuaciones entre las que se encuentra el embargo de diversas cuentas bancarias, sin resultado, habiéndose dado de baja por crédito incobrable el 20 de diciembre de 2002.

II.9.3 Subvenciones

El régimen regulador de las ayudas y subvenciones públicas concedidas por el Principado de Asturias está constituido con carácter general por las siguientes disposiciones:

— Capítulo VI, artículos 67 a 70, de la LH.
— Decreto 71/1992, de 29 de octubre, por el que se regula el régimen general de concesión de subvenciones, modificado por Decreto 14/2000.
— Resolución de 11 de febrero de 2000, de la Consejería de Hacienda, por la que se regula el régimen de garantías para el abono anticipado de subvenciones, modificada por Resolución de 19 de marzo de 2001, de la Consejería de Hacienda.
— Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, cuya entrada en vigor según la Disposición final tercera, se produce el 18 de febrero de 2004, tres meses después de su publicación en el BOE (18 de noviembre de 2003). Esta Ley incluye dentro de su ámbito subjetivo de aplicación (art. 3) a todas las Administraciones Públicas. No obstante, y tal como se desprende de su Disposición final primera, la Ley es solamente de aplicación total y plena a la Administración General del Estado, mientras que a la Administración de las Comunidades Autónomas será de aplicación en sus preceptos básicos, que son los que detalla la Disposición final citada en su apartado primero. En los no básicos, por lo tanto, les será también de aplicación a las Comunidades Autónomas que no hubiesen hecho uso de sus competencias para regular estos últimos, que no es el caso de la Comunidad que nos ocupa. No obstante, la Disposición transitoria primera establece en su apartado primero que «en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta ley se procederá a la adecuación de la normativa reguladora de las subvenciones al régimen jurídico establecido en la misma». Haciendo uso de esta posibilidad la normativa analizada en esta fiscalización no ha sido adaptada por la Comunidad del Principado de Asturias.

Las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2004 por la Administración General de la CA por subvenciones y ayudas a empresas privadas y a familias e instituciones sin fines de lucro se recogen en el estado siguiente:

(miles de euros)

Artículos presupuestarios	Rúbrica	Obligaciones reconocidas
	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	
47	- A Empresas privadas	66.920
48	- A familias e Instituciones sin fines de lucro	143.903
	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	
77	- A Empresas privadas	118.323
78	- A familias e Instituciones sin fines de lucro	112.847
	TOTAL	**441.993**

En la fiscalización del ejercicio 2004, sin perjuicio de que el análisis se extienda a otros aspectos, se establecen los tres objetivos fundamentales siguientes:

1. Comprobar que las ayudas se han otorgado respetando los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.
2. Verificar que los pagos anticipados que, en su caso se realicen, están debidamente garantizados.
3. Verificar que la Comunidad tiene establecidos sistemas de comprobación del cumplimiento de la finalidad de las subvenciones.

Para el análisis de cumplimiento de los objetivos señalados, se han seleccionado las siguientes resoluciones, por las que se convocan ayudas y subvenciones y se aprueban las correspondientes bases reguladoras:

— Resolución de 5 de marzo de 2004, de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para el inicio de la actividad de autónomos, así como las bases para su concesión cofinanciada por el Fondo Social Europeo. (En adelante 1).

— Resolución de 18 de marzo de 2004, de la Consejería de Medio Rural y Pesca, por la que se aprueban las nuevas bases reguladoras que regirán las ayudas estructurales al sector pesquero del Principado de Asturias, dentro del marco IFOP para el período 2004-2006. (En adelante 2).

ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES Y BASES REGULADORAS

Respeto a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad:

El apartado 2 del artículo 6 del Decreto 71/1992, señala que las subvenciones y ayudas con cargo a dotaciones innominadas se otorgarán de acuerdo con los principios generales de publicidad, concurrencia y objetividad.

Manifestación concreta del interés que la norma tiene por el cumplimiento de estos principios, es que en el artículo 7, exige que los órganos competentes para la concesión de las subvenciones aprueben las bases reguladoras de la concesión y que las mismas sean objeto de publicación en el BOPA.

Del análisis de las resoluciones por las que se convocan ayudas y subvenciones se han deducido las siguientes observaciones:

En las dos convocatorias se respetan los principios de publicidad y concurrencia, al ser todas aprobadas mediante resolución que se publica en el BOPA, y al estar abiertas a todas las personas o entidades que cumplan con los requisitos establecidos en las mismas. Por otra parte, ninguna de las convocatorias recoge disposición alguna que vulnere estos principios.

En relación con el tercero de los principios, esto es, el de objetividad, hay que decir que tanto en 1 como en 2, se prevé la creación de una Comisión de Valoración.

a) En la base octava de 1 se contempla esta creación y se establece en el apartado 2 de la misma sus funciones, entre las que se encuentra, la de fijar sus normas de funcionamiento y sus criterios de actuación, así como, estudiar y valorar las solicitudes recibidas, sin más especificaciones al respecto sobre los mismos. Analizadas las BBRR de esta convocatoria, así como una muestra de las actas de la comisión de valoración, se destacan las siguientes observaciones:

1.º Las solicitudes denegadas son siempre por falta de cumplimiento de alguno de los requisitos formales. En ninguno de los expedientes analizados consta la aplicación de baremos o cálculos que prioricen las solicitudes; es decir, las ayudas han ido concediéndose por orden de solicitud a aquellos beneficiarios que cumplen todos esos requisitos, hasta agotar el crédito disponible. Este criterio cronológico encuentra apoyo en el punto 1 de la base novena (segundo párrafo). Sin duda, es un criterio objetivo, pero no adecuado. Dado que la finalidad real de esta línea de ayudas es facilitar a personas desempleadas su establecimiento como trabaja-

dores autónomos, a través de proyectos viables y de interés para el Principado, deberían haberse hecho constar baremos y cálculos que valorasen dicha viabilidad e interés. La elaboración por parte de los solicitantes de la memoria justificativa que se exige según el anexo III constituye así un mero trámite que no ha servido para priorizar las solicitudes. Correspondería a la comisión de valoración fijar sus criterios de actuación, tal como establece la base octava en el punto 2, letra a, entre los cuales se debe entender incluido el establecimiento de baremos que tengan en cuenta esos criterios de viabilidad e interés [10].

2.º Según la base cuarta, la cuantía de la subvención se incrementará en 601 euros por cada hijo o hija menor de tres años de edad. La Resolución no especifica el momento en que este requisito se debe cumplir, por lo que debe ser interpretado favorablemente para el interesado. De esta forma, deben ser concedidas ayudas por hijo menor de 3 años siempre que en algún momento posterior a la publicación de la convocatoria y anterior a la solicitud se cumpla dicha circunstancia. Por este motivo, se estimó recurso de reposición correspondiente al expediente AU/0909/04. La Resolución debería haber precisado en qué momento debía cumplirse este requisito.

b) En el artículo 7 de 2 se prevé la creación de la comisión de valoración, así como su composición y funciones. En el artículo siguiente se establecen los criterios para valorar, seleccionar y enumerar las solicitudes. Además se prevén para cada una de las líneas de ayudas contempladas en la resolución criterios particulares de adjudicación que viene a complementar los generales establecidos en el artículo 8 al que hemos hecho referencia. En ningún caso se establecen los baremos que se van a utilizar en la aplicación concreta de cada criterio. Por todo ello se solicitaron los criterios de valoración que se han aplicado, los baremos utilizados y el cálculo realizado por la comisión de valoración para llegar a la valoración final obtenida. La Comunidad ha facilitado acta de la comisión de valoración reunida el 10 de junio de 2004, en la que se describe el proceso de selección de los proyectos y determinación de la cuantía a conceder propuesta para cada uno de ellos, basándose en los criterios de valoración establecidos en la convocatoria.

En tal proceso se aplica a cada proyecto una ponderación en función de los criterios específicos establecidos en las BBRR para cada línea.

El acta no explicita cuáles son esas ponderaciones, ni las relativas a criterios generales, ni las relativas a criterios específicos. Simplemente se remite a los artículos correspondientes de la Resolución, los cuales, por sí solos, no indican baremos ni cálculos concretos que permitan priorizar las solicitudes. No consta documento adicional alguno en el que se pongan de manifiesto cuáles han sido esos baremos y cálculos, a pesar de haberse solicitado. Por tanto, se puede afirmar que el Acta no motiva suficientemente la ordenación propuesta en el anexo III, como corresponde a la Comisión de Valoración según el artículo 7.3 de la Resolución.

Garantías de los pagos anticipados:

En 1 no se contempla la posibilidad de realizar pagos anticipados.

En el artículo 12 de 2 se prevé la posibilidad de realizar pagos anticipados y establece determinadas condiciones para su realización así como las garantías que, en su caso, deban prestarse.

Analizada la tramitación de los pagos anticipados realizados se debe concluir que éstos se garantizaron debidamente.

No se han aportado las certificaciones de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, de la Tesorería Territorial de la Seguridad Social y de la Intervención General del Principado de Asturias a que se refiere el apartado 3 del artículo 11, al que se remite el apartado 2 del artículo 12; aunque en varios documentos facilitados consta que las mismas sí han sido aportadas.

Existencia de sistemas de comprobación del cumplimiento de la finalidad de las subvenciones:

El artículo 11 del D. 71/1992 señala que los beneficiarios están obligados a justificar el cumplimiento de la finalidad que motivó la concesión y aplicación de los fondos, documentalmente y en la forma y plazos previstos en la resolución de concesión. En las Resoluciones seleccionadas se observa:

a) Con respecto a las Bases reguladoras (BBRR) de 1, dada la naturaleza de la convocatoria, la justificación del cumplimiento de la finalidad que motivó la subvención pasaría por la comprobación de las circunstancias acreditativas de la condición de beneficiario según se define en la base segunda de la convocatoria y que cumplan los requisitos establecidos en la tercera. Por ello se ha solicitado en relación con los expedientes de la muestra seleccionada, la correspondiente resolución de concesión y en su caso la documentación acreditativa de las condiciones exigidas a la empresa beneficiaria. Se

[10] Como la propia alegación pone de manifiesto, ni la Ley 38/2003, ni el Reglamento que la desarrolla son aplicables en el ejercicio 2004. En cualquier caso, las bases reguladoras de la subvención no exceptúan el requisito de fijar un orden de prelación de las solicitudes además, la no determinación de un plazo de presentación de las mismas impide establecer a priori si existirá o no crédito suficiente (art. 55.1 del Reglamento); en cuanto a la ponderación de los criterios de baremación no constan razones que justifiquen su falta (art. 60.2 del Reglamento).

Por lo que se refiere a la normativa de la Comunidad aplicable en el ejercicio, aunque la Resolución de 5 de mayo de 2004 no se refiere expresamente a los criterios de viabilidad e interés de los proyectos como «criterios de concesión», debe entenderse que deberían serlo, ya que definen la finalidad de la ayuda conforme al criterio cronológico utilizado, se ha realizado la comprobación formal de los documentos exigidos en la convocatoria, pero no consta la valoración de la memoria justificativa exigida en relación con los citados criterios de viabilidad e interés.

ha procedido al análisis de la documentación facilitada con el fin de verificar que constan en cada expediente los documentos que justifican la concesión de la subvención. Se extraen las siguientes conclusiones:

1.º En virtud de lo dispuesto en el apartado 4 de la base segunda, se incorporaron de oficio solicitudes formuladas al amparo de la convocatoria anterior, efectuada por Resolución de 21 de febrero de 2003.

2.º En el anexo II «documentación a presentar», no se solicita documento alguno que acredite la condición de desempleado, de forma que es el órgano concedente quien debe comprobar este requisito. Dado que, según consta en las actas de la comisión de valoración, se han denegado solicitudes por su falta de cumplimiento, cabría deducir que esa comprobación se ha realizado.

Por otra parte, en la base decimotercera referida al «Seguimiento y control» de las subvenciones, se indica que «sin perjuicio de las facultades que tengan atribuidas otros órganos de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, la Consejería de Industria y Empleo llevará a cabo la función de control de las subvenciones concedidas, así como la evaluación y seguimiento de los programas». Continúa la base señalando que «para realizar dichas funciones se podrán utilizar cuantos medios estén a disposición de la Consejería de Industria y Empleo para comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos en esta Resolución y demás normas vigentes que resulten de aplicación». Se han solicitado los informes o cualquier otro tipo de documentación en que se haya hecho constar las actuaciones de la Consejería de Industria y Empleo en este sentido y los resultados obtenidos de la misma, así como una relación de los expedientes que se han sometido a este control si éste no se hubiera realizado con carácter general para todos los expediente. Respecto a las actuaciones de seguimiento y control, se ha aportado informe firmado por la Jefa del Servicio de Autónomos, Economía Social y Emprendedores, con fecha 4 de octubre de 2007, que, según su título, versa sobre las actuaciones de la Consejería de Industria y Empleo a las que se refiere la base decimotercera (Seguimiento y control) de la Resolución de 5 de marzo de 2004.

Con independencia de su título, este informe no se refiere a ayudas solicitadas como consecuencia de la Resolución que nos ocupa, sino a las correspondientes a la convocatoria de 2003, aprobada por Resolución de 21 de febrero de 2003. De la redacción de la base decimotercera de la Resolución de 5 de marzo de 2004 parece deducirse la obligatoriedad de llevar a cabo estas actuaciones. Sin embargo, dado que estas ayudas han sido concedidas con la condición, entre otras, de mantener la actividad financiada durante un mínimo de 3 años, podrían haberse pospuesto [11].

Según el informe aportado, en cumplimiento del artículo 32.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y del artículo 85 de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, la Consejería está llevando a cabo la comprobación de todas las subvenciones correspondientes a beneficiarios que han causado alta en el régimen especial de trabajadores autónomos, agrario o del mar o en una mutualidad de previsión social, según proceda, en los meses de julio, agosto y septiembre de 2003. Se exponen los resultados del control, en los que constan 68 revocaciones, 38 iniciadas y 30 finalizadas. Los expedientes analizados por este Tribunal, que provenían de la convocatoria de 2003, se encontraban entre los que han sido objeto de este control.

b) En las BBRR de 2, el artículo 10 se refiere al «Plazo de cumplimiento». En su apartado primero, se establece que la Resolución de concesión de la ayuda fijará el plazo de justificación, que necesariamente será con anterioridad al 30 de noviembre de cada año, y es de obligado cumplimiento para el beneficiario. El apartado 1 del artículo 11 indica que el pago de la ayuda se puede realizar, previa solicitud del mismo por el interesado, una vez cumplida la finalidad y justificada ésta, con la aportación de los documentos que se indican específicamente para cada línea en la sección correspondiente de las bases de la convocatoria (se establecen bajo el epígrafe «forma de justificación del cumplimiento de la finalidad») y los que puedan exigirse en la Resolución de concesión. El apartado 2 de este último artículo, no obstante, establece los documentos que deben acompañar la solicitud de pago en cualquier caso y para todas las líneas de subvención.

Por todo ello se solicitó el resumen de la documentación presentada justificativa de la inversión a que se refiere el artículo 11.2 de la convocatoria, de forma que permitiera posteriormente pedir determinados justificantes de gasto para su examen; asimismo, se solicitó la documentación existente en relación con la «forma del cumplimiento de la finalidad». Las deficiencias extraídas del análisis de la documentación facilitada son las siguientes para cada una de las líneas de subvención:

Ayudas para medidas socioeconómicas en el Principado de Asturias:

Expte. 4.2.2/0012

— En la resolución de concesión de este expediente se recoge un apartado que se refiere al «Control de la Ayuda» en el que se establece que, en un plazo no superior a 20 días una vez transcurridos doce meses desde el cobro de la ayuda, el beneficiario debe acreditar documentalmente no haber ejercido la profesión de pescador

[11] En el trámite de alegaciones se manifiesta que el procedimiento de revisión de oficio se inicia con posterioridad a la finalización del plazo exigido por las bases reguladoras del mantenimiento de autoempleo, y con anterioridad al plazo establecido en el artículo 39 de la Ley 38/2003 y que se ha llevado a cabo la comprobación de todas las subvenciones concedidas al amparo de la Resolución de 5 de marzo de 2004.

durante dicho período. Se ha solicitado la documentación en la que se acredite este extremo. Teniendo en cuenta que el cobro de la ayuda se produce el 15 de diciembre de 04, el trabajador ha debido acreditar que durante un período de 12 meses desde entonces, esto es, hasta 15 de diciembre de 2005 no ha ejercido la profesión de pescador. Se ha facilitado Informe de la vida laboral del trabajador del Instituto Nacional de la Marina a fecha de 18 de noviembre de 2005, por lo que no abarca todo el período en el que debe justificarse la situación anterior. Por otra parte en este informe figura el trabajador dado de alta en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar por cuenta propia desde el 1 de noviembre de 2005, por lo que no se acredita el requisito aquí analizado.

Ayudas para el fomento de la construcción de nuevas embarcaciones en el Principado de Asturias:

Expte. 2.1.224

Se han facilitado los documentos bancarios que acreditan el pago de las inversiones a través de transferencia y se han acompañado con los correspondientes extractos de cuenta en los que está reflejado el pago realizado, tal y como exige el apartado b) del artículo 11.2 de la convocatoria y con los requisitos establecidos en el mismo. Solo hay que señalar por lo que se refiere al documento de transferencia correspondiente al pago de la factura n.º 61, que en él no aparece como ordenante el solicitante sino su representante legal.

No se ha aportado el anexo IX de la convocatoria a que se refiere el apartado c) del artículo 11.2, que recoge la declaración jurada de las subvenciones solicitadas a otros organismos.

— El artículo 22 de la convocatoria solo exige con carácter particular para esta línea de ayudas que el solicitante, previamente a la percepción de las ayudas, justifique el cumplimiento de la inversión, salvo en los caso en que el pago se haya anticipado, que no es el caso. Se ha solicitado documento bancario del pago de la ayuda correspondiente a 2004, que conforme la relación facilitada se ha producido el 27/12/2004. El mismo ha sido facilitado. Todas las facturas justificativas de la inversión correspondiente a 2004 son anteriores a esta fecha.

— Por su parte, la propia resolución de concesión exige que se constate la ejecución de las inversiones subvencionadas (segundo renglón de las condiciones a que queda sujeta el abono de la ayuda). Se ha facilitado informe de inspección de fin de la obra y entrega de la embarcación de 26/8/2005 que incorpora fotografías de la misma; no obstante, debería incorporarse un informe de inspección que acredite la realización de la parte de inversión que debe ejecutarse en 2004, lo que justificaría el abono de la anualidad de ese año.

Ayudas para el fomento de inversiones dirigidas a la transformación y comercialización de los productos de la pesca y de la acuicultura en el Principado de Asturias.

Exptes. 3.4.3.0031 y 3.4.2.0018

— Las dos resoluciones de concesión han sido emitidas el 2 de agosto de 2004, estableciendo que el plazo de justificación de la inversión debe ser antes del 20 de noviembre de cada uno de los años que abarcan los correspondientes planes de inversiones (2004-2006, en el primero de los expedientes y 2004-2005, en el segundo) por lo que se cumple el artículo 10.1 de la convocatoria.

— Según se describe en las resoluciones de concesión de ambos expedientes, la inversión subvencionable se distribuye en anualidades conforme un plan de inversiones, que en el primero de los expedientes abarca tres años (2004-2006) y en el segundo dos (2004-2005). En el primer expediente la inversión correspondiente a 2004 es de 18.000,00 euros, lo que supone una subvención de 9.000 euros y en el segundo, la inversión correspondiente a 2004 se eleva 907.621,70 euros, lo que conlleva una subvención de 453.810,85 euros.

— Por lo que se refiere al ejercicio 2004, según el resumen de la inversión, la misma ha sido en 2004 de 18.460,00 euros en el primer expediente y 908.268,84 euros en el segundo, por lo que se ha superado la inversión prevista. Se ha solicitado copia compulsada de las facturas justificativas de las inversiones correspondientes a este ejercicio y de la documentación acreditativa de la transferencia bancaria de pago, así como del extracto en que se contemple el pago correspondiente, a que se refiere el artículo 11.2 de la convocatoria. También se ha solicitado el anexo IX señalado en apartado c) del mismo artículo. Se ha facilitado la documentación solicitada y, examinada la misma, se señala que se han presentado las facturas que acreditan el coste de la inversión subvencionable, en el primer caso, la correspondiente a la anualidad del ejercicio 2004 y, en el segundo, una muestra de facturas correspondientes a la misma anualidad. De su examen se desprende que en el primero de los expedientes la única factura justificativa cumple los requisitos establecidos en el apartado a) del artículo 11.2, salvo por lo que se refiere a que no se hace constar la forma de pago. No obstante, la factura es de 17 de noviembre de 2004, por lo que se cumple el límite temporal señalado por la resolución de concesión a que ya se ha hecho referencia. En el segundo de los expedientes, si bien las facturas presentan algún defecto, cumplen los requisitos establecidos en el apartado a) del artículo 11.2).

— El artículo 42 de la convocatoria solo exige, con carácter particular para esta línea de ayudas, que el solicitante, previamente a la percepción de las ayudas, justifique el cumplimiento de la inversión. Se ha obtenido el documento bancario del pago de la ayuda correspondiente a 2004 que, conforme a la relación facilitada por la Consejería, se ha producido el 15 de diciembre y el 10 de diciembre de 2004, respectivamente. En el primero de los expedientes, la factura justificativa de la inversión correspondiente a 2004 es

anterior a la fecha señalada de pago de la ayuda. En el segundo de los expedientes, todas las facturas de la muestra justificativas de la inversión de 2004 son de 2005 y, por tanto, posteriores a la fecha señalada de pago de la ayuda, por lo que no se cumple el requisito exigido en el artículo 42 de la convocatoria.

II.10 CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

II.10.1 Observaciones comunes

Se incluyen en este apartado todas las observaciones relativas a cuestiones comunes a los contratos de obras, de suministro y de consultoría, asistencia o servicios.

II.10.1.1 Consideraciones generales

A) Metodología y alcance de la fiscalización

La fiscalización de la contratación administrativa de la Comunidad Autónoma se ha llevado a cabo de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 11 de la LOTCu, de 12 de mayo de 1982, 39 y 40 de la LFTCu, de 5 de abril de 1988, 57 y concordantes del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprobó el TRLCAP y, en cuanto no se opongan a la mencionada Ley, el RD 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprobó el RGLCAP y demás normas de desarrollo reglamentario.

De acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 39 de la LFTCu, se han seleccionado contratos de entre los siguientes:

a) Contratos de obras adjudicados mediante subasta con precios superiores a 601.012 euros, mediante concurso con precios superiores 300.506 euros y mediante procedimiento negociado con precios superiores 150.253 euros.

b) Contratos de suministro y de asistencia, consultoría o servicios adjudicados con precios superiores a 150.253 euros, cualquiera que fuese el procedimiento o la forma de adjudicación utilizados.

B) Contratos examinados

Se han examinado los 36 contratos que se relacionan en el Anexo III.1, adjudicados por un importe total de 178.491 miles de euros, lo que representa el 72% del importe de los contratos anteriormente indicados según las relaciones de contratos adjudicados en el ejercicio, remitidas este Tribunal, con el siguiente detalle:

Ejercicio 2004

(miles de euros)

CONSEJERÍAS/ENTES	SUBASTA		CONCURSO		PROCEDIMIENTO NEGOCIADO		TOTAL	
	Nº	Importes precios de adjudicación	Nº	Importes precios de adjudicación	Nº	Importes precios de adjudicación	Nº	Importes
Economía y Administración Pública			1	31.300	2	2.448	3	33.748
Educación y Ciencia	1	2.652					1	2.652
Cultura, Comunicación Social y Turismo			1	8.953			1	8.953
Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores			1	1.274			1	1.274
Medio Ambiente, Ord. Territorial e Infraestructuras			8	87.492	1	1.501	9	88.993
Salud y Servicios Sanitarios			1	3.146	4	11.648	5	14.794
Vivienda y Bienestar Social			2	4.967			2	4.967
Junta de Saneamiento del Principado			1	2.340			1	2.340
SESPA			10	15.506			10	15.506
CTA			2	3.593			2	3.593
ERA			1	1.671			1	1.671
TOTAL	1	2.652	28	160.242	7	15.597	36	178.491

Junto con los documentos de formalización de los contratos, se han enviado a este Tribunal y examinado los extractos de los expedientes administrativos, comprensivos de las diferentes actuaciones practicadas hasta la formalización documental, inclusive, y, por tanto, sin incluir con carácter general la fase de ejecución aunque, una vez examinados y a instancias de este Tribunal, se remitió diversa documentación de ejecución de cuyo examen se han obtenido los resultados que más adelante se exponen.

C) Remisión de expedientes de contratación y de documentación complementaria

Con carácter general y con la salvedad de dos expedientes de reducida cuantía, no se efectuó la preceptiva remisión de oficio a este Tribunal de los expedientes de los contratos modificados formalizados en el ejercicio por cuantías superiores a las previstas en el artículo 57.1 del TRLCAP aunque, posteriormente y previo requerimiento expreso, se han aportado los tres expedientes de modificaciones que se han examinado y que figuran en el Anexo III.1 con los números 34 a 36.

Además de la documentación que más adelante se indica, no se ha aportado a este Tribunal la siguiente documentación, expresamente requerida y complementaria de la inicialmente remitida con los expedientes:

N.º	Objeto y Consejería / Ente	Documentos no remitidos
11 y 12	Edificación de VPP (Vivienda y Bienestar Social)	- Certificado de ofertas recibidas en la licitación (art. 80.5 del RGLCAP)
17	Equipamiento sanitario – Hospital de Cabueñes (SESPA)	
17	Equipamiento sanitario – Hospital de Cabueñes (SESPA)	- Garantía definitiva (art. 36 del TRLCAP)[12]

[12] Con las alegaciones, se ha aportado un documento acreditativo del depósito de una garantía en el que no consta la clase ni la naturaleza de dicha garantía y que está fechado con posterioridad a la formalización documental del contrato, lo que implica una alteración del orden entre estas actuaciones establecido en la normativa (art. 54.2 del TRLCAP).

II.10.1.2 Procedimiento de contratación

A) Justificación de la necesidad y determinación del objeto de los contratos

a) En los expedientes de los contratos de obras en carreteras y de saneamiento, de construcción de un centro deportivo y de suministro de medicamentos (números 2 a 9 , 13 y 18 a 24 del Anexo III.1), no figuran los preceptivos informes razonados de los respectivos servicios promotores en los que debió exponerse la necesidad, las características y el importe calculado de las prestaciones objeto los mismos (art. 73.2 del RGLCAP) ni se han aportado posteriormente, previo requerimiento de este Tribunal. No obstante, se han remitido las memorias de los proyectos de obras en carreteras y de obras de saneamiento hidráulico, en las que se mencionan las necesidades existentes con mayor o menor grado de concreción, según los casos, y se describen las características de las obras a realizar.

Las memorias justificativas aportadas con respecto a los contratos de edificación de viviendas de promoción pública (números 11 y 12 del Anexo III.1) son totalmente insuficientes ya que, como única justificación de la necesidad, se menciona la «programación de actuaciones en materia de promoción Pública de Vivienda» de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, sin mayor precisión al respecto, y lo mismo sucede con el denominado «Informe de necesidad» del expediente de equipamiento y material para la realización de técnicas analíticas en el Hospital de Cabueñes (contrato número 17 del Anexo III.1), en el que no se especifican en modo alguno las supuestas necesidades existentes.

b) No se ha justificado la conveniencia de no ampliación de los medios materiales y personales con los que contaba la Administración contratante para cubrir las necesidades que se trataban de satisfacer a través de los contratos de limpieza de hospitales (números 28 y 29[13] del Anexo III.1); justificación requerida por el artículo 202.1 del TRLCAP.

c) La construcción de la Vía de Conexión Corredor del Nalón - Autovía del Cantábrico fue objeto de fraccionamiento en varias fases parciales, constituyendo las dos primeras fases el objeto de los contratos números 3 y 5 y del Anexo III.1 y comprendiendo ambas fases la construcción de dos tramos contiguos de la misma Vía. Dicho fraccionamiento se produjo, según consta en las memorias de los respectivos proyectos, «como resultado de los acuerdos pactados para la distribución de los Fondos mineros», sin que conste mayor concreción al respecto, lo que no se ajusta a la normativa reguladora de la contratación pública ya que el artículo 125.1 del RGLCAP requiere que los proyectos se refieran, necesariamente, a obras completas, entendiéndose por tales las susceptibles de ser entregadas al uso general o al servicio correspondiente, debiendo comprender, además, todos y cada uno de los elementos que sean precisos para su utilización y sin que se contemplen excepciones a esta norma por circunstancias de índole financiera como las invocadas en los proyectos.

B) Publicidad y concurrencia

a) Procedimiento negociado sin publicidad

No se han aportado las investigaciones, prospecciones de mercados o datos de registros oficiales, expresamente requeridos, que acrediten que el adjudicatario del contrato de consultoría y asistencia para la realización de estudios y trabajos estadísticos (número 33 del Anexo III.1) fuera el único capaz de realizar las prestaciones objeto de dicho contrato, circunstancia invocada por el órgano de contratación para la adjudicación de este contrato mediante un procedimiento negociado sin publicidad ni concurrencia mínima de ofertas, por lo que no se ha justificado la utilización de este procedimiento.

b) Tramitación de emergencia

La tramitación establecida en el artículo 72 del TRLCAP constituye un procedimiento particularmente excepcional ya que implica la absoluta exclusión de los contratos así tramitados de los principios de publicidad y de concurrencia, establecidos con carácter general en

[13] El informe aportado con las alegaciones sobre el contrato número 29 es ajeno al contenido de este párrafo del informe, que no se refiere a la justificación de la insuficiencia de medios propios sino a la falta de justificación de la conveniencia de no ampliación de los mismos; justificación que se considera necesaria habida cuenta de la periodicidad y permanencia con que deben prestarse de los servicios objeto de este contrato.

el artículo 11 de dicha Ley como informadores de la contratación pública, de todas las actuaciones relativas a la previa elaboración, supervisión y aprobación del proyecto y del presupuesto, de la formación previa del expediente, e, incluso, de la tramitación escrita del procedimiento; por ello, el TRLCAP limita su utilización a los supuestos de «acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional».

En consecuencia, esta tramitación excepcional debe utilizarse con un criterio estrictamente restrictivo, cuando sea indispensable para hacer frente a un acontecimiento imprevisible que revista una extraordinaria gravedad y cuya solución no pueda lograrse mediante alguno de los restantes procedimientos previstos en la Ley (tramitación de urgencia de un procedimiento abierto o restringido o mediante un procedimiento negociado con invocación de imperiosa urgencia).

En consideración a lo expuesto, no se ha justificado la existencia de los supuestos de hecho requeridos por la normativa para la aplicación del régimen excepcional de emergencia en el expediente del contrato de obras de corrección de deslizamiento y estabilización de ladera en la carretera AS-245, La Peña – Frieres (número 16 del Anexo III.1) ya que, como causa de la misma, se invocó un deslizamiento con aparición de fisuras longitudinales en la carretera por las lluvias caídas en el mes de noviembre de 2003 que se activó por nuevas lluvias caídas en enero de 2004, lo que podría suponer el corte de la carretera. Por consiguiente, desde las primeras lluvias que provocaron el deslizamiento hasta el 26 de febrero de 2004, fecha en que se adjudicaron las obras, transcurrieron casi tres meses, periodo temporal excesivamente dilatado e incongruente con la absoluta inmediatez que ha de caracterizar las actuaciones de emergencia.

Por otra parte, en el expediente no consta ni se acredita que el hipotético corte al tráfico de la carretera provocara la imposibilidad de comunicación de los núcleos de población afectados mediante otras vías alternativas.

Por último, se observan algunas dilaciones especialmente relevantes e incongruentes con la emergencia invocada: transcurrieron once días desde la resolución de adjudicación del contrato (26/02/2004) hasta la notificación de la misma al contratista (08/03/2004) y, en la ejecución y entrega al uso público de las obras, se aprecia un retraso de varios meses ya que, debiendo éstas haberse iniciado al día siguiente de la recepción de la notificación de la adjudicación y ejecutado en un plazo de cuatro meses y quince días, las obras no fueron recibidas hasta el día 17 de noviembre de 2004, tres meses y medio después de la expiración del plazo de ejecución, sin que se hayan aportado expedientes de prórrogas o suspensiones.

c) Actuaciones de las Mesas de contratación

Con carácter general, en los contratos examinados y adjudicados por concurso, no consta que las Mesas de contratación hicieran a los licitadores las preceptivas invitaciones para formular observaciones o reservas contra las propuestas de adjudicación según lo dispuesto en el artículo 87.1 del RGLCAP ni que dichas propuestas se realizasen en actos públicos [14].

Por lo que respecta a los contratos de construcción de un Centro de Salud en Ciudad Naranco y de gestión de servicios informáticos de la Administración del Principado (números 14 y 27 del Anexo III.1), aun cuando en las actas de la Mesa no se expresa la mencionada invitación, al menos consta la formulación en actos públicos de las correspondientes propuestas de adjudicación.

El concurso del contrato del servicio de limpieza, reparto y recogida de lencería, desinfección, desratización y de zonas verdes del Hospital «Valle del Nalón» (número 29 del Anexo III.1) es el único de los examinados en cuyo expediente consta el carácter público de la propuesta de adjudicación y el ofrecimiento a los licitadores asistentes de la invitación prevista en el precitado artículo del RGLCAP.

d) Publicidad de las adjudicaciones

No constan ni se han aportado las preceptivas publicaciones en diarios oficiales de las resoluciones de adjudicación de los contratos números 2, 3, 5 a 9, 18 a 24 y 33 del Anexo III.1 (art. 93.2 del TRLCAP).

Los anuncios de los contratos de construcción del Centro de Comunicación, Imagen y Sonido en Valnalón II – Langreo y del servicio de limpieza, reparto y recogida de lencería, desinfección, desinsectación, desratización y conservación de zonas verdes del Hospital «Valle del Nalón» (números 1 y 29) se publicaron cinco meses después de la adjudicación de los mismos, con un significativo retraso con respecto al plazo legal de cuarenta y ocho días establecido para esta publicación.

C) Adjudicación de los contratos

a) Formas de adjudicación

a.1. Durante el ejercicio y según los datos obrantes en las relaciones de contratos remitidas a este Tribunal, únicamente se adjudicaron mediante subasta siete contratos de obras con precios superiores a 601.012 euros, cuyo importe total asciende a 8.539 miles de euros, frente a cuarenta y cinco contratos de igual naturaleza y precios adjudicados mediante concurso por un importe total de 143.989 miles de euros, lo que pone de manifiesto una utilización excesivamente desproporcionada de ambas formas de adjudicación en detrimento de la subasta, forma que debe utilizarse normalmente para la adjudicación de los contratos de obras según el

[14] Este Tribunal no comparte las interpretaciones contenidas en los informes mencionados en la correspondiente alegación, al no apreciar contradicción alguna entre el contenido del RGLCAP y el del TRLCAP al que desarrolla.

artículo 75.1 del TRLCAP y que implica un menor riesgo para la selección objetiva de los adjudicatarios por el carácter absolutamente reglado de su procedimiento, además de primar las mayores bajas en los precios; en este sentido, en los contratos antes mencionados y adjudicados por subasta se obtuvo una baja media representativa del 22% de los presupuestos de licitación, mientras que, en los contratos adjudicados por concurso, se obtuvo una baja media representativa del 13% de los presupuestos de licitación.

a.2. En los expedientes de los contratos de obras en carreteras, de edificación de viviendas de promoción pública y de un Centro de Salud (números 2 a 9 y 14 del Anexo III.1), aun cuando se han invocado diversos supuestos de aplicación del concurso de entre los previstos en el artículo 85 del TRLCAP, no se especifican las particulares circunstancias de las respectivas obras que justifiquen los supuestos invocados ni se han acreditado, posteriormente, a petición de este Tribunal.

Con respecto al contrato de construcción de un centro deportivo y de ocio en el Nuevo Langreo (número 13 del Anexo III.1), con posterioridad a la tramitación del expediente se ha invocado la especial complejidad de las obras por el hecho de incluir la construcción de una piscina y la necesidad de valorar las reducciones del plazo a ofertar por los licitadores «ya que se trata de una instalación que debe ser entregada al uso público y por el interés de los propios usuarios», sin mayores precisiones al respecto; circunstancia absolutamente genérica que podría invocarse en cualquier expediente.

En ningún caso figuran en los expedientes los informes justificativos de la elección del concurso como forma de adjudicación, requeridos por el artículo 75.2 de la misma Ley.

Con respecto a los contratos de obras del colector-interceptor del Río Piloña, Tramo: Ceceda – Infiesto y de saneamiento de Pumarabule y Alto Candín, en el Concejo de Siero (números 8 y 9 del Anexo III.1), se han aportado sendos informes justificativos carentes de fechas, firmas e identificación de sus autores.

b) Criterios de adjudicación de contratos por concurso

b.1.- En los PCAP de los contratos que figuran en el siguiente cuadro, las puntuaciones asignadas para la valoración de los precios de las ofertas fueron escasamente relevantes sobre el total de las puntuaciones establecidas para el conjunto de los criterios selectivos, sin que consten las particulares circunstancias que pudieran justificar esta reducida ponderación que no es coherente con el principio de economía en la gestión de fondos públicos:

N.º	Objeto	Consejería / Ente	Total baremos	Precio (puntos)	Relevancia del precio (%)
2 a 7	Obras en carreteras	Medio Ambiente, Ordenación Territorial e Infraestructuras	500	120	24
14	Centro de Salud en Ciudad Naranco (Oviedo)	Salud y Servicios Sanitarios	210	30	14
27	Gestión de Servicios Informáticos[15]	Economía y Administración Pública	100	10	10
29	Limpieza, reparto y recogida de lencería, desinfección y conservación zonas verdes Hospital "Valle del Nalón"	SESPA	100	25	25
31	Servicio de alimentación y cafetería en la Residencia de Naranco	ERA	100	25	25

[15] La correspondiente alegación sobre este contrato es ajena al contenido de este apartado del Informe, que no se refiere a la adecuación de los criterios a la normativa, esto es, al principio de legalidad, sino a la incoherencia de los mismos con el principio de economía.

b.2.- Los precios de las ofertas fueron prácticamente irrelevantes en el contrato de gestión de servicios informáticos de la Administración del Principado (número 27 del Anexo III.1) ya que, además de la indicada reducida ponderación del precio, en el respectivo Pliego se estableció que las ofertas de los licitadores debían superar un umbral mínimo de 60 puntos en el criterio referente a la «oferta técnica», ponderado con un máximo de 70 puntos, previamente a la valoración de las bajas ofertadas. Como consecuencia de la aplicación de este umbral y por no superarlo, cuatro de las cinco empresas inicialmente admitidas fueron excluidas en la valoración, con lo cual el contrato fue adjudicado a la única empresa resultante de dicha exclusión, que había

presentado una oferta con una baja del 2,8%. A este respecto, se habían formulado objeciones en el informe de la Asesoría jurídica sobre los criterios de adjudicación establecidos en el PCAP y, posteriormente, el representante del Servicio Jurídico y Vocal de la Mesa de contratación rechazó el informe de valoración de ofertas por estimar que los criterios de adjudicación no podían considerase objetivos.

b.3. En los PCAP de los contratos de servicios números 28 y 29 del Anexo III.1, se establecieron diferentes ponderaciones de los precios de las ofertas (60 puntos sobre 100 en el primero y 25 puntos sobre 100 en el segundo), lo que no resulta coherente con la similitud de sus respectivos objetos (servicio de limpieza, desinsectación, desratización y conservación de zonas verdes del Hospital «San Agustín» de Avilés, el primero, y servicio de limpieza, reparto y recogida de lencería, desinfección, desinsectación, desratización y conservación de zonas verdes del Hospital «Valle del Nalón», el segundo), sin que consten circunstancias que pudieran justificar el diferente tratamiento de las ofertas económicas en uno y otro contrato.

b.4. En los PCAP de los contratos que figuran en el siguiente cuadro, no se estableció la forma o método de valoración de algunos criterios de adjudicación ni de asignación de las puntuaciones de los correspondientes baremos; dicha forma se precisó en los informes de valoración de ofertas, con posterioridad a la apertura de los sobres y, por tanto, al conocimiento de la documentación presentada por los licitadores, lo que resulta contrario a los principios de transparencia, publicidad y objetividad que han de regir la contratación pública.

N.º	Objeto y Consejería / Ente	Criterios
2 a 7	Obras en carreteras Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras	- Idoneidad de la solución ofertada, variantes o alternativas - Programación - Memoria constructiva - Plan de control de calidad
11 y 12	Edificación de VPP (Vivienda y Bienestar Social)	- Memoria constructiva - Programa de control de calidad - Plan de gestión de residuos
17	Equipamiento y material sanitario para técnicas analíticas en el Hospital de Cabueñes (SESPA)	- Características técnicas - Propuesta económica - Mantenimiento y servicios - Valores añadidos
28	Limpieza y conservación de zonas verdes en el Hospital "San Agustín" de Avilés (SESPA)	- Precio - Programas de trabajo
29	Limpieza, tratamiento de lencería y conservación de zonas verdes en el Hospital "Valle del Nalón" (SESPA)	- Oferta técnica - Precio - Calidad de materiales - Número de horas ofertadas

b.5. Los criterios de adjudicación de los contratos adjudicados mediante concurso por la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, el Consorcio de Transportes y el SESPA (números 14, 17 a 26, 28 y 29 del Anexo III.1) no se hallan indicados en los respectivos PCAP por orden decreciente de importancia, contra lo dispuesto en el artículo 86.2 del TRLCAP[16].

b.6. En los PCAP de los contratos adjudicados mediante concurso por el SESPA y por la Consejería de Economía y Administración Pública (números 17 a 24 y 27 a 29 del Anexo III.1), se estableció que «se entenderá como desproporcionada o temeraria la baja de toda proposición cuyo porcentaje exceda en 10 unidades porcentuales, por lo menos, a la media aritmética de los

[16] Las diferentes alegaciones sobre este apartado no son aceptables porque confunden la ordenación con la baremación o ponderación de los criterios, siendo ambos dos requisitos distintos y concurrentes, requeridos, expresamente, por el apartado 2 del artículo 86 del TRLCAP. Por otra parte, ni siquiera los baremos servirían en algunos casos para diferenciar todos los criterios ya que, con frecuencia, a diferentes criterios se asignan baremos iguales.

porcentajes de baja de todas las proposiciones admitidas» sin preverse la previa y preceptiva solicitud de información a los licitadores que hubieran ofertado dichas bajas para permitirles justificarlas, lo que implica el establecimiento, no de una presunción, sino de una afirmación de temeridad, con la consiguiente exclusión de los licitadores afectados, lo que no es conforme con lo dispuesto en el artículo 83.3 en relación con el artículo 90 del TRLCAP [17].

c) Posibilidad de presentación de variantes

En los contratos de obras en carreteras adjudicados mediante concurso por la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación Territorial e Infraestructuras (números 2 a 7 del Anexo III.1) en los que se admitió la posibilidad de presentación de alternativas o variantes por los licitadores, se fijaron como únicos límites de las mismas que no afectasen al trazado de las carreteras de forma sustancial, así como la no introducción de variaciones sensibles en la relación de bienes o servicios afectados, admitiéndose no obstante que pudieran afectar «a cualquiera de sus elementos constitutivos, ya sea parcialmente o de una manera integral»; por consiguiente, se estableció una limitación excesivamente genérica que implica una especial dificultad para la valoración objetiva al permitirse la presentación de ofertas no homogéneas, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 87.1 del TRLCAP, a cuyo tenor debe especificarse en el Pliego «sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada la presentación de variantes o alternativas».

Esta deficiencia es significativamente relevante en el contrato de adquisición de equipamiento y material sanitario para el Hospital de Cabueñes (número 17 del Anexo III.1) porque, en el respectivo Pliego, no se estableció limitación alguna al contenido de las posibles variantes a presentar por los licitadores y en los contratos de suministro de medicamentos para el Hospital Universitario Central de Asturias (números 18 a 24) en cuyo Pliego se fijó, como única limitación, el cumplimiento de los requisitos o exigencias del PPT, circunstancia ésta que debe observarse por los licitadores en todo caso, con independencia del procedimiento de adjudicación que se utilice y que, por tanto, no constituye una limitación específica de las posibles variantes.

d) Valoraciones de los precios de las ofertas

En los contratos que figuran en el siguiente cuadro, los baremos para la valoración de los precios de las ofertas, establecidos en los correspondientes PCAP, no se aplicaron en toda su extensión sino que, mediante la utilización de diversas fórmulas, se redujeron significativamente los márgenes de las puntuaciones otorgadas entre las ofertas más caras y las ofertas más económicas:

[17] Las correspondientes alegaciones son ajenas a este párrafo del Informe, que no se refiere a las valoraciones de las ofertas sino al contenido de los Pliegos.

N.º	Objeto y Consejería / Ente	Baremo precio (PCAP)	Oferta más económica (puntos)	Oferta más cara (puntos)	Diferencia de puntos
8	Colector interceptor del Río Piloña (Medio Ambiente, Ordenación territorial e Infraestructuras)	70	70	54,79	15,21
9	Saneamiento de Pumarabule y Alto Candín (Medio Ambiente, Ordenación territorial e Infraestructuras)	70	70	46,14	23,16
10	Saneamiento de núcleos rurales en Maqua (Junta de Aguas del Principado)	70	70	51,83	18,17
14	Construcción de un Centro de Salud en Ciudad Naranco (Oviedo) (Salud y Servicios Sanitarios)	30	30	9,26	20,74
17	Equipamiento y material para técnicas analíticas – Hospital de Cabueñes (SESPA) Lotes 1 a 4	30	30	24,6	5,4
17	Equipamiento y material para técnicas analíticas – Hospital de Cabueñes (SESPA) Lote 6	30	30	26,5	3,5
17	Equipamiento y material para técnicas analíticas – Hospital de Cabueñes (SESPA) Lote 7	30	30	29	1
17	Equipamiento y material para técnicas analíticas – Hospital de Cabueñes (SESPA) Lote 8	30	30	27,7	2,3
17	Equipamiento y material para técnicas analíticas – Hospital de Cabueñes (SESPA) Lote 9	30	30	19,8	10,2
28	Limpieza y conservación de zonas verdes – Hospital "San Agustín" de Avilés (SESPA)	60	60	57,39	2,61
29	Limpieza, tratamiento de lencería y conservación – Hospital "Valle del Nalón" (SESPA)	25	25	23,49	1,51
30	Vigilancia y seguridad – Centro de internamiento de jóvenes de Sograndio (Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores)	40	40	39,19	0,81

Como puede apreciarse y como consecuencia de estas valoraciones, las bajas tuvieron una relevancia significativamente menor de la que habría resultado si se hubieran otorgado las máximas puntuaciones de los respectivos baremos a las ofertas más económicas y las mínimas a las ofertas más caras, por lo que esta actuación no es conforme con el principio de economía en la gestión de fondos públicos.

Esta observación es especialmente relevante en los contratos números 17 y 28 a 30 porque, en los respectivos PCAP, no se había establecido fórmula alguna que diese cobertura a valoraciones tan reducidas de las bajas y, en particular, en los contratos del servicio de limpieza y conservación de zonas verdes en el Hospital «San Agustín» de Avilés y del servicio de vigilancia y seguridad en el Centro de Internamiento de Jóvenes de Sograndio (números 28 y 30 del Anexo III.1), que fueron adjudicados a las empresas que habían ofertado los precios más elevados.

e) Valoración de las ofertas según los restantes criterios de adjudicación, distintos del precio.

e.1. Algunos de los criterios de adjudicación establecidos en los PCAP de los contratos de obras en carreteras, de edificación de VPP, del servicio de vigilancia y seguridad en el Centro de Internamiento de Jóvenes de Sograndio (números 2 a 7, 11, 12, 30 del Anexo III.1) fueron desglosados en otros criterios y baremos más precisos, no previstos en los Pliegos, en los informes de valoración de ofertas. La concreción de los criterios y de los baremos con posterioridad a la apertura de los sobres y, por consiguiente, al conocimiento del contenido de la documentación presentada por los licitadores, no es conforme con los principios de publicidad, transparencia y objetividad que deben presidir la contratación administrativa.

e.2. En los informes de valoración de las ofertas presentadas en los concursos correspondientes a los contratos de obras de edificación de VPP y de suminis-

tro de bienes y material sanitario, adjudicados, respectivamente, por la Consejería de Vivienda y Bienestar Social y por el SESPA (números, 11, 12 y 17 a 24 del Anexo III.1) aunque figuran algunas breves explicaciones generales sobre la metodología de la valoración, no constan los motivos específicos por los que se otorgaron a cada uno de los licitadores las puntuaciones según los diferentes criterios selectivos, excepto los precios de las ofertas y las reducciones de los plazos de ejecución.

La valoración de las ofertas presentadas en la licitación del contrato del servicio de limpieza, reparto y recogida de lencería, desinfección, desratización y conservación de zonas verdes del Hospital «Valle del Nalón» (número 29 del Anexo III.1) es particularmente deficiente porque únicamente figura en un cuadro de puntuaciones sin motivar.

II.10.2 Ejecución de contratos de obras

A) Desviaciones de plazos y de costes

a) El contrato de obras de nueva conexión de infraestructuras de autovías en La Peña, Mieres (número 2 del Anexo III.1) se formalizó en mayo de 2004 con un precio de 15.555.839 euros y un plazo de quince meses. Un mes después se levantó el acta de comprobación de replanteo en la que se hizo constar la suspensión del inicio de la ejecución de las obras por la falta de disponibilidad de los terrenos necesarios. Aunque no se ha aportado el acta de comprobación de replanteo positiva o de inicio de la ejecución de las obras, expresamente requerida, la primera certificación de obras ejecutadas es del mes de agosto de 2004, por lo que las obras, de conformidad con el plazo contractual, deberían haberse terminado en octubre de 2005.

Sin embargo, la última certificación mensual ordinaria de obras ejecutadas, aportada a este Tribunal, corresponde al mes de marzo de 2006, de lo que se deduce un retraso no justificado en la ejecución de las obras de, al menos, cinco meses, sin que conste la concesión de prórrogas o la declaración de suspensiones ni la imposición al contratista de las sanciones por demora previstas en la normativa (art. 95 del TRLCAP).

Por otra parte, en dicha certificación figura un «presupuesto vigente líquido» por importe de 16.912.218 euros, superior al precio del contrato; por consiguiente, el precio del contrato experimentó un incremento por la diferencia (1.356.379 euros) que pudiera deberse a modificaciones aunque este extremo no consta documentalmente ya que no se ha aportado la segunda página de dicha certificación, en la que deberían figurar el detalle del contrato originario y de las posteriores modificaciones del mismo, ni una relación certificada, expresamente requerida, en la que deberían figurar diversos datos sobre todos los contratos adicionales que se hubieran tramitado como modificaciones o como complementarios del contrato ahora examinado. Por consiguiente y habida cuenta de la mencionada carencia documental, este incremento no está justificado.

No se han remitido el acta de recepción y la liquidación del contrato, expresamente requeridas.

b) El contrato de obras de construcción de la vía de conexión Corredor del Nalón – Autovía del Cantábrico – I Fase (número 3 del Anexo III.1) se formalizó en mayo de 2004 con un precio de 15.707.056 euros y un plazo de 16 meses y medio. El acta de comprobación de replanteo se firmó en el mes de junio con un resultado negativo, haciéndose constar la suspensión del inicio de las obras por no hallarse disponibles los terrenos, lo que implica una deficiente actuación administrativa en la preparación del contrato, y sin que se haya aportado la posterior acta de comprobación de replanteo positiva y de inicio de las obras, expresamente requerida. Ello no obstante, la primera certificación de obras ejecutadas, aportada a este Tribunal, corresponde al mes de diciembre de 2004, de lo que se infiere un retraso de seis meses en el inicio de las obras. En consecuencia con dicha certificación y de acuerdo con el plazo contractual, las obras deberían haber finalizado en mayo de 2006.

Sin embargo, como última certificación mensual se ha remitido la número 25, correspondiente al mes de diciembre de 2006, en la que se acredita la ejecución de obras por un importe total acumulado de 6.521.832 euros; lo que implica una ejecución del 42% del precio del contrato cuando había expirado ya el plazo de ejecución. Aun cuando en dicha certificación figura como fecha de terminación de las obras el 15 de febrero de 2007, no se han aportado los expedientes de concesión de prórrogas o de declaración de suspensión de las obras, expresamente requeridos, que pudieran amparar esta significativa desviación temporal; tampoco consta la imposición al contratista de las sanciones por demora previstas en la normativa.

Finalmente, no se han remitido la certificación final, el acta de recepción y la liquidación del contrato, documentos expresamente requeridos.

c) El contrato de obras de construcción de la vía de conexión Corredor del Nalón – Autovía del Cantábrico – II Fase (número 5 del Anexo III.1) se formalizó el 29 de diciembre de 2004 con un precio de 18.099.919 euros y un plazo de 19 meses. En enero de 2005 se firmó el primer acta de comprobación de replanteo en la que se suspendió el inicio de las obras por no hallarse disponibles los terrenos ya que, en concreto y en ese momento, no había fecha para el levantamiento de las actas de ocupación al haberse realizado la información pública de los bienes afectados el 24 de diciembre de 2004, cinco días antes de la formalización del contrato y después de la adjudicación del mismo, lo que implica una deficiente preparación administrativa del contrato. La suspensión del inicio de las obras se levantó en diciembre de 2005 aunque la primera certificación de obras ejecutadas no corresponde a dicho mes sino al mes de febrero de 2006. Por lo tanto, en el inicio de las

obras se observa una demora total de trece meses (68% del plazo).

En consecuencia con la referida certificación y de acuerdo con el plazo contractual, las obras deberían haber finalizado en septiembre de 2007.

Como última certificación mensual de obras ejecutadas, se ha remitido la número 11, correspondiente al mes de diciembre de 2006, en la que se acredita la ejecución de obras por un importe total acumulado de 8.498.238 euros; lo que implica una ejecución del 47% del precio del contrato cuando había expirado el 63% del respectivo plazo de ejecución.

No se han remitido la certificación final, el acta de recepción y la liquidación del contrato, documentos expresamente requeridos.

d) Los retrasos comentados en los anteriores apartados son particularmente incongruentes con el hecho de haberse adjudicado los respectivos contratos a licitadores que habían ofrecido reducciones de los plazos de ejecución y con valoración expresa, entre otras, de dicha circunstancia, que, además, había sido invocada en los respectivos expedientes para la elección del concurso como forma de adjudicación.

B) Obras adicionales

Se han examinado las modificaciones de los contratos de obras en ejecución en el Centro de Salud y Centro de especialidades «Puerta de la Villa», de Gijón, y en el Hospital «San Agustín», de Avilés, que figuran en el Anexo III.1 con los números 34 a 36 y cuyo importe total asciende a 10.247 miles de euros y el contrato «Complementario n.º 1 del de la Fase II de las obras de ampliación y reforma del Hospital San Agustín de Avilés» (número 15 del Anexo III.1), todos ellos tramitados por la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios.

B.1. Modificado n.º 1 al de reforma y ampliación del Centro de Salud y Centro de especialidades «Puerta de la Villa», de Gijón

a) Antecedentes

El contrato primitivo fue adjudicado por el INSALUD el 13 de agosto de 2001 con un precio de 4.311.398 euros y un plazo de 24 meses y se formalizó el 24 de septiembre del mismo año aunque las obras no se iniciaron hasta enero de 2002 por hallarse ocupados los locales afectados El expediente fue traspasado a la Administración del Principado en virtud del RD 1471/2001, de 27 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del INSALUD a la CA.

b) Resultados de la fiscalización del contrato (número 34 del Anexo III.1)

El modificado que ahora se fiscaliza fue formalizado el 2 de agosto de 2004 con un importe de 1.779.267 euros, que implicó un incremento del 41% del precio del contrato primitivo, y sin variación del plazo de ejecución. Esta disparidad entre el incremento del precio y del plazo se debió a que la totalidad de las obras objeto de la modificación habían sido ejecutadas con anterioridad a la tramitación del preceptivo expediente, es decir, con omisión absoluta del procedimiento establecido en la normativa (arts. 101 y 146 del TRLCAP), lo que motivó la posterior convalidación de actuaciones por el Consejo de Gobierno a efectos del abono al contratista de las obras ejecutadas con base en la doctrina del enriquecimiento injusto.

B.2. Contratos de obras adicionales en el Hospital «San Agustín», de Avilés

a) Antecedentes

El 27 de junio de 2000, el Presidente Ejecutivo del INSALUD adjudicó por concurso el contrato de obras de la 2.ª fase de ampliación y reforma del Hospital «San Agustín» de Avilés, con un precio de 28.639.224 euros y un plazo de treinta y dos meses, iniciándose el cómputo del mismo el día 20 de noviembre de 2000.

En agosto de 2001, se solicitó una autorización para la redacción de un proyecto modificado, que fue concedida por el INSALUD en diciembre de ese mismo año condicionada a la fijación de un precio de 34.833 euros por la redacción de dicho proyecto. La empresa consultora presentó objeciones sobre el precio al considerar que el sistema utilizado para su determinación era incorrecto por tratarse de una modificación que afectaba a la casi totalidad del proyecto en ejecución y estimando un precio de 583.931 euros.

En enero de 2002, se produjo el traspaso al Principado de Asturias de las funciones y servicios del INSALUD, recibiéndose en la correspondiente Consejería el expediente en el mes de abril del mismo año. Examinadas las objeciones planteadas por la empresa consultora, la Consejería acordó con el interesado fijar el precio de redacción del proyecto modificado en 294.921 euros, iniciándose el respectivo expediente de contratación en julio de 2002 y proponiéndose la aprobación del mismo y la autorización del gasto en septiembre del mismo año. Ante dicha propuesta, la Intervención Delegada emitió una Nota de reparos por entender que no existían razones técnicas que impidieran que la modificación pudiera ser realizada por un facultativo distinto del redactor del proyecto primitivo; planteada el 22 de octubre de 2002 por la Intervención General, la discrepancia fue resulta el 18 de noviembre confirmando el reparo impuesto.

Ello no obstante y paralelamente a las actuaciones anteriores, se habían ido ejecutando una serie de obras no contempladas en el contrato primitivo pero que se hallaban incluidas en el proyecto modificado pendiente de aprobación. Estas obras, por tanto, se ejecutaron sin la previa tramitación y aprobación del preceptivo expe-

diente de modificación del contrato, con infracción generalizada de la normativa reguladora de la modificación de contratos. El 18 de diciembre de 2002 se autorizó el pago de estas obras por un importe de 851.872 euros, invocándose la doctrina del enriquecimiento injusto.

El proyecto modificado fue entregado en el Registro de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios el día 10 de diciembre de 2002, a efectos de supervisión y aprobación. Aunque con fecha 29 de mayo de 2003 dicho proyecto fue supervisado favorablemente, el contratista presentó un escrito de alegaciones en el que manifestó su disconformidad con algunos de los precios contradictorios propuestos por la Dirección facultativa, ante lo cual se celebraron varias reuniones entre la Consejería, la Dirección facultativa y la empresa adjudicataria hasta que se obtuvo un compromiso sobre el presupuesto, lo que originó una modificación del proyecto y la nueva remisión del mismo al Servicio de Supervisión e Inspección el 5 de abril de 2004.

b) Resultados de la fiscalización de los contratos

b.1. Modificado 1.º (número 35 del Anexo III.1)

Se formalizó en noviembre de 2004 con un importe de 5.643.505 euros y un plazo de doce meses, lo que implicó unos incrementos representativos del 19,7% y del 37,5%, respectivamente, del precio y del plazo primitivos; integrándose en este modificado algunas unidades de obra que ya habían sido ejecutadas y abonadas con anterioridad por importe de 827.405 euros. Para la tramitación del modificado, se invocaron tres motivos: en primer lugar, el cumplimiento del Decreto de Prevención de la Legionella (RD 909/2001, de 27 de julio), posterior al inicio de las obras, que implicaba una reconsideración de los materiales y criterios empleados en las instalaciones de fontanería y climatización, en segundo, modificaciones por cambios en el programa funcional causadas por «nuevas necesidades aparecidas» y «nuevas formas de trabajar y mejorar la calidad asistencial», sin mayor concreción al respecto, y, finalmente, las variaciones del proyecto por las unidades de obras ya ejecutadas.

Por lo que respecta a las obras ejecutadas con anterioridad a la tramitación del expediente, ya se ha indicado la irregularidad que implican al haberse omitido, absolutamente, el procedimiento establecido para su aprobación en los artículos 101 y 146 del TRLCAP.

Por otra parte y exceptuando la primera circunstancia invocada, en las restantes no consta ni se ha acreditado que respondan a nuevas necesidades o a causas no susceptibles de previsión cuando se redactó el respectivo proyecto primitivo, por lo que no pueden considerarse justificada la modificación a los efectos del artículo 101.1 del TRLCAP, sin que conste la práctica de las actuaciones previstas en el artículo 219 del TRLCAP para el resarcimiento de daños y perjuicios por los defectos o errores del correspondiente proyecto primitivo [18].

b.2. Contrato complementario (número 15 del Anexo III.1)

Casi dos años después, el 23 de marzo de 2004 se solicitó por el Servicio de Asuntos Generales de la Consejería la segregación del mencionado proyecto modificado de un edificio destinado a talleres, almacenes y despachos para el Servicio de Ingeniería y Mantenimiento del Hospital, cuya construcción estaba prevista en el mismo, y su tramitación separada como expediente complementario, sin que en la documentación remitida a este Tribunal consten las causas de la segregación ni del cambio de calificación jurídica del expediente; dicho edificio es objeto del contrato ahora fiscalizado que se adjudicó el 17 de septiembre de 2004 con un precio de 1.401.423 euros y un plazo de seis meses, mediante procedimiento negociado sin publicidad ni concurrencia mínima de ofertas al mismo contratista adjudicatario del contrato de las obras de ampliación y reforma del Hospital.

Este contrato tuvo como objeto las obras de nueva planta de un edificio de dos alturas y, por tanto, una actuación independiente de la del contrato originario que, en consecuencia, no debió adjudicarse como complementaria de aquél al mismo contratista mediante un procedimiento negociado sin publicidad por no concurrir los requisitos necesarios para la utilización de dicho procedimiento requeridos por el artículo 141.d) del TRLCAP, sino mediante un procedimiento con publicidad y concurrencia general [19].

Las obras dieron comienzo el once de octubre de 2004 con un plazo de ejecución de seis meses. La última certificación de obras ejecutadas, en la que se acredita la ejecución de obras por un importe total acumulado igual al precio del contrato, se expidió tres meses después, en enero de 2005, lo que implica la terminación de las obras cuando solo había transcurrido la mitad del plazo. No obstante e incoherentemente con tan acelerada ejecución, la recepción del contrato se llevó a cabo siete meses después, en agosto del mismo año, fuera del plazo de un mes establecido al efecto en el artículo 110.2 del TRLCAP, sin que consten circunstancias justificativas del retraso en la recepción y en la consiguiente puesta en servicio de las obras ejecutadas.

---

[18] La alegación referente a las causas de esta modificación no es aceptable porque en ella no se concretan ni especifican las «mejoras en procesos asistenciales», «demandas de los ciudadanos» o la «ampliación de la cartera de valores» que motivaron la misma ni se aportan los documentos acreditativos de estas circunstancias.

[19] Lo alegado sobre este contrato es absolutamente contradictorio con la Memoria del proyecto complementario en la que se afirma, literalmente que «se refiere a una actuación independiente al proyecto original y modificado 1.º aprobados, que comprende la construcción de nueva planta de un edificio u OBRA COMPLETA, de tal modo, que una vez ejecutadas las obras con arreglo al mismo, será susceptible de ser entregada al uso al que se destina».

II.10.3 Ejecución de los contratos de suministro

a) El contrato de suministro de postes de información y señalización de puntos de paradas de los servicios de transporte público regular de viajeros (número 25 del Anexo III.1) se formalizó el 9 de noviembre de 2004 con un plazo de cuarenta y cinco días, por lo que los postes deberían haberse entregado antes del 25 de diciembre del mismo año. Sin embargo y aunque la empresa adjudicataria puso los postes a disposición del CTA en el plazo estipulado, el acta de recepción no se firmó hasta el 4 de abril de 2005 porque se hallaba pendiente de adjudicación el contrato de las correspondientes obras de instalación (a este respecto, no se había especificado en el PCAP del contrato de suministro el lugar concreto de entrega de los postes, contrariamente a lo requerido por el artículo 67.5.f del RGLCAP). Por consiguiente, la entrega al uso público de los postes sufrió una demora superior al 100% del plazo del contrato como consecuencia de una deficiente coordinación administrativa en la tramitación de los expedientes de los contratos del suministro de los postes y de las obras necesarias para su instalación.

b) El contrato de suministro de expendedoras y canceladoras de billetes y tarjetas sin contacto (número 26 del Anexo III.1) se formalizó el 5 de agosto de 2004 con un plazo de cuatro meses, por lo que, en principio, los bienes objeto del suministro deberían haberse entregado e instalado antes del 6 de diciembre del mismo año.

Sin embargo, un mes después de la formalización del contrato y a propuesta de la Directora del Área Técnica del CTA, se autorizó una prórroga del plazo hasta finales del año 2005, es decir, de un año de duración, lo que implica una desviación temporal del 300% del plazo, porque, no contemplándose en el contrato la integración del sistema ferroviario, el CTA había «recibido la confirmación de la empresa RENFE acerca de su interés en participar en su integración tarifaria y de servicios y en idéntico sentido, la operadora ferroviaria FEVE ha confirmado al CTA su voluntad de alcanzar acuerdos de colaboración que permitan participar de su integración»; prórroga que fue concedida el 24 de septiembre del mismo año.

En septiembre de 2005 y habida cuenta de la necesidad de «adquisición de nuevos sistemas fonéticos para todos los apeaderos y estaciones de Asturias en su red de cercanías, la realización de cerramientos en un número significativo de sus estaciones y apeaderos, la instalación de servidores centrales para el sostenimiento del sistema monético y la implantación de una red de comunicaciones segura entre cada estación y apeadero y la sede central donde están los servidores» derivada de las mismas circunstancias invocadas para la prórroga anterior (integración del transporte ferroviario), se concedió una segunda prórroga del plazo del contrato hasta junio de 2006, con la que éste se amplió seis meses más.

Aunque la segunda prórroga pone de manifiesto la implícita necesidad de importantes modificaciones del objeto del contrato, no se ha remitido a este Tribunal una relación certificada, expresamente requerida, comprensiva de todos los contratos adicionales que se hubieran tramitado como modificaciones o como complementarios del referido contrato, con datos referentes a las causas que los motivaron, las razones de no haberlas tenido en cuenta cuando se tramitó el expediente originario y sus importes, plazos y fechas de formalización.

En consecuencia, en la ejecución de este contrato se produjo una significativa desviación temporal total representativa del 450% del plazo y una desviación del coste que no ha sido posible cuantificar por la omisión de información antes mencionada, debido a circunstancias que ponen de manifiesto una muy deficiente preparación del contrato primitivo ya que el CTA adjudicó dicho contrato sin poseer la información necesaria para determinar el contenido y el alcance de las prestaciones objeto del mismo, contra lo dispuesto en el artículo 13 del TRLCAP. A este respecto, resulta significativo que en el PPT del contrato ni siquiera se determinaran los operadores de transporte por carretera que iban a integrarse en el sistema tarifario, indicándose tan sólo una cifra estimativa (50) así como que no era posible «precisar aún el número de operadores que van a participar de esta operación ni el alcance de la misma» [20].

II.10.4 Ejecución de los contratos de consultoría, asistencia o servicios

a) El contrato de prestación del servicio de limpieza, desinsectación, desratización y conservación de zonas verdes del Hospital «San Agustín» de Avilés (número 28 del Anexo III.1) se formalizó en febrero de 2004 con un precio de 4.519.863 euros y un plazo de veinticuatro meses con efectividad desde el uno de marzo de 2004; plazo que fue prorrogado por un año, hasta el 28 de febrero de 2007, con un precio de 2.378.438 euros y un incremento de 118.506 euros (5,2%) sobre el precio anual del contrato originario.

En febrero de 2006, se aprobó una modificación del contrato con un importe adicional anual de 43.581 euros, con la finalidad de extender la prestación del servicio al Centro de Salud Mental - Comunidad Terapéutica de Avilés, centro en el que el servicio había sido prestado hasta entonces por otra empresa cuyo contrato había finalizado por transcurso del periodo de vigencia. Al tratarse de unas instalaciones distintas y separadas de las que constituyen el objeto del contrato originario (Hospital «San Agustín») la adjudicación del contrato de limpieza del Centro de Salud Mental al mismo contratista del Hospital mediante una modificación del contrato de limpieza de dicho Hospital y, por tanto, sin

[20] La correspondiente alegación carece de soporte documental, al no adjuntarse las facturas que en ella se mencionan ni una certificación negativa sobre los contratos adicionales, sin que, por otra parte, se especifiquen en dicha alegación las causas por las que no fue posible prever el interés de los operadores ferroviarios en participar en la integración tarifaria.

un procedimiento con publicidad y concurrencia general, fue improcedente y no está justificada.

Requeridas las valoraciones periódicas y certificaciones expedidas para el abono de los trabajos efectuados (arts. 199, 200 y 204 del RGLCAP), se han remitido certificados de conformidad por los servicios prestados desde marzo de 2004 hasta diciembre de 2006, faltando, por tanto, las correspondientes a enero y febrero de 2007.

No se ha aportado el acta de recepción, expresamente requerida (arts. 110.2 y 213.1 del TRLCAP).

b) Con relación a la ejecución del contrato número 29 del Anexo III.1, cuyo objeto fue el servicio de limpieza, reparto y recogida de lencería, desinfección, desinsectación, desratización y conservación de zonas verdes del Hospital «Valle del Nalón» entre el 1 de octubre de 2004 y el 30 de septiembre de 2006, únicamente se ha remitido un acta de conformidad con el servicio prestado desde octubre hasta diciembre de 2004. No se han remitido las restantes valoraciones periódicas y certificaciones expedidas para el abono de los trabajos efectuados, los expedientes de prórrogas y el acta de recepción, documentos expresamente requeridos.

c) El contrato número 30 del Anexo III.1, cuyo objeto fue la vigilancia y seguridad privada en el Centro de Internamiento de Jóvenes Infractores de Sograndio, fue adjudicado con un precio de 1.273.656 euros y con un plazo de ejecución de un año, desde el 1 de julio de 2004 hasta el 30 de junio de 2005, prorrogado un año más, en julio de 2005, con un importe de 1.313.139 euros.

En abril de 2006, se aprobó una modificación del contrato por importe de 109.020 euros, motivada por la próxima apertura de un módulo de internamiento terapéutico de menores, vinculado organizativa y funcionalmente al Centro de Sograndio, al que era preciso extender la prestación del servicio de vigilancia. Sin embargo, en el expediente de la modificación no constan las razones, expresamente recabadas, por las que dicha necesidad no fue prevista cuando se preparó el contrato primitivo, por lo que no se considera justificada a los efectos del artículo 101.1 del TRLCAP.

II.11 Fondos de compensación interterritorial

II.11.1 Dotaciones de los Fondos

El importe total de las dotaciones del ejercicio en concepto de Fondos de Compensación Interterritorial (FCI), sección 33 de los PGE, es de 44.672 miles de euros, de los que 33.505 miles corresponden al Fondo de Compensación y 11.167 miles al Fondo Complementario (el 33,33% del primero, según establece el artículo 6.1 de la LFCI). No se incorporan remanentes de crédito procedentes de ejercicios anteriores. Los proyectos de inversión adscritos a los FCI de 2004 han recibido dotaciones de crédito de otras fuentes, alcanzando una dotación total por importe de 61.286 miles de euros (41.348 del Fondo de Compensación y 19.938 del Fondo Complementario), cuya ejecución se encuentra incluida en diversas aplicaciones presupuestarias.

La Comunidad carece de una contabilidad adecuada de los gastos con financiación afectada y la liquidación presupuestaria no diferencia la ejecución correspondiente a la dotación de crédito de los FCI; no obstante, para determinar la ejecución de los proyectos adscritos a que se refiere el artículo 8 de la LFCI, la Comunidad utiliza el criterio de aplicar a la inversión realizada de cada proyecto en primer lugar la dotación de los FCI. Como consecuencia, sólo se puede definir el remanente de crédito de cada proyecto como diferencia entre el crédito comprometido y las obligaciones reconocidas.

II.11.2 Recursos del FCI

La liquidación presupuestaria de los recursos de los FCI, registrada en el concepto presupuestario 702.002 «Fondo de Compensación Interterritorial 2004», se refleja en los anexos IV.2 (Fondo de Compensación) y IV.4 (Fondo Complementario) y presenta un grado de realización del 100%, situándose los derechos reconocidos en un total de 44.672 miles de euros.

II.11.3 Proyectos de inversión

A) Proyectos financiados

En los PGE, los créditos de los FCI asignados a la Comunidad para el ejercicio 2004 se distribuyen inicialmente entre 10 proyectos (9 del Fondo de Compensación y 1 del Fondo Complementario), principalmente de carácter genérico.

Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de la CA de 9 de septiembre de 2004 se aprobó solicitar la modificación cualitativa y cuantitativa de los proyectos vinculados a los FCI del ejercicio, que se resume en el siguiente estado:

Ejercicio 2004

ALTERACIÓN DE LOS PROYECTOS VINCULADOS	Número		Importe (miles de euros)	
	Fondo de Compensación	Fondo Complementario	Fondo de Compensación	Fondo Complementario
- Incluidos	22	16	28.351	11.167
- Modificados				
• Aumentados	-	-	-	-
• Disminuidos	1	-	(224)	(11.167)
- Suprimidos	7	1	(28.127)	-
TOTAL	30	17	-	-

Como consecuencia de las modificaciones cualitativas efectuadas, ha ascendido finalmente a 40 el número de proyectos cofinanciados con los FCI de 2004, de los que 24 proyectos corresponden al Fondo de Compensación y 16 al Fondo Complementario. Como en ejercicios anteriores, la CA señala que la necesidad de las modificaciones viene motivada básicamente en función de la ejecución de los proyectos a financiar por los FCI de 2004.

El proyecto genérico «Construcción y rehabilitación de viviendas de promoción pública en varios concejos de Asturias», que figuraba como proyecto número 8 del Fondo de Compensación y número 10 del Fondo Complementario se suprime. El proyecto numero 10 se sustituye por 15 proyectos individualizados (números 33 a 47) de edificación y reparación de viviendas. Como ocurrió en ejercicios anteriores, algunos de estos subproyectos se financian conjuntamente con recursos de los FCI y préstamos hipotecarios para viviendas. Dichos préstamos serán objeto de subrogación por parte de los propietarios. La CA recupera el importe de la inversión en las viviendas financiadas con dotaciones de los FCI al efectuar su venta, sin que conste el destino dado a los recursos obtenidos de dichas ventas.

La gestión de todos los proyectos se realiza directamente por la Comunidad.

La distribución por materias de la dotación de los FCI para el ejercicio 2004, así como la inversión total del ejercicio en los proyectos correspondientes, ha sido la siguiente:

(miles de euros)

MATERIAS	DOTACIÓN DE LOS FONDOS		INVERSIÓN DEL EJERCICIO	
	Fondo de Compensación	Fondo Complementario	Fondo de Compensación	Fondo Complementario
Autopistas, autovías y carreteras	25.180	_	30.766	_
Otros medios de transporte	149	_	149	_
Protección y mejora del medio ambiente		3.372		6.275
Puertos	2.787	_	4.354	_
Viviendas		7.795		13.663
Otras materias	5.389	_	6.059	_
TOTAL	**33.505**	**11.167**	**41.328**	**19.938**

Los anexos IV.1 y IV.3 recogen los proyectos financiados con cargo a las dotaciones de los FCI del ejercicio. Teniendo en cuenta la limitación número 4 y la inexistencia de una contabilidad adecuada de los gastos con financiación afectada, no es posible conocer la dotación de crédito durante toda la vida de los proyectos, por lo que para la elaboración de los citados anexos se ha considerado como dotación del ejercicio el crédito comprometido para cada uno de los proyectos. Siguiendo este criterio, las dotaciones de crédito del ejercicio para los proyectos cofinanciados con los FCI ascienden a 61.286 miles de euros (41.348 del Fondo de Compensación y 19.938 del Fondo Complementario) y las obligaciones reconocidas en el ejercicio a 61.266 miles de euros (41.328 del Fondo de Compensación y 19.938 del Fondo Complementario), resultando un grado de ejecución del 100% para cada uno de los Fondos.

La generalidad con la que se encuentran definidos algunos proyectos y el hecho de que muchos de ellos tienen duración plurianual y no se mantienen con financiación del FCI a lo largo de toda su ejecución, no permiten disponer de la información necesaria para conocer su grado de avance, determinado por el porcentaje que la inversión acumulada en cada uno de ellos representa sobre su coste total actualizado. Sólo en los proyectos definidos de forma concreta desde el principio, en los que existe una autorización, una adjudicación y una ejecución posterior, podría ser efectivo el cálculo del coste total actualizado.

II.11.4 Financiación de los Fondos

Las solicitudes efectuadas vienen condicionadas por el criterio de determinación de la ejecución de los proyectos, hasta el límite del importe financiado por los FCI, según se ha señalado en el apartado II.11.1. La Comunidad considera como importe de cada proyecto, para el cálculo de los porcentajes de ejecución establecidos en el artículo 8.2 de la LFCI, su dotación de los FCI del ejercicio. Durante el ejercicio la CA ha realizado la petición de los recursos correspondientes a la totalidad de las dotaciones de los Fondos de Compensación de 2004, quedando pendientes de cobro en su integridad a 31 de diciembre. En 2004 se ha cobrado la totalidad de las dotaciones de los FCI de 2003, 42.571 miles de euros, que se habían solicitado en el ejercicio anterior.

Según se ha señalado en el apartado II.11.2, la Comunidad registra derechos reconocidos por el importe total de la dotación de los FCI correspondiente al ejercicio 2004, 44.672 miles de euros, siguiendo el criterio de reconocimiento establecido en el artículo 8.4 de la LFCI y en el documento 4 de los Principios Contables Públicos que, en su punto 74, establece que la CA reconocerá el derecho en el momento en que efectúe la petición de fondos al Estado.

En relación con los subproyectos de viviendas mencionados en el apartado II.11.3.A), se observa que algunos de ellos son financiados, además de los recursos aplicados del Fondo Complementario, por créditos hipotecarios, si bien no consta que en el ejercicio se hayan efectuado disposiciones de estos préstamos.

III. CONCLUSIONES

El adecuado reflejo de la liquidación presupuestaria y de la gestión y situación económico-financiera llevada a cabo en el ejercicio se halla condicionado principalmente por las salvedades que, en su caso, se expresan en los siguientes apartados.

III.1 RENDICIÓN DE CUENTAS

La Cuenta General de la Comunidad se rinde a este Tribunal dentro del plazo legal previsto en el artículo 131 de la Ley General Presupuestaria y conforme a la estructura prevista en el artículo 63 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias. Junto con las de los Organismos autónomos, se rinden las cuentas del ente público Servicio de Salud del Principado de Asturias, al que son de aplicación, a los solos efectos de su régimen económico y presupuestario, las previsiones del citado Texto relativas a los organismos autónomos. Esta cuenta incluye también la de la entidad pública Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario y la de los entes públicos Consejo Económico y Social y Consejo de la Juventud. Tanto estos últimos como la Caja de Crédito de Cooperación Local, el Real Instituto de Estudios Asturianos, el Consorcio para la Gestión del Museo Etnográfico de Grandas de Salime, el Consorcio de Transportes de Asturias, y las entidades públicas 112 Asturias, Bomberos del Principado de Asturias e Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias rinden las cuentas fuera del plazo establecido en el artículo 35.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en relación con el artículo 139 de la Ley General Presupuestaria. Las cuentas del Museo Etnográfico no se presentan acompañadas de su aprobación por el órgano correspondiente.

Las cuentas del Consorcio de Transportes de Asturias y las de las entidades 112 Asturias, Bomberos del Principado de Asturias e Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias no están firmadas por todos los socios o administradores, como determina el Plan General de Contabilidad.

La documentación rendida por la Administración General y las demás entidades que deben formar y rendir sus cuentas conforme al Plan General de Contabilidad Pública del Principado de Asturias no incluye toda la información mínima a cumplimentar en la Memoria

que establece dicho Plan. Además, las de la Caja de Crédito de Cooperación Local y el Real Instituto de Estudios Asturianos no se ajustan al modelo seguido por el resto de entidades, si bien se observan avances de este último en tal sentido; la Caja presenta, únicamente, un balance de sumas y saldos.

El Consorcio del Museo Etnográfico de Grandas de Salime no forma sus cuentas y estados conforme al régimen de contabilidad que le es de aplicación, constituido por la Instrucción de contabilidad del tratamiento especial simplificado para entidades locales de ámbito territorial con población inferior a 5.000 habitantes, aprobada por Orden al Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990.

Las cuentas de las empresas públicas se rindieron fuera del plazo establecido por el artículo 35.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en relación con el artículo 139 de la Ley General Presupuestaria. Las cuentas de Sociedad Inmobiliaria del Real Sitio de Covadonga y de Empresa Pública Sociedad de Servicios del Principado de Asturias, S.A. no están firmadas por los administradores.

En el curso de la fiscalización, se rindieron fuera de plazo las cuentas anuales de las fundaciones integrantes del sector autonómico. Con la excepción de Fundación Comarcas Mineras para la Formación y Promoción del Empleo y de Fundación para el Fomento de la Economía Social, las demás cuentas aportadas no están firmadas por todos los miembros de su Patronato (apartado I.4).

III.2 ADMINISTRACIÓN GENERAL

1.— No existe una contabilidad adecuada de los gastos con financiación afectada que permita considerar las desviaciones de financiación en el cálculo del saldo presupuestario y del remanente de tesorería, así como determinar los compromisos de ingresos susceptibles de financiar créditos para gastos del ejercicio (apartado 1.5.1).

2.— El presupuesto de gastos por programas no contiene, generalmente, indicadores suficientemente específicos y cuantificables que permitan el seguimiento del grado de consecución de los objetivos. Esta situación y la carencia de contabilidad analítica motiva que no sea posible conocer y analizar objetivamente el coste y el rendimiento de los servicios públicos (apartado 1.5.2).

3.— En relación con los expedientes de modificación de crédito, la Comunidad realiza generaciones de crédito en función de los compromisos de ingresos que se establecen en los convenios suscritos con la Administración General del Estado y de la ejecución de los gastos financiados con los correspondientes convenios; la normativa presupuestaria del Principado no contempla este supuesto en la habilitación de créditos (apartados I.2.B)3 y II.1.1.A)c).

4.— En el análisis de los derechos reconocidos en el ejercicio, se destacan las siguientes observaciones:

— La Comunidad utiliza el criterio del reconocimiento de derechos, por las aportaciones recibidas como consecuencia de los convenios suscritos con la Administración del Estado, en el ejercicio en que se ejecuta el correspondiente gasto financiado y no, como establecen los Principios Contables Públicos, cuando se produce el incremento de activo o, en el caso de los Fondos Mineros, conforme a las peticiones de fondos establecidas en los convenios suscritos. Deberían estar disminuidos en 631 miles de euros los derechos reconocidos en el ejercicio por la anualidad de 2003, cobrada en dicho año, del Convenio con el Ministerio de Educación y Cultura (plan de estabilización). Asimismo, deberían estar disminuidos en 4.957 miles de euros los derechos reconocidos en 2004, correspondientes al Convenio con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación del ejercicio 2002, cobrados e incluidos en 2003 en el saldo extrapresupuestario del concepto «Ingresos del Estado pendientes de aplicación»; análogamente, deberían aumentarse en 5.850 miles de euros los derechos reconocidos en el ejercicio, correspondientes a ayudas de este Ministerio para obras de infraestructuras y equipamiento, ya que su cobro se incluye en el saldo a 31 de diciembre de 2004 del citado concepto extrapresupuestario.

— No existe un concepto presupuestario específico, tanto en el ejercicio corriente como en presupuestos cerrados, para registrar los ingresos correspondientes al Fondo de Cohesión. Para este Fondo, que no financia ejes y medidas generalistas, sino proyectos concretos con un grado determinado de cofinanciación, no se ha establecido por la CA un registro presupuestario particularizado por anualidades.

— Se reconocieron, indebidamente, derechos en el capítulo 9 «Pasivos financieros» por 88.800 miles de euros, dado que en el ejercicio no se han producido formalizaciones de préstamos ni, por tanto, disposiciones de efectivo. Contrariamente, se han dispuesto en el ejercicio 2.190 miles de euros correspondientes a operaciones de crédito concertadas en ejercicios anteriores, cuyos derechos se reconocieron entonces y no debieron registrarse hasta el momento de su efectiva disposición. En consecuencia, los derechos reconocidos en este capítulo deberían disminuirse en 86.610 miles de euros.

— En relación con el «Convenio para actuaciones en la Universidad Laboral» suscrito, en el ejercicio 2003 no se reflejaron, como derechos reconocidos pendientes de cobro, 3.838 miles de euros que figuraban como obligaciones reconocidas con el Principado en el presupuesto de gastos del Estado de 2003, cuyo pago se efectuó en 2004. Por tanto, debieron aumentarse en dicho importe los derechos reconocidos de 2003 y, en consecuencia, disminuirse en 3.838 miles de euros los derechos que figuran reconocidos en la liquidación presu-

puestaria de la Comunidad del ejercicio 2004 (apartado II.1.1.C)b).

5.— El resultado presupuestario del ejercicio presenta, según la Cuenta General rendida, un superávit de 6.011 miles de euros. La variación neta de pasivos financieros fue negativa por importe de 59 miles de euros, llegándose a un saldo presupuestario del ejercicio de 5.952 miles de euros. El efecto de las salvedades reflejadas en este Informe es negativo, en el resultado presupuestario, en 3.308 miles de euros y, en el saldo presupuestario, adicionalmente en 86.610 miles de euros (apartado II.1.1.D).

6.— En relación con el Inventario de Bienes Inmuebles existente, que no está conectado al sistema económico-financiero del Principado (ASTURCON), se puso en funcionamiento, a partir del ejercicio 2003, un tratamiento informático de los datos patrimoniales cuyo resultado constituye una base de datos con un procedimiento de actualización, pero que no ha permitido facilitar, durante la fiscalización, la situación del inventario a 31 de diciembre de 2004. No se dispone de un Inventario de Bienes Muebles que se haya actualizado desde 1991, llevándose únicamente el control de estos bienes a través de un sistema de fichas de alta y baja. Del resto de bienes y derechos no se tiene inventario alguno, ni siquiera se dispone de registros sistemáticos y actualizados que permitan un control adecuado de los mismos.

En la contabilidad financiera, como consecuencia de las equivalencias con la contabilidad presupuestaria utilizadas, la venta de bienes registrada en el capítulo 6 del presupuesto de ingresos («Enajenación de inversiones reales») se computa incorrectamente como beneficio por el importe total de las ventas; a diferencia de ejercicios anteriores, en 2004 no se han efectuado asientos contables directos con el fin de dar de baja los bienes vendidos que estaban dados de alta en el inmovilizado material y regularizar el beneficio contabilizado. Por otra parte, sólo se registra contablemente, a partir del ejercicio 2002, la amortización de los bienes del inmovilizado material incorporado al Inventario de Bienes Inmuebles; la dotación del ejercicio 2004 no se calcula correctamente, ya que se contabiliza por el mismo importe de la dotación del ejercicio anterior. Asimismo, debe destacarse que no se han contabilizado bajas en el inmovilizado material por las entregas realizadas respecto a las inversiones destinadas al uso general y a las gestionadas para otros entes públicos. El conocimiento de la composición y valoración del patrimonio queda afectado por todo lo señalado, condicionando la representatividad de la situación económico-financiera reflejada en el balance (apartado II.1.2.1.A)a).

7.— Respecto a las inversiones financieras permanentes del Principado, se destacan las siguientes observaciones:

— El total capital final suscrito de la cartera de valores a largo plazo de la Administración General de la Comunidad no es coincidente con el saldo de las inversiones financieras permanentes en capital que figura en el balance. Por otra parte, las aportaciones patrimoniales a las fundaciones deberían considerarse, con carácter general, como transferencias de capital, no como inversiones.

— No debería incluirse, en el saldo de la cuenta que recoge la participación de la Comunidad en un fondo patrimonial de garantía, el importe de las aportaciones realizadas destinado a la cobertura de créditos impagados, debiendo contabilizarse como pérdidas, gastos extraordinarios del ejercicio en que se compensan las garantías ejecutadas. Por otra parte, dada la naturaleza de estas aportaciones, deberían contabilizarse en la cuenta «Fianzas constituidas a largo plazo» y no como «Depósitos».

— No ha sido facilitado el estado de situación de los diferentes préstamos concedidos pendientes de reintegro a la Comunidad Autónoma. Se ha aportado diversa documentación, incompleta, de diversos préstamos concedidos por el Principado que no han sido contabilizados (apartado II.1.2.1.A)b).

8.— La relación de deudores presupuestarios presentada por la Comunidad no identifica la totalidad de los mismos. La Cuenta General rendida no recoge la información sobre los derechos a cobrar de presupuestos cerrados que según el Plan General de Contabilidad Pública se debe cumplimentar en la memoria. Los saldos de los ejercicios 1986 a 1999, que suman 20.159 miles de euros, deberían depurarse; la Comunidad no ha dotado provisión para insolvencias, si bien incluye este importe como derechos pendientes de dudoso cobro, para el cálculo del remanente de tesorería (apartado II.1.2.1.B)a).

9.— Diversas entidades financieras incluyen cuentas de recaudación de tributos, como entidades colaboradoras, de las que no consta su conocimiento o control por la Administración de la Comunidad, al no haber facilitado ésta la relación de las cuentas de esta naturaleza existentes, recabada por este Tribunal; esta información debe estar en poder de la Comunidad, para posibilitar el cumplimiento del deber de control y seguimiento que establece el Reglamento General de Recaudación. Por otra parte, se han puesto de manifiesto diferencias pendientes de justificar entre la información facilitada por la Comunidad y la obtenida de dos entidades financieras (apartado II.1.2.1.C).

10.— En relación con los acreedores extrapresupuestarios, se observa la existencia de diversos conceptos cuyo saldo debe regularizarse, procediendo, en su caso, a la correspondiente aplicación presupuestaria. Por otra parte, la Comunidad no utiliza la cuenta «Hacienda Pública, IVA soportado» ni el correspondiente concepto no presupuestario, incluyendo el IVA devengado como un gasto presupuestario; en la liquidación anual del Impuesto presentada figura como IVA soportado deducible un importe de 268 miles de euros,

que no deberían haberse considerado como obligaciones reconocidas del ejercicio (apartado II.1.2.2.B)a.2).

11.— De las cuentas rendidas resulta un remanente de tesorería de 60.674 miles de euros, que pasaría a ser negativo al minorarse en 101.112 miles de euros como consecuencia de los efectos de las salvedades expuestas en el informe (apartado II.1.4).

12.— El endeudamiento a largo plazo de la Administración General del Principado a 31 de diciembre de 2004 alcanza 749.236 miles de euros, un 10% inferior al de 2003 al no haberse formalizado por la Comunidad durante el ejercicio operaciones de crédito a largo plazo. En relación con el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para el Principado, que para el ejercicio 2004 es el de déficit cero, su cumplimiento queda reflejado en el resultado obtenido por la Comunidad, que determina una capacidad de financiación o superávit de 32 millones de euros en 2004 en términos de contabilidad nacional, conforme al informe provisional emitido por la Intervención General de la Administración del Estado (apartados II.8.C) y II.9.1).

13.— Gran parte de los avales concedidos por la Administración del Principado durante el ejercicio presentan elevado riesgo de que, ante la imposibilidad de que los prestatarios atiendan el pago de la deuda, la Comunidad tenga que hacer frente finalmente a los préstamos avalados. El riesgo vivo de los avales otorgados por la Comunidad Autónoma asciende a 31 de diciembre de 2004 a 86.592 miles de euros, de los cuales 3.328 miles de euros corresponden a avales vencidos pendientes de pago. Por otra parte, debe tenerse en cuenta la responsabilidad de la Comunidad respecto de la insolvencia de Naval Gijón, S.A. (Astillero Naval Gijón), que se refleja en los sucesivos compromisos de aportaciones del Principado al Fondo Patrimonial de Garantías constituido en el seno de la empresa Pequeños y Medianos Astilleros, sociedad de reconversión, S.A. (PYMAR); en caso de tener que hacer frente a los afianzamientos en vigor otorgados por dicho Fondo a Naval Gijón, S.A., al producirse un crédito impagado por esta Sociedad, la aportación del Principado será proporcional a las aportaciones de PYMAR, hasta el límite de las cantidades destinadas al Fondo (apartado II.9.2).

14.— Del análisis del cumplimiento de la normativa en la concesión de subvenciones, así como en su pago y comprobación de las actuaciones subvencionables, se ha observado la ausencia de adecuados criterios de otorgamiento de la subvención o, en su caso, de baremos explícitos en los que deben sustentarse los criterios de valoración previstos por las bases reguladoras de la concesión. Con carácter general, los requisitos que deben cumplir los beneficiarios de las ayudas y el cumplimiento de la finalidad que motivó su concesión están adecuadamente previstos y justificados, excepto alguna deficiencia observada en los expedientes analizados (apartado II.9.3).

15.— Respecto a la participación de la Comunidad Autónoma en los Fondos de Compensación Interterritorial, cabe destacar lo siguiente:

— Las dotaciones de crédito para los Fondos de Compensación Interterritorial de la Comunidad aprobadas por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, con las modificaciones autorizadas durante el ejercicio, no se adscriben en su mayor parte a proyectos concretos sino a líneas muy generales de actuación. Dado que los proyectos de inversión tienen, normalmente, una duración plurianual y que la Comunidad no los afectaba a la financiación del Fondo de Compensación Interterritorial en todas las anualidades, no es posible realizar en el ámbito de dichos Fondos el adecuado seguimiento y control de estos proyectos durante toda la ejecución de los mismos (apartado I.5.4).

— La Comunidad Autónoma carece de una contabilidad adecuada de los gastos con financiación afectada y la liquidación presupuestaria no diferencia la ejecución correspondiente a la dotación de los créditos de los Fondos de Compensación Interterritorial (apartado II.11.1).

— La Comunidad ha recuperado el importe de la inversión en viviendas financiadas con dotaciones de los Fondos de Compensación Interterritorial, por los recursos obtenidos de la venta de dichas viviendas, sin que conste el destino dado a los mismos (apartados II.11.3 y 4).

16.— Respecto a la contratación administrativa:

— Con carácter general, no se justificó adecuadamente en los expedientes de obras en carreteras, de construcción de un centro deportivo y de suministro de medicamentos la necesidad del objeto de los contratos para los fines del servicio público y, en particular, esta justificación es totalmente insuficiente en los expedientes de los contratos de edificación de viviendas de promoción pública (apartado II.10.1.2.A.b).

— En los Pliegos de varios contratos adjudicados por concurso, no se establecieron las formas o métodos de valoración de algunos criterios de adjudicación, lo que se realizó posteriormente, una vez abiertos los sobres y conocida la documentación aportada por los licitadores, contra los principios de transparencia, publicidad y objetividad, rectores de la contratación pública, y, en algunos Pliegos, tampoco se establecieron límites precisos a las alternativas o variantes que podían presentar los licitadores, lo que implica una difícil valoración homogénea de las ofertas. En varios de los concursos examinados, las bajas económicas fueron escasamente valoradas, en algunos casos mediante el establecimiento de unas ponderaciones escasamente relevantes o, en otros, al utilizarse fórmulas que redujeron significativamente los márgenes de las puntuaciones otorgadas entre las ofertas más económicas y las ofertas más caras, lo que no es conforme con el princi-

pio de economía en la gestión de fondos públicos (apartado II.10.1.2.C).

— En las ejecuciones de varios contratos, se produjeron significativas demoras y ampliaciones injustificadas de los plazos de ejecución así como contratos adicionales que ponen de manifiesto deficiencias e imprevisiones en la preparación de los correspondientes contratos primitivos, algunos de las cuales no debieron haberse tramitado como tales sino adjudicarse como contratos independientes, mediante procedimientos con publicidad y concurrencia general (apartados II.10.2, II.10.3 y II.10.4).

III.3 ORGANISMOS AUTÓNOMOS

1. En el ejercicio 2004, los Organismos Autónomos de la Comunidad han gestionado un presupuesto cuyo importe agregado asciende a 88.256 miles de euros, con un grado de ejecución del 83% y un grado de realización de los ingresos de un 84%; el resultado y el saldo presupuestario, coincidentes al no existir variación de pasivos financieros, totalizan 314 miles de euros (apartado II.2).

2. El activo agregado de los Organismos asciende a 47.296 miles de euros, con unos fondos propios de 36.276 miles de euros. En el ejercicio han generado un ahorro agregado de 3.276 miles de euros (apartado II.2).

3. La financiación de los organismos autónomos está constituida fundamentalmente por transferencias corrientes y de capital procedentes del Principado, excepto la Junta de Saneamiento, cuyos ingresos del ejercicio corresponden casi en un 100% a la exacción del canon de saneamiento (apartado II.2.1 al 5).

III.4 ENTES PÚBLICOS

1. Los entes de la Comunidad con normativa específica y sometidos al Plan General de Contabilidad Pública del Principado de Asturias totalizan un presupuesto agregado de 1.118.235 miles de euros, con un grado de ejecución de los créditos casi del 100% y un grado de realización de los ingresos ligeramente superior al 100%; el resultado presupuestario, coincidente con el saldo presupuestario al no existir endeudamiento a largo plazo, representa un superávit de 6.094 miles de euros (apartado II.3).

2. El activo agregado de los entes del Principado alcanza un importe de 148.546 miles de euros, con unos fondos propios de 100.042 miles de euros. El ahorro generado en el ejercicio asciende a 24.074 miles de euros (apartado II.3).

3. La financiación de los entes públicos corresponde fundamentalmente a las transferencias, en su mayor parte corrientes, que proceden del Principado (apartado II.3.1 al 6).

III.5 EMPRESAS PÚBLICAS

1. Del análisis del sector empresarial de la Comunidad Autónoma, se destacan los siguientes aspectos:

— El resultado global obtenido por las empresas públicas del Principado, antes de impuestos, es positivo por importe de 9.492 miles de euros, que se debe fundamentalmente al beneficio obtenido por dos empresas, Sedes, S.A. y Hostelería Asturiana, S.A. Una vez deducidos los resultados financieros, negativos en 2.035 miles, y las subvenciones aplicadas en el ejercicio, 9.407 miles, pasaría a ser de 2.120 miles de euros.

— Según se deduce de las cuentas rendidas por las empresas, así como de la información suministrada por el Principado, el saldo de las deudas financieras que mantiene el sector, a fin de ejercicio, asciende a 35.248 miles de euros (apartado II.4).

2. A fin de ejercicio, se encuentran incursas en la causa de disolución establecida en el apartado 4.º del artículo 260.1 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, dos empresas, Sociedad Inmobiliaria del Real Sitio de Covadonga, S.A. y Sociedad Regional de Turismo, S.A. (apartados II.4.11 y 16).

III.6 OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS

1. La Fundación Barredo y la Fundación del Hospital del Oriente de Asturias presentan, al cierre del ejercicio, un capital circulante o fondo de maniobra negativo por importe de 1.917 y 349 miles de euros, respectivamente, motivado fundamentalmente por la financiación con recursos a corto plazo de las inversiones realizadas desde la constitución de la fundación, en la parte que no está cubierta por las subvenciones de capital recibidas y los recursos generados por la actividad fundacional. La Fundación del Hospital del Oriente de Asturias manifiesta en la memoria que espera equilibrar en los ejercicios siguientes este desequilibrio financiero y, adicionalmente, conseguir una retribución por los servicios prestados que cubra al menos sus costes de explotación; el incremento del capital circulante en 328 miles de euros producido en el ejercicio pone de manifiesto que la inestabilidad financiera existente ha sido corregida en parte (apartado II.5.3 y 6).

2. Como consecuencia de los beneficios del ejercicio, los fondos propios de la Entidad pública 112 Asturias disminuyen su importe negativo hasta 1.306 miles de euros; no obstante, mediante la consolidación en un préstamo del importe dispuesto de un crédito-préstamo suscrito en el ejercicio anterior, se ha corregido la situación existente al cierre de 2003, cuando el capital circulante era negativo, pasando en 2004 a ser positivo por importe de 1.055 miles de euros (apartado II.7.1).

3. Los fondos propios de la Entidad pública Bomberos del Principado de Asturias se elevan a 5.379 miles de euros, mientras que el endeudamiento financiero al cierre del ejercicio asciende a 9.634 miles de euros, de los que 8.544 miles son a largo plazo y 1.090 miles a

corto plazo; análogamente a lo señalado en el punto anterior, en 2004 se consolidó en un préstamo de 4.658 miles de euros el contrato de crédito-préstamo suscrito en 2003 (apartado II.7.2).

4. En el activo del balance del Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias, el epígrafe «Deudores» presenta un saldo de 35.693 miles de euros, que corresponde al Principado en su mayor parte, recogiendo el importe de los derechos procedentes de la dotación presupuestaria del ejercicio 2004 que, habiendo sido reconocidos a favor del Instituto por la Comunidad en el citado ejercicio, se encontraban pendientes de cobro a la fecha del cierre del mismo, 24.043 miles de euros, así como 11.498 miles de euros pendientes de cobro procedentes de la dotación presupuestaria de 2003 (apartado II.7.3).

IV. RECOMENDACIONES

1.— Se han modificado o añadido diversos artículos del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias que afectan a la homogeneidad del texto normativo. Por otra parte, dado el sometimiento al régimen de contabilidad pública señalado en el artículo 59 del mismo, el artículo 63 no ajusta la estructura y el contenido de la Cuenta General de la Comunidad a lo previsto en la cuarta parte del Plan General de Contabilidad Pública del Principado, referida a las cuentas anuales que deberán ser formuladas. Todo ello aconsejaría un nuevo texto refundido o una ley actualizada en materia de régimen económico y presupuestario.

2.— Se debería implantar una contabilidad adecuada de los gastos con financiación afectada, conforme a los criterios fijados por la Comisión de Principios y Normas Contables Públicas, documento 8.

3.— Se deberían establecer de forma precisa los objetivos o fines a cumplir en los programas del Presupuesto, concretando los indicadores que permitan medir el grado de cumplimiento de los objetivos programados.

4.— Se debería elaborar un inventario que recoja todos los bienes y derechos de la Comunidad de una forma sistemática y que esté debidamente actualizado y conectado al sistema económico-financiero del Principado.

5.— La Cuenta General de la Comunidad debería incluir la información concerniente al endeudamiento que mantiene la Administración, al margen de que éste no se haya materializado a través de títulos-valores, y la relativa a los avales, según lo establecido en la Memoria del Plan General de Contabilidad Pública del Principado.

6.— Las deficiencias puestas de manifiesto en el análisis de diversas áreas de la gestión económico-financiera del Principado, aconsejan una sistemática revisión de los procedimientos aplicados, con especial incidencia en la gestión de avales y subvenciones.

7.— En relación con la contratación administrativa:

— Los órganos de contratación deberían utilizar normalmente la subasta, además del concurso, como forma ordinaria de adjudicación de los contratos de obras, habida cuenta de que implica un menor riesgo para la selección objetiva de los adjudicatarios por el carácter absolutamente reglado de su procedimiento y, en general, permite obtener las mayores bajas sin perjuicio de garantizarse la adecuada calidad en la ejecución de los contratos mediante una elaboración y supervisión rigurosas de los correspondientes proyectos así como mediante el establecimiento de los requisitos de clasificación de contratistas.

— En los Pliegos de cláusulas administrativas particulares deberían establecerse los criterios de adjudicación de los contratos con mayor claridad y precisión y especificarse también los métodos o formas de asignación de las puntuaciones de los correspondientes baremos, de forma que todas las empresas interesadas en las licitaciones puedan conocerlos para preparar las ofertas en coherencia con sus posibilidades y con los requerimientos y necesidades específicas de la Administración contratante. Asimismo y en coherencia con el principio de economía en la gestión de fondos públicos, debería primarse la valoración de los precios más bajos de las ofertas salvo cuando ello no sea compatible con las características peculiares de los contratos; en este sentido y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 75.2 y 85 del TRLCAP, debe justificarse la utilización del concurso como forma de adjudicación en función de las particulares circunstancias concurrentes en cada uno de los contratos.

Madrid, 27 de noviembre de 2008.—El Presidente, **Manuel Núñez Pérez.**

ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

I. CUENTAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

I.1/1 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Liquidación de los presupuestos de gastos
I.1-2 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Liquidación de los presupuestos de ingresos
I.1-3 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Resultados y saldos presupuestarios
I.1-4 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Balances
I.1-5 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Cuentas del resultado económico-patrimonial
I.2-1 EMPRESAS PÚBLICAS. Balances
I.2-2 EMPRESAS PÚBLICAS. Cuentas de pérdidas y ganancias
I.3-1 FUNDACIONES PÚBLICAS. Balances
I.3-2 FUNDACIONES PÚBLICAS. Cuentas de resultados
I.4 Situación de avales

II. ADMINISTRACIÓN GENERAL

II.1-1 Modificaciones de créditos presupuestarios. Clasificación económica
II.1-2 Modificaciones de créditos presupuestarios. Clasificación orgánica
II.1-3 Liquidación del presupuesto de gastos. Clasificación económica
II.1-4 Liquidación del presupuesto de gastos. Clasificación orgánica
II.1-5 Liquidación del presupuesto de ingresos
II.1-6 Resultado y saldo presupuestario del ejercicio
II.2-0.1 Balance
II.2-0.2 Cuenta del resultado económico-patrimonial
II.2-1 Deudores presupuestarios
II.2-2 Deudores extrapresupuestarios
II.2-3 Tesorería
II.2-4 Acreedores no financieros. Presupuestarios
II.2-5 Acreedores no financieros. Extrapresupuestarios
II.2-6 Pasivos financieros: Préstamos
II.2-7 Remanente de tesorería

III. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

III.1 Relación de los contratos administrativos examinados

IV. FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

IV.1 Relación de proyectos vinculados al fondo de compensación
IV.2 Liquidación de los recursos del fondo de compensación
IV.3 Relación de proyectos y gastos vinculados al Fondo Complementario
IV.4 Liquidación de los recursos del Fondo Complementario

Anexo I.1-1
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS
(miles de euros)

Subsectores	Créditos iniciales	Modificaciones netas	Créditos finales	Obligaciones reconocidas
ADMINISTRACIÓN GENERAL	3.113.124	154.032	3.267.156	3.050.789
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:				
- Centro Regional de Bellas Artes	4.110	___	4.110	1.868
- Comisión Regional del Banco de Tierras	782	___	782	739
- Establecimientos Residenciales para Ancianos del Principado de Asturias (ERA)	48.190	1.308	49.498	48.250
- Junta de Saneamiento	25.232	4.000	29.232	18.570
- Orquesta Sinfónica del Principado de Asturias	4.111	523	4.634	4.232
ENTES PÚBLICOS:				
- Caja de Crédito de Cooperación Local	s/d	s/d	s/d	s/d
- Consejo Económico y Social	582	120	702	664
- Consejo de la Juventud	367	51	418	385
- Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias	s/d	s/d	s/d	s/d
- Real Instituto de Estudios Asturianos	263	82	345	306
- Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario (SERIDA)	7.230	332	7.562	7.428
- Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA)	1.051.744	57.464	1.109.208	1.107.639
TOTAL	**4.255.735**	**217.912**	**4.473.647**	**4.240.870**
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS				
- Consorcio para la Gestión del Museo Etnográfico de Grandas de Salime	s/d	s/d	s/d	s/d

Anexo I.1-2
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESOS
(miles de euros)

Subsectores	Previsiones iniciales	Modificaciones netas	Previsiones finales	Derechos reconocidos
ADMINISTRACIÓN GENERAL	3.113.124	154.032	3.267.156	3.056.741
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:				
- Centro Regional de Bellas Artes	4.110	___	4.110	4.096
- Comisión Regional del Banco de Tierras	782	___	782	777
- Establecimientos Residenciales para Ancianos del Principado de Asturias (ERA)	48.190	1.308	49.498	47.672
- Junta de Saneamiento	25.232	4.000	29.232	16.946
- Orquesta Sinfónica del Principado de Asturias	4.111	523	4.634	4.484
ENTES PÚBLICOS:				
- Caja de Crédito de Cooperación Local	s/d	s/d	s/d	s/d
- Consejo Económico y Social	582	120	702	380
- Consejo de la Juventud	367	51	418	399
- Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias	s/d	s/d	s/d	s/d
- Real Instituto de Estudios Asturianos	263	82	345	253
- Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario (SERIDA)	7.230	332	7.562	7.557
- Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA)	1.051.744	57.464	1.109.208	1.113.928
TOTAL	**4.255.735**	**217.912**	**4.473.647**	**4.253.233**
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS				
- Consorcio para la Gestión del Museo Etnográfico de Grandas de Salime	s/d	s/d	s/d	s/d

Anexo I.1-3
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
RESULTADOS Y SALDOS PRESUPUESTARIOS
(miles de euros)

Subsectores	Resultado presupuestario	Variación neta pasivos financieros	Saldo presupuestario
ADMINISTRACIÓN GENERAL	6.011	(59)	5.952
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:			
- Centro Regional de Bellas Artes	2.228	___	2.228
- Comisión Regional del Banco de Tierras	38	___	38
- Establecimientos Residenciales para Ancianos del Principado de Asturias (ERA)	(578)	___	(578)
- Junta de Saneamiento	(1.625)	___	(1.625)
- Orquesta Sinfónica del Principado de Asturias	251	___	251
ENTES PÚBLICOS:			
- Caja de Crédito de Cooperación Local	s/d	s/d	s/d
- Consejo Económico y Social	(284)	___	(284)
- Consejo de la Juventud	14	___	14
- Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias	s/d	s/d	s/d
- Real Instituto de Estudios Asturianos	(53)	___	(53)
- Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario (SERIDA)	129	___	129
- Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA)	6.289	___	6.289
TOTAL	**12.420**	**(59)**	**12.361**
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS			
- Consorcio para la Gestión del Museo Etnográfico de Grandas de Salime	s/d	s/d	s/d

Anexo I.1-4
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
BALANCES
(miles de euros)

Subsectores	ACTIVO			P A S I V O			
	Inmovilizado	Gastos a distribuir	Circulante	Fondos propios	Provisiones	Acreedores	
						A largo plazo	A corto plazo
ADMINISTRACIÓN GENERAL	3.561.179	___	485.999	2.820.038	___	856.931	370.209
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:							
- Centro Regional de Bellas Artes	5.997	___	4.640	10.278	___	___	359
- Comisión Regional del Banco de Tierras	1.514	___	1.106	2.476	___	___	144
- Establecimientos residenciales para Ancianos del Principado de Asturias (ERA)	6.388	___	6.075	6.991	___	___	5.472
- Junta de Saneamiento	1.246	___	19.667	16.113	___	___	4.800
- Orquesta Sinfónica del Principado de Asturias	242	___	421	418	___	___	245
ENTES PÚBLICOS:							
- Caja de Crédito de Cooperación Local	___	___	12.178	8.057	___	___	4.121
- Consejo Económico y Social	78	___	67	111	___	___	34
- Consejo de la Juventud	120	___	68	173	___	___	15
- Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
- Real Instituto de Estudios Asturianos	137	___	473	579	___	___	31
- Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario (SERIDA)	11.075	___	1.306	11.192	___	___	1.189
- Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA)	61.264	___	61.780	79.930	___	___	43.114
TOTAL	**3.649.240**	**___**	**593.780**	**2.956.356**	**___**	**856.931**	**429.733**
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS							
- Consorcio para la Gestión del Museo Etnográfico de Grandas de Salime	___	___	275	269	___	___	6

Anexo I.1-5
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
CUENTAS DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL
(miles de euros)

Subsectores	GASTOS			INGRESOS			AHORRO (DESAHORRO)
	De Funcionamiento	Transferencias y Subvenciones	Extraordinarios	Ordinarios	Transferencias y Subvenciones	Extraordinarios	
ADMINISTRACIÓN GENERAL	724.858	1.814.789	494	1.558.003	1.395.261	11.975	425.098
ORGANISMOS AUTÓNOMOS:							
- Centro Regional de Bellas Artes	1.318	___	___	11	4.085	___	2.778
- Comisión Regional del Banco de Tierras	510	___	___	16	761	___	267
- Establecimientos residenciales para Ancianos del Principado de Asturias (ERA)	42.708	4.008	___	12.483	34.852	___	619
- Junta de Saneamiento	3.017	14.645	___	16.936	___	___	(726)
- Orquesta Sinfónica del Principado de Asturias	4.103	___	___	186	4.255	___	338
ENTES PÚBLICOS:							
- Caja de Crédito de Cooperación Local	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
- Consejo Económico y Social	579	48	___	13	348	___	(266)
- Consejo de la Juventud	368	___	___	15	384	___	31
- Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
- Real Instituto de Estudios Asturianos	292	7	1	27	211	___	(62)
- Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario (SERIDA)	4.088	12	___	487	7.053	___	3.440
- Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA)	809.060	281.382	___	4.710	1.106.663	___	20.931
TOTAL	**1.590.901**	**2.114.891**	**495**	**1.592.887**	**2.553.873**	**11.975**	**452.448**
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS							
- Consorcio para la Gestión del Museo Etnográfico de Grandas de Salime	149	___	___	16	233	___	100

Anexo I.2-1
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
EMPRESAS PÚBLICAS
BALANCES
(miles de euros)

Denominación	ACTIVO				PASIVO				
	Socios o Fundadores	Inmovilizado	Gastos a distribuir	Circulante	Fondos propios	Ingresos a distribuir	Provisiones	Acreedores	
								A largo plazo	A corto plazo
SOCIEDADES Y ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO									
- Ciudad Industrial Valle del Nalón, S.A. (VALNALON)	___	2.526	___	1.668	3.490	360	___	86	258
- Empresa Asturiana de Servicios Agrarios, S.A. (EASA), en liquidación	___	51	___	313	257	13	___	___	94
- Empresa Pública Sociedad de Servicios del Principado de Asturias, S.A.	___	35	___	1.386	157	___	238	___	1.026
- Gestión de Infraestructuras Sanitarias del Principado de Asturias, S.A.U. (GISPASA)	67.500	1.137	___	21.404	90.000	___	___	___	41
- Hostelería Asturiana, S.A. (HOASA)	___	7.037	___	4.332	9.090	76	465	208	1.530
- Inspección Técnica de Vehículos de Asturias, S.A. (ITVASA)	___	11.397	5	71	7.507	___	___	2.995	971
- Parque de la Prehistoria, S.A.	___	26	___	857	60	___	___	___	823
- Productora de Programas del Principado de Asturias, S.A.	___	1.600	___	161	524	1.153	___	___	84
- Sedes, S.A.	___	17.559	___	73.659	31.170	57	463	15.613	43.915
- Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales, S.A. (SADEI)	___	24	___	1.023	802	___	___	___	245
- Sociedad Inmobiliaria del Real Sitio de Covadonga, S.A.	___	161	___	50	204	___	5	___	2
- Sociedad Mixta de Gestión y Promoción del Suelo, S.A. (SOGEPSA)	___	576	11	43.274	8.979	10.206	11.267	8.982	4.427
- Sociedad Regional de Promoción del Principado de Asturias, S.A. (SRP)	2.550	41.392	___	14.258	28.922	23.921	1	5.074	282
- SRP Participaciones, S.L.	___	___	___	12	11	___	___	___	1
- Sociedad Regional de Recaudación del Principado de Asturias, S.A.	___	1.188	___	17.925	5.701	72	___	___	13.340
- Sociedad Regional de Turismo, S.A.	___	159	___	1.400	(381)	144	560	___	1.236
- Viviendas del Principado de Asturias, S.A. (VIPASA)	4.500	61	___	7.674	9.502	___	___	5	2.728
TOTAL	**74.550**	**84.929**	**16**	**189.467**	**195.995**	**36.002**	**12.999**	**32.963**	**71.003**
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS									
- 112 Asturias	___	2.049	___	2.227	(1.306)	943	___	3.467	1.172
- Bomberos del Principado de Asturias	___	10.626	___	7.564	5.379	2.524	___	8.544	1.743
- Consorcio de Transportes de Asturias	___	3.347	___	7.041	___	6.893	___	___	3.495
- Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
- Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA)	___	3.421	23.088	37.873	12.379	2.003	___	8.285	41.715

Anexo I.2-2
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
EMPRESAS PÚBLICAS
CUENTAS DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS
(miles de euros)

Denominación	Resultados de explotación		Resultados financieros	Resultados extraordinarios		Impuestos	Resultado del ejercicio
	Subvenciones	Otras rúbricas		Subvenciones	Otras rúbricas		
SOCIEDADES Y ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO							
- Ciudad Industrial Valle del Nalón, S.A. (VALNALON)	483	(557)	13	122	___	___	61
- Empresa Asturiana de Servicios Agrarios, S.A (EASA), en liquidación	353	(708)	___	137	58	___	(160)
- Empresa Pública Sociedad de Servicios del Principado de Asturias, S.A.	174	(151)	___	___	1	3	21
- Gestión de Infraestructuras Sanitarias del Principado de Asturias, S.A.U. (GISPASA)	___	(209)	209	___	___	___	___
- Hostelería Asturiana, S.A. (HOASA)	___	227	30	22	27	125	181
- Inspección Técnica de Vehículos de Asturias, S.A. (ITVASA)	___	1.058	(79)	6	1.256	521	1.720
- Parque de la Prehistoria, S.A.	___	3	___	___	___	1	2
- Productora de Programas del Principado de Asturias, S.A.	391	(681)	2	370	1	16	67
- Sedes, S.A.	8	9.091	(497)	13	2.678	3.424	7.869
- Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales, S.A. (SADEI)	___	30	3	___	___	10	23
- Sociedad Inmobiliaria del Real Sitio de Covadonga, S.A.	___	(127)	___	___	41	___	(86)
- Sociedad Mixta de Gestión y Promoción del Suelo, S.A. (SOGEPSA)	1.982	(3.535)	(375)	___	854	(407)	(667)
- Sociedad Regional de Promoción del Principado de Asturias, S.A. (SRP)	___	(588)	(1.577)	___	106	___	(2.059)
- SRP Participaciones, S.L.	___	3	___	___	___	1	2
- Sociedad Regional de Recaudación del Principado de Asturias, S.A.	___	(1.293)	153	24	2	___	(1.114)
- Sociedad Regional de Turismo, S.A.	5.213	(5.287)	3	109	(9)	14	15
- Viviendas del Principado de Asturias, S.A. (VIPASA)	___	(258)	80	___	87	(29)	(62)
TOTAL	**8.604**	**(2.982)**	**(2.035)**	**803**	**5.102**	**3.679**	**5.813**
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS							
- 112 Asturias	3.608	(3.457)	(74)	43	100	___	220
- Bomberos del Principado de Asturias	12.784	(11.942)	(167)	382	7	___	1.064
- Consorcio de Transportes de Asturias	1.216	(1.333)	32	93	___	8	
- Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
- Instituto de Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA)	4.224	(6.827)	21	197	2.406	1	2

Anexo I.3-1
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
FUNDACIONES PÚBLICAS
BALANCES
(miles de euros)

Denominación	ACTIVO				PASIVO			
	Fundadores o Asociados	Inmovilizado	Gastos a distribuir	Circulante	Fondos propios	Ingresos a distribuir	Provisiones	Acreedores
Fundación Asturiana de Atención y Protección a Personas con Discapacidades y/o Dependencias (FASAD)	___	6.422	___	760	404	6.369	162	247
Fundación Asturiana de la Energía	___	1.007	___	800	838	462	___	507
Fundación Barredo	___	11.001	___	360	1.350	3.298	___	6.713
Fundación Comarcas Mineras para la Formación y Promoción del Empleo (FUCOMI)	___	479	___	2.315	638	1.687	___	469
Fundación para el Fomento de la Economía Social	___	49	___	140	144		___	45
Fundación del Hospital del Oriente de Asturias "Francisco Grande Covián"	___	8.334	3	2.762	1.009	6.958	___	3.132
Fundación Oso de Asturias	___	934	___	32	911	___	___	55
TOTAL	**___**	**28.226**	**3**	**7.169**	**5.294**	**18.774**	**162**	**11.168**

Anexo I.3-2
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
FUNDACIONES PÚBLICAS
CUENTAS DE RESULTADOS
(miles de euros)

Denominación	Resultados de explotación	Resultados financieros	Resultados extraordinarios		Impuestos	Resultado del ejercicio
			Subvenciones	Otras rúbricas		
Fundación Asturiana de Atención y Protección a Personas con Discapacidades y/o Dependencias (FASAD)	47	(3)	___	___	___	44
Fundación Asturiana de la Energía	(4)	(2)	___	1	___	(5)
Fundación Barredo	21	13	___	___	___	34
Fundación Comarcas Mineras para la Formación y Promoción del Empleo (FUCOMI)	6	16	___	14	___	36
Fundación para el Fomento de la Economía Social	(8)	1	___	___	___	(7)
Fundación del Hospital del Oriente de Asturias "Francisco Grande Covián"	(247)	12	352	197	___	314
Fundación Oso de Asturias	(27)	(3)	___	___	___	(30)
TOTAL	**(212)**	**34**	**352**	**212**	___	**386**

Anexo I.4
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
SITUACIÓN DE AVALES
(miles de euros)

Avalado	Existencias iniciales		Operaciones del ejercicio		Existencias finales	
	Avales (Nº)	Importe	Avales constituidos	Avales cancelados	Nº	Importe
1. Concedidos por la Administración General						
PAUR-Caja Asturias	3	97	___	49	1	48
PAUR-BCI	12	481	___	___	12	481
2º avales Asturgar	4	932	___	466	2	466
Alas Aluminium, S.A.	___	___	5.660	___	2	5.660
Astur Pharma, S.A.	1	1.082	___	___	1	1.082
Centro Asturiano en Cantabria	1	144	___	___	1	144
Chupa Chups, S.A.	___	___	4.571	___	1	4.571
Cofradía de pescadores Nª Sª Atalaya	1	361	___	___	1	361
Confecciones Novatex, S.L.L.	3	381	___	65	2	316
Consorcio de Aguas de Asturias (CADASA)	1	9.437	___	___	1	9.437
Cooperativa de Agricultores del Concejo de Gijón, S.C.L.	2	837	___	___	2	837
Coto Minero del Narcea, S.A.	1	1.980	___	1.980	___	___
Famila, S.A.	1	541	___	541	___	___
Friovivo, S.A.	___	___	1.166	___	1	1.166
Fundación Barredo	1	5.797	___	___	1	5.797
Fundación sector metal	1	1.012	1.012	1.012	1	1.012
Fundición Nodular, S.A.	1	824	___	___	1	824
González y Díez, S.A.	___	___	4.200	4.200	___	___
INCOMISA	1	301	___	301	___	___
Industrias Lácteas	18	3.371	2.800	3.372	7	2.799
Industrias Lácteas Asturianas, S.A.	2	6.815	___	6.815	___	___
INGEMAS, S.A.	1	1.142	___	___	1	1.142
Innovación y Diseño Ergonómico S.A.	___	___	1.021	___	1	1.021
Juan Roces, S.A.	1	781	___	___	1	781
Metalúrgica del Nalón, S.A.	3	2.146	___	___	3	2.146
Mina La Camocha, S.A.	___	___	3.500	___	1	3.500
Perfonor S.L.	1	3.005	___	3.005	___	___
Porcelanas del Principado, S.L.	___	___	396	___	2	396
Río Narcea Gold Mines, S.A.	1	5.049	___	5.049	___	___
Sedes, S.A.	1	16.546	___	16.546	___	___
Sia Copper, S.A.	___	___	3.053	___	1	3.053
Terpla, S.A.	1	8.954	___	___	1	8.954
Una ciudad para todos	1	481	___	___	1	481
Unión Minera del Norte, S.A.	___	___	1.980	___	2	1.980
Universidad de Oviedo	2	49.525	___	___	2	49.525
TOTAL	**66**	**122.022**	**29.359**	**43.401**	**53**	**107.980**

Anexo II.1-1
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIÓN GENERAL
MODIFICACIONES DE CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
(miles de euros)

Capítulos	Créditos extraordinarios y suplementos de crédito	Ampliaciones de crédito	Transferencias de crédito		Créditos generados por ingresos	Incorporaciones remanentes de crédito	Otras modificaciones		Total modificaciones
			Positivas	Negativas			Positivas	Negativas	
1- Gastos de personal	___	___	22.512	28.383	25	52	___	___	(5.794)
2- Gastos corrientes en bienes y servicios	___	___	21.154	6.493	1.080	581		___	16.322
3- Gastos financieros	___	___	___	9.455	___	___	___	___	(9.455)
4- Transferencias corrientes	___	1.000	42.913	34.826	53.870	518	___		63.475
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	**___**	**1.000**	**86.579**	**79.157**	**54.975**	**1.151**	**___**	**___**	**64.548**
6- Inversiones reales	___	___	26.829	43.373	33.041	27.900	___	___	44.397
7- Transferencias de capital	___	___	23.336	14.558	26.315	9.386	___	___	44.479
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	**___**	**___**	**50.165**	**57.931**	**59.356**	**37.286**	**___**	**___**	**88.876**
8- Activos financieros	___	___	344	___	___	264	___	___	608
9- Pasivos financieros	___	___	___	___	___	___	___	___	___
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	**___**	**___**	**344**	**___**	**___**	**264**	**___**	**___**	**608**
TOTAL	**___**	**1.000**	**137.088**	**137.088**	**114.331**	**38.701**	**___**	**___**	**154.032**

Anexo II.1-2
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIÓN GENERAL
MODIFICACIONES DE CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS. CLASIFICACIÓN ORGÁNICA
(miles de euros)

Secciones	Créditos extraordinarios y suplementos de crédito	Ampliaciones de crédito	Tranferencias de crédito		Créditos generados por ingresos	Incorporaciones remanentes de crédito	Otras modificaciones		Total modificaciones
			Positivas	Negativas			Positivas	Negativas	
01.- Presidencia del Principado y del Consejo de Gobierno	___	___	274	56	___	___	___	___	218
02.- Junta General del Principado	___	___	___	___	___	___	___	___	
03.- Deuda	___	___	___	9.455	___	___	___	___	(9.455)
04.- Clases Pasivas	___	___	___	___	___	___	___	___	
11.- Consejería de la Presidencia	___	___	6.021	1.327	3.295	774	___	___	8.763
12.- Consejería de Economía y Administración Pública	___	___	13.687	6.860	14.694	1.089	___	___	22.610
13.- Consejería de Justicia, Seguridad P. y R. Exteriores	___	___	1.440	1.337	___	400	___	___	503
14.- Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo	___	___	12.176	11.826	235	8.217	___	___	8.802
15.- Consejería de Educación y Ciencia	___	___	22.896	23.770	14.647	2.514	___	___	16.287
16.- Consejería Vivienda y Bienestar Social	___	___	8.813	9.364	2.683	6.667	___	___	8.799
17.- Consejería de Medio Ambiente, Ord. Territ. e Infraest.	___	1.000	25.305	18.714	17.811	16.364	___	___	41.766
18.- Consejería de Medio Rural y Pesca	___	___	4.331	4.752	22.783	272	___	___	22.634
19.- Consejería de Industria y Empleo	___	___	4.489	3.808	1.436	2.240	___	___	4.357
20.- Consejería de Salud y Servicios Sanitarios	___	___	37.656	15.792	36.747	164	___	___	58.775
31.- Gastos Diversas Consejerías y Órganos de Gobierno	___	___	___	30.027	___	___	___	___	(30.027)
TOTAL	**___**	**1.000**	**137.088**	**137.088**	**114.331**	**38.701**	**___**	**___**	**154.032**

Anexo II.1-3
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIÓN GENERAL
LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
(miles de euros)

Capítulos	Créditos iniciales	Modificaciones netas	Créditos finales	Obligaciones reconocidas	Remanentes de crédito
1- Gastos de personal	568.316	(5.794)	562.522	547.034	15.488
2- Gastos corrientes en bienes y servicios	130.771	16.322	147.093	138.946	8.147
3- Gastos financieros	48.000	(9.455)	38.545	31.924	6.621
4- Transferencias corrientes	1.437.391	63.475	1.500.866	1.494.539	6.327
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	**2.184.478**	**64.548**	**2.249.026**	**2.212.443**	**36.583**
6- Inversiones reales	439.548	44.397	483.945	396.433	87.512
7- Transferencias de capital	330.900	44.479	375.379	322.235	53.144
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	**770.448**	**88.876**	**859.324**	**718.668**	140.656
8- Activos financieros	63.998	608	64.606	30.819	33.787
9- Pasivos financieros	94.200	___	94.200	88.859	5.341
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	**158.198**	**608**	**158.806**	**119.678**	**39.128**
TOTAL	**3.113.124**	**154.032**	**3.267.156**	**3.050.789**	**216.367**

Anexo II.1-4
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIÓN GENERAL
LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS. CLASIFICACIÓN ORGÁNICA
(miles de euros)

Secciones	Créditos iniciales	Modificaciones netas	Créditos finales	Obligaciones reconocidas	Remanentes de crédito
01.- Presidencia del Principado y del Consejo de Gobierno	2.295	218	2.513	2.160	353
02.- Junta General del Principado	11.238	___	11.238	11.238	___
03.- Deuda	141.700	(9.455)	132.245	120.528	11.717
04.- Clases Pasivas	7	___	7	1	6
11.- Consejería de la Presidencia	66.172	8.763	74.935	58.291	16.644
12.- Consejería de Economía y Administración Pública	140.527	22.610	163.137	117.204	45.933
13.- Consejería de Justicia, Seguridad P. y R. Exteriores	42.716	503	43.219	37.652	5.567
14.- Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo	89.881	8.802	98.683	81.347	17.336
15.- Consejería de Educación y Ciencia	711.493	16.287	727.780	710.806	16.974
16.- Consejería Vivienda y Bienestar Social	177.472	8.799	186.271	173.630	12.641
17.- Consejería de Medio Ambiente, Ord. Territ. e Infraest.	276.454	41.766	318.220	263.155	55.065
18.- Consejería de Medio Rural y Pesca	160.050	22.634	182.684	178.151	4.533
19.- Consejería de Industria y Empleo	149.665	4.357	154.022	130.678	23.344
20.- Consejería de Salud y Servicios Sanitarios	1.107.654	58.775	1.166.429	1.161.585	4.844
31.- Gastos Diversas Consejerías y Órganos de Gobierno	35.800	(30.027)	5.773	4.363	1.410
TOTAL	**3.113.124**	**154.032**	**3.267.156**	**3.050.789**	**216.367**

Anexo II.1-5
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIÓN GENERAL
LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

(miles de euros)

Capítulos	Previsiones iniciales	Modificaciones netas	Previsiones finales	Derechos reconocidos
1- Impuestos directos	486.333	49.804	536.137	557.657
2- Impuestos indirectos	888.191	___	888.191	906.221
3- Tasas, precios públicos y otros ingresos	73.221	___	73.221	88.965
4- Transferencias corrientes	1.102.748	36.225	1.138.973	1.081.928
5- Ingresos patrimoniales	5.307	___	5.307	6.757
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	**2.555.800**	**86.029**	**2.641.829**	**2.641.528**
6- Enajenación de inversiones reales	29.454	___	29.454	11.566
7- Transferencias de capital	369.672	28.302	397.974	313.334
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	**399.126**	**28.302**	**427.428**	**324.900**
8- Activos financieros	6.509	39.701	46.210	1.513
9- Pasivos financieros	151.689	___	151.689	88.800
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	**158.198**	**39.701**	**197.899**	**90.313**
TOTAL	**3.113.124**	**154.032**	**3.267.156**	**3.056.741**

Anexo II.1-6
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIÓN GENERAL
RESULTADO Y SALDO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO

(miles de euros)

Conceptos	Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	Importes
1. Operaciones no financieras	2.966.428	2.931.111	35.317
2. Operaciones con activos financieros	1.513	30.819	(29.306)
I. RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (1+2)	2.967.941	2.961.930	6.011
II. VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS	88.800	88.859	(59)
III. SALDO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (I+II)			5.952
3. Créditos gastados financiados con remanente de tesorería			30.496
4. Desviaciones de financiación positivas por recursos del ejercicio en gastos con financiación afectada			s/d
5. Desviaciones de financiación negativas en gastos con financiación afectada			s/d
IV. SUPERÁVIT O DÉFICIT DE FINANCIACIÓN DEL EJERCICIO (III+4-5+6)			36.448

Anexo II.2-0.1
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIÓN GENERAL
BALANCE
(miles de euros)

ACTIVO	Ej. corriente	Ej. anterior	PASIVO	Ej. corriente	Ej. anterior
A) INMOVILIZADO	**3.561.179**	**3.178.383**	**A) FONDOS PROPIOS**	**2.820.038**	**2.394.940**
I. Inversiones destinadas al uso general	1.502.060	1.340.364	I. Patrimonio	731.996	731.996
II. Inmovilizaciones inmateriales	141.711	120.035	II. Reservas	___	___
III. Inmovilizaciones materiales	1.145.165	1.065.684	III. Resultados de ejercicios anteriores	1.662.944	1.249.076
IV. Inversiones gestionadas	714.927	624.291	IV. Resultados del ejercicio	425.098	413.868
V. Inversiones financieras permanentes	57.316	28.009	**B) PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS**	___	___
B) GASTOS A DISTRIBUIR EN VARIOS EJERCICIOS	___	___	**C) ACREEDORES A LARGO PLAZO**	**856.931**	**857.541**
C) ACTIVO CIRCULANTE	**485.999**	**287.292**	I. Emisiones de obligaciones y otros valores negociables	___	___
I. Existencias	___	___	II. Otras deudas a largo plazo	856.931	857.541
II. Deudores	358.232	219.685	III. Desembolsos pendientes sobre acciones no exigidos		
III. Inversiones financieras temporales	___	___	**D) ACREEDORES A CORTO PLAZO**	**370.209**	**213.194**
IV. Tesorería	127.767	67.607	I. Emisiones de obligaciones y otros valores negociables	___	___
V. Ajustes por periodificación	___	___	II. Deudas con entidades de crédito	___	___
			III. Acreedores	370.209	213.194
			IV. Ajustes por periodificación	___	___
			E) PROVISIONES PARA RIESGOS Y GASTOS A CORTO PLAZO	___	___
TOTAL ACTIVO	**4.047.178**	**3.465.675**	**TOTAL PASIVO**	**4.047.178**	**3.465.675**

Anexo II.2-0.2
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIÓN GENERAL
CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL
(miles de euros)

DEBE	Ejercicio corriente	Ejercicio anterior	HABER	Ejercicio corriente	Ejercicio anterior
A) GASTOS	**2.540.141**	**2.375.889**	**B) INGRESOS**	**2.965.239**	**2.789.757**
1. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales	724.858	705.928	1. Ingresos de gestión ordinaria	1.520.706	1.350.090
2. Transferencias y subvenciones	1.814.789	1.655.194	2. Otros ingresos de gestión ordinaria	37.297	21.934
3. Pérdidas y gastos extraordinarios	___	___	3. Transferencias y subvenciones	1.395.262	1.394.709
a) Pérdidas procedentes del inmovilizado	___	1.002	4. Ganancias e ingresos extraordinarios	___	___
b) Pérdidas por operaciones de endeudamiento	___	___	a) Beneficios procedentes del inmovilizado	11.566	17.032
c) Gastos extraordinarios	___	___	b) Beneficios por operaciones de endeudamiento	408	5.992
d) Gastos y pérdidas de otros ejercicios	494	13.765	c) Ingresos extraordinarios	___	___
			d) Ingresos y beneficios de otros ejercicios	___	___
AHORRO	**425.098**	**413.868**	**DESAHORRO**	___	___

Anexo II.2-1
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIÓN GENERAL
DEUDORES PRESUPUESTARIOS
(miles de euros)

Años	Saldo inicial	Modificaciones		Saldo neto	Cobros	Saldo final
		Aumentos	Disminuciones			
1986	30	___	___	30	___	30
1987	119	___	___	119	___	119
1988	552	___	2	550	___	550
1989	50	___	2	48	___	48
1990	688	___	2	686	1	685
1991	3.333	___	23	3.310	3	3.307
1992	417	___	4	413	3	410
1993	954	___	17	937	8	929
1994	678	___	36	642	13	629
1995	5.805	___	36	5.769	184	5.585
1996	825	___	64	761	8	753
1997	607	___	55	552	192	360
1998	826	___	24	802	22	780
1999	6.187	___	155	6.032	58	5.974
2000	6.550	___	50	6.500	635	5.865
2001	21.812	___	58	21.754	9.614	12.140
2002	38.706	___	___	38.706	7.976	30.730
2003	131.546	___	206	131.340	105.906	25.434
2004	___	3.056.741	___	3.056.741	2.831.059	225.682
TOTAL	**219.685**	**3.056.741**	**734**	**3.275.692**	**2.955.682**	**320.010**

Anexo II.2-2
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIÓN GENERAL
DEUDORES EXTRAPRESUPUESTARIOS
(miles de euros)

Concepto	Saldo inicial	Modificaciones	Cargos	Total	Abonos	Saldo final
Seguridad Social-MUNPAL RD.480/93	(15)	___	___	(15)	___	(15)
Deudores IVA REPERCUTIDO	___	___	189	189	189	___
Partidas pendientes de aplicación (pagos)	___	___	___	___	___	___
Movimientos internos de tesorería	___	___	4.559.791	4.559.791	4.559.791	___
TOTAL	**(15)**	**___**	**4.559.980**	**4.559.965**	**4.559.980**	**(15)**

Anexo II.2-3
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIÓN GENERAL
TESORERÍA
(miles de euros)

CONCEPTO	Importes		
1. COBROS		**3.441.988**	
Presupuesto corriente	2.831.059		
Presupuestos cerrados	124.623		
Operaciones no presupuestarias	486.306		
2. PAGOS		**3.381.828**	
Presupuesto corriente	2.792.244		
Presupuestos cerrados	112.126		
Operaciones no presupuestarias	477.458		
I. Flujo neto de tesorería del ejercicio (1-2)		60.160	
3. Saldo inicial de tesorería			67.607
II. Saldo final de tesorería (I+3)			**127.767**

Anexo II.2-4
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIÓN GENERAL
ACREEDORES NO FINANCIEROS. PRESUPUESTARIOS
(miles de euros)

Años	Saldo inicial	Modificaciones		Saldo neto	Pagos	Saldo final
		Aumentos	Disminuciones			
2002	88	___	___	88	88	___
2003	124.135	___	___	124.135	112.038	12.097
2004	___	2.961.930	___	2.961.930	2.705.671	256.259
TOTAL	**124.223**	**2.961.930**	**___**	**3.086.153**	**2.817.797**	**268.356**

Anexo II.2-5
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIÓN GENERAL
ACREEDORES NO FINANCIEROS. EXTRAPRESUPUESTARIOS
(miles de euros)

Conceptos	Saldo inicial	Modificaciones	Abonos	Total	Cargos	Saldo final
Acreedores	59.927	___	1.029.562	1.089.489	1.008.475	81.014
Partidas pendientes de aplicación (cobros)	27.761	___	3.444.597	3.472.358	3.456.952	15.406
Impuestos indirectos repercutidos	1.869	___	369	2.238	253	1.985
TOTAL	**89.557**	**___**	**4.474.528**	**4.564.085**	**4.465.680**	**98.405**

Anexo II.2-6
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIÓN GENERAL
PASIVOS FINANCIEROS: PRÉSTAMOS
(miles de euros)

Prestamista	Préstamos dispuestos		Pendiente de amortización al 1 de enero	Disposiciones	Amortizaciones	Diferencias	Pendiente de amortización al 31 de diciembre
	Nº	Total					
Banco Bilbao Vizcaya (póliza a corto plazo)	1	25.000	___	25.000	25.000	___	___
Banco Central Hispano	3	72.362	65.608	___	5.514	___	60.094
Banco Central Hispano (póliza a corto plazo)	1	45.000	___	45.000	45.000	___	___
Banco de Crédito Local	3	120.573	109.592	___	4.366	___	105.226
Banco de Crédito Local (póliza a corto plazo)	1	25.000	___	25.000	25.000	___	___
Banco Europeo de Inversiones	5	254.166	194.498	___	15.499	___	178.999
Banco Hipotecario (viviendas)	89	89.751	61.200	2.190	1.200	___	62.190
Banesto (póliza a corto plazo)	1	20.000	___	20.000	20.000	___	___
Caixa (póliza a corto plazo)	1	20.000	___	20.000	20.000	___	___
Caja de Ahorros de Asturias (póliza a corto plazo)	1	6.000		6.000	6.000	___	___
Caja de Ahorros de Asturias	4	64.404	44.102	___	6.821	___	37.281
Caja de Ahorros de Asturias (viviendas)	84	45.412	12.873	___	585	___	12.288
Caja Rural de Asturias	1	6.000	5.400	___	600	___	4.800
Caja Rural de Asturias (póliza a corto plazo)	1	6.000	___	6.000	6.000	___	___
Dexia Banco Local	1	53.436	26.718	___	6.679	___	20.039
Instituto de Crédito Oficial (viviendas)	5	2.823	2.420	___	108	___	2.312
Sindicado (Banco Bilbao Vizcaya)	4	282.586	249.342	___	21.579	___	227.763
Sindicado (Banco de Negocios Argentaria)	1	42.071	7.424	___	4.949	___	2.475
Sindicado (Banco Herrero y La Caixa)	2	123.207	44.575	___	17.029	___	27.546
Sindicado (La Caixa)	1	41.115	12.335	___	4.112	___	8.223
Zaragozano (póliza a corto plazo)	1	10.000	___	10.000	10.000	___	___
TOTAL	**211**	**1.354.906**	**836.087**	**159.190**	**246.041**	**___**	**749.236**

Anexo II.2-7
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
ADMINISTRACIÓN GENERAL
REMANENTE DE TESORERÍA
(miles de euros)

Conceptos	Importes	
1. Derechos pendientes de cobro		**303.566**
del Presupuesto corriente	225.682	
de Presupuestos cerrados	94.328	
de operaciones no presupuestarias	___	
de operaciones comerciales	___	
de dudoso cobro	16.444	
cobros realizados pendientes de aplicación definitiva	___	
2. Obligaciones pendientes de pago		**370.659**
del Presupuesto corriente	260.142	
de Presupuestos cerrados	12.097	
de operaciones no presupuestarias	98.420	
de operaciones comerciales	___	
pagos realizados pendientes de aplicación definitiva	___	
3. Fondos líquidos		**127.767**
I. Remanente de Tesorería afectado		s/d
II. Remanente de Tesorería no afectado		s/d
III. Remanente de Tesorería (1-2+3)=(I+II)		**60.674**

Anexo III.1
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

RELACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EXAMINADOS

(*)	(**)	(***)
O:Obras	A: Abierto	S: Subasta
S: Suministro	R: Restringido	C: Concurso
A: Consultoría, asistencia y servicios	N: Negociado	
	E: Emergencia	

Núm. de Orden	Tipo de Contrato (*)	OBJETO DEL CONTRATO	CONSEJERÍAS/ENTES	ADJUDICACIÓN			
				Fecha	Procedimiento (**)	Forma (***)	Precio (euros)
1	O	CONSTRUCCIÓN CENTRO COMUNICACIÓN IMAGEN Y SONIDO EN VALNALÓN II. LANGREO	EDUCACIÓN Y CIENCIA	16-09-04	A	S	2.652.092
2	O	NUEVA CONEXIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE AUTOVÍAS EN LA PEÑA (MIERES)	MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURAS	13-04-04	A	C	15.555.839
3	O	CONSTRUCCIÓN DE LA VÍA DE CONEXIÓN CORREDOR DEL NALÓN - AUTOVÍA DEL CANTÁBRICO, I FASE (NAVA, BIMENES Y SAN MARTÍN DEL REY AURELIO)	MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURAS	20-04-04	A	C	15.707.056
4	O	CONSTRUCCIÓN DE LA CARRETERA AS-112, CABAÑAQUINTA-SANTULLANO. TRAMO: MOREDA-CORIGOS (ALLER)	MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURAS	13-12-04	A	C	12.138.386
5	O	CONSTRUCCIÓN DE LA VÍA DE CONEXIÓN CORREDOR DEL NALÓN-AUTOVÍA DEL CANTÁBRICO, II FASE (BIMENES Y SAN MARTÍN DEL REY AURELIO)	MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURAS	19-11-04	A	C	18.099.919
6	O	CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA CARRETERA LUANCO-CANDÁS (GOZÓN Y CARREÑO)	MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURAS	11-11-04	A	C	11.538.004
7	O	ACONDICIONAMIENTO DE LA Cª AS-21, VEGADEO-LÍMITE CON GALICIA POR TARAMUNDI. TRAMO: VEGADEO-BRÉS (VEGADEO Y TARAMUNDI)	MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURAS	19-11-04	A	C	5.982.000
8	O	OBRAS DEFINIDAS EN EL PROYECTO DE COLECTOR INTERCEPTOR DEL RÍO PILOÑA, TRAMO: CECEDA - INFIESTO, CONCEJOS DE NAVA Y PILOÑA	MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURAS	21-12-04	A	C	3.105.898
9	O	SANEAMIENTO DE PUMARABULE Y ALTO CANDÍN, CONCEJO SIERO	MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURAS	06-08-04	A	C	5.364.389
10	O	SANEAMIENTO DE LOS NÚCLEOS RURALES DEL ENTORNO DE MAQUA (GOZÓN)	JUNTA DE SANEAMIENTO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS	07-12-04	A	C	2.340.468
11	O	EDIFICACIÓN DE 44 VPP EN VILLAFRÍA, OVIEDO	VIVIENDA Y BIENESTAR SOCIAL	10-05-04	A	C	2.256.621
12	O	EDIFICACIÓN DE 64 VPP EN TREMAÑES, GIJÓN	VIVIENDA Y BIENESTAR SOCIAL	10-05-04	A	C	2.710.277
13	O	CONSTRUCCIÓN DE UN EDIFICIO DE CENTRO DEPORTIVO Y DE OCIO EN EL NUEVO LANGREO Y CIRCUITO DE AUTOMODELISMO EN LADA	CULTURA, COMUNICACIÓN SOCIAL Y TURISMO	09-12-04	A	C	8.953.134
14	O	CONSTRUCCIÓN DE UN CENTRO DE SALUD EN CIUDAD NARANCO (OVIEDO)	SALUD Y SERVICIOS SANITARIOS	09-12-04	A	C	3.146.272
15	O	COMPLEMENTARIO Nº 1 DEL DE LA FASE II DE LAS OBRAS DE AMPLIACIÓN Y REFORMA DEL HOSPITAL SAN AGUSTÍN DE AVILÉS	SALUD Y SERVICIOS SANITARIOS	17-09-04	N	-	1.401.423
16	O	OBRAS DE EMERGENCIA DE CORRECCIÓN DE DESLIZAMIENTO Y ESTABILIZACIÓN DE LADERA EN LA CARRETERA AS-245, LA PEÑA-FRIERES, EN EL P.K. 7+500 (LANGREO)	MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURAS	26-02-04	N	-	1.501.257
17	S	EQUIPAMIENTO Y MATERIAL NECESARIO PARA LA REALIZACIÓN DE TÉCNICAS ANALÍTICAS EN EL HOSPITAL DE CABUEÑES. LOTES 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 Y 9	SERVICIO DE SALUD DEL PRINCIPADO	28-04-04	A	C	1.931.635
18	S	MEDICAMENTOS CON DESTINO AL HOSPITAL UNIVERSITARIO CENTRAL DE ASTURIAS GRUPO L: TERAPIA ANTINEOPLÁSICA Y AGENTES INMUNOMODULADORES. LOTES 1.6/1.7/1.8/1.9/1.33/1.56/1.59/1.60/1.61/1.62	SERVICIO DE SALUD DEL PRINCIPADO	24-11-04	A	C	2.264.790
19	S	MEDICAMENTOS CON DESTINO AL HOSPITAL UNIVERSITARIO CENTRAL DE ASTURIAS GRUPO L: TERAPIA ANTINEOPLÁSICA Y AGENTES INMUNOMODULADORES. LOTE 1.20	SERVICIO DE SALUD DEL PRINCIPADO	24-11-04	A	C	558.551
20	S	MEDICAMENTOS CON DESTINO AL HOSPITAL UNIVERSITARIO CENTRAL DE ASTURIAS GRUPO L: TERAPIA ANTINEOPLÁSICA Y AGENTES INMUNOMODULADORES. LOTES 1.26/1.27/1.28/1.29	SERVICIO DE SALUD DEL PRINCIPADO	24-11-04	A	C	877.711
21	S	MEDICAMENTOS CON DESTINO AL HOSPITAL UNIVERSITARIO CENTRAL DE ASTURIAS GRUPO L: TERAPIA ANTINEOPLÁSICA Y AGENTES INMUNOMODULADORES. LOTES 1.30/1.65	SERVICIO DE SALUD DEL PRINCIPADO	24-11-04	A	C	595.531
22	S	MEDICAMENTOS CON DESTINO AL HOSPITAL UNIVERSITARIO CENTRAL DE ASTURIAS GRUPO L: TERAPIA ANTINEOPLÁSICA Y AGENTES INMUNOMODULADORES. LOTE 1.42	SERVICIO DE SALUD DEL PRINCIPADO	24-11-04	A	C	262.554
23	S	MEDICAMENTOS CON DESTINO AL HOSPITAL UNIVERSITARIO CENTRAL DE ASTURIAS GRUPO L: TERAPIA ANTINEOPLÁSICA Y AGENTES INMUNOMODULADORES. LOTES 1.43/1.44/1.45/1.57/1.58/1.72/1.76/1.77/1.78	SERVICIO DE SALUD DEL PRINCIPADO	24-11-04	A	C	756.225
24	S	MEDICAMENTOS CON DESTINO AL HOSPITAL UNIVERSITARIO CENTRAL DE ASTURIAS GRUPO L: TERAPIA ANTINEOPLÁSICA Y AGENTES INMUNOMODULADORES. LOTES 1.48	SERVICIO DE SALUD DEL PRINCIPADO	24-11-04	A	C	405.141
25	S	SUMINISTRO DE POSTES DE INFORMACIÓN Y SEÑALIZACIÓN DE PUNTOS DE PARADA DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO REGULAR DE VIAJEROS DE USO GENERAL EN EL PRINCIPADO	CONSORCIO DE TRANSPORTES DE ASTURIAS	19-10-04	A	C	1.607.000
26	S	SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE EXPENDEDORAS Y CANCELADORAS DE BILLETES Y TARJETAS SIN CONTACTO	CONSORCIO DE TRANSPORTES DE ASTURIAS	26-07-04	A	C	1.985.890

Núm. de Orden	Tipo de Contrato (*)	OBJETO DEL CONTRATO	CONSEJERÍAS/ENTES	ADJUDICACIÓN			
				Fecha	Procedimiento (**)	Forma (***)	Precio (euros)
27	A	GESTIÓN DE SERVICIOS INFORMÁTICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, SUS ORGANISMOS Y ENTES PÚBLICOS	ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	04-10-04	A	C	31.300.000
28	A	SERVICIO DE LIMPIEZA, DESINSECTACIÓN, DESRATIZACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LAS ZONAS VERDES DEL HOSPITAL "SAN AGUSTÍN" DE AVILÉS, ÁREA III, ATENCIÓN ESPECIALIZADA	SERVICIO DE SALUD DEL PRINCIPADO	16-02-04	A	C	4.519.863
29	A	SERVICIO DE LIMPIEZA, REPARTO Y RECOGIDA DE LENCERÍA. DESINFECCIÓN, DESRATIZACIÓN Y CONSERVACIÓN DE ZONAS VERDES DEL HOSPITAL "VALLE DEL NALÓN"	SERVICIO DE SALUD DEL PRINCIPADO	07-09-04	A	C	3.334.213
30	A	SERVICIO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA EN EL CENTRO DE INTERNAMIENTO DE JÓVENES INFRACTORES DE SOGRANDIO	JUSTICIA, SEGURIDAD PÚBLICA Y RELACIONES EXTERIORES	28-07-04	A	C	1.273.656
31	A	SERVICIO DE ALIMENTACIÓN Y CAFETERÍA EN LA RESIDENCIA DE NARANCO	ESTABLECIMIENTOS RESIDENCIALES PARA ANCIANOS DE ASTURIAS	05-08-04	A	C	1.670.520
32	A	FUNCIONALIDADES Y SERVICIOS WEB QUE PERMITAN AMPLIAR LA ACTUAL OFERTA DEL PORTAL PRINCAST.ES Y DEL CONTAC CENTER	ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	21-6-04	N	-	999.504
33	A	CONSULTORÍA Y ASISTENCIA PARA LA REALIZACIÓN DE DIVERSOS ESTUDIOS Y TRABAJOS ESTADÍSTICOS	ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	05-07-04	N	-	1.447.800
34	O	MODIFICACIÓN Nº 1 DEL CONTRATO DE OBRAS DE REFORMA Y AMPLIACIÓN DEL CENTRO DE SALUD Y CENTRO DE ESPECIALIDADES "PUERTA DE LA VILLA" DE GIJÓN	SALUD Y SERVICIOS SANITARIOS	20-07-04	N	-	1.779.267
35	O	MODIFICACIÓN Nº 1 DEL CONTRATO DE LA FASE II DE LAS OBRAS DE AMPLIACIÓN Y REFORMA DEL HOSPITAL "SAN AGUSTÍN" DE AVILÉS	SALUD Y SERVICIOS SANITARIOS	10-11-04	N	-	5.643.505
36	O	MODIFICACIÓN Nº 2 DEL CONTRATO DE LA FASE II DE LAS OBRAS DE AMPLIACIÓN Y REFORMA DEL HOSPITAL "SAN AGUSTÍN" DE AVILÉS	SALUD Y SERVICIOS SANITARIOS	07-12-04	N	-	2.824.079

Anexo IV.1
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL
RELACIÓN DE PROYECTOS VINCULADOS AL FONDO DE COMPENSACIÓN

(miles de euros)

PROYECTOS		DOTACIÓN DEL EJERCICIO		INVERSIÓN TOTAL	
NÚM.	**DENOMINACIÓN**	**Fondo de Compensación**	**Otras**	**Importe**	**Grado de Ejecución %**
	AUTOPISTAS, AUTOVÍAS Y CARRETERAS				
18	Nueva travesía Cangas de Onís	8.572	3.115	11.686	100
19	Circunvalación de Turón As-337	924	108	1.032	100
20	Carretera Cu-2 Las Dueñas	240	508	748	100
21	Construcción paso superior autovía Mieres-Gijón	92	473	565	100
22	Carretera Vega de Sebarga-Villaverde AM 1	352	___	352	100
23	AS-326 Tabaza-Tremañes	167	46	213	100
24	Mejora seguridad San Martín: Muñas-Brieves	28	390	398	95
25	Carretera Sierna y Soto y Sotrondio-Urbiés	59	___	59	100
26	Urbanización travesía Barros	218	___	218	100
27	Autovía minera Tr3 A-8	7.428	203	7.631	100
28	Autovía minera enlace Riaño	7.100	764	7.864	100
	OTROS MEDIOS DE TRANSPORTE				
17	Centro de transporte Mieres	149	___	149	100
	PUERTOS				
5	Actuaciones Puerto Norte	2.490	1.554	4.044	100
12	Prolongación muelle Puerto de Cudillero	129	___	129	100
13	Reconstrucción muro Puerto Castropol	70	6	76	100
14	Barandilla acceso Playa de Luarca	60	6	66	100
15	Colocación barandillas Puerto de Llanes	11	___	11	100
16	Pintado, barandillas y farolas Puerto de Ribadesella	27	___	27	100
	OTRAS MATERIAS				
29	Apoyo vuelo fotogramétrico	91	37	128	100
	TOTAL CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO E INFRAESTRUCTURAS	**28.207**	**7.210**	**35.396**	**100**
	OTRAS MATERIAS				
1	Nuevo sistema de información para la gestión económico-financiera	2.663	296	2.959	100
11	Construcción edificio administrativo Hermanos Pidal	2.158	309	2.468	100
	TOTAL CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	**4.821**	**605**	**5.427**	**100**
	OTRAS MATERIAS				
30	Obras recuperación bocaminas	107	28	135	100
31	Obras estabilización Pozo San Jerónimo	356	___	356	100
32	Restauración terrenos escombrera Pozo Espinos	14	___	14	100
	TOTAL CONSEJERÍA DE INDUSTRIA Y EMPLEO	**477**	**28**	**505**	**100**
	TOTAL	**33.505**	**7.843**	**41.328**	**100**

Anexo IV.2
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL
LIQUIDACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE COMPENSACIÓN

(miles de euros)

APLICACIONES PRESUPUESTARIAS	PREVISIONES FINALES	DERECHOS RECONOCIDOS	INGRESOS	PENDIENTE DE INGRESO
2004 12 702002	33.505	33.505	___	33.505
TOTAL	**33.505**	**33.505**	___	**33.505**

Anexo IV.3
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL
RELACIÓN DE PROYECTOS Y GASTOS VINCULADOS AL FONDO COMPLEMENTARIO

(miles de euros)

PROYECTOS		DOTACIÓN DEL EJERCICIO		INVERSIÓN TOTAL	
NÚM.	DENOMINACIÓN	Fondo Complementario	Otras	Importe	Grado de Ejecución %
	VIVIENDAS				
33	22 VPP en El Nodo-Avilés	347	156	503	100
34	85 VPP en Montevil Oeste (Gijón)	1.552	434	1.986	100
35	23 VPP en El Nodo-Avilés	361	474	835	100
36	17 VPP en El Nodo-Avilés	239	115	354	100
37	52 VPP en Moreda-Aller	676	1.101	1.777	100
38	110 VPP en La Corredoria	2.105	1.445	3.550	100
39	20 VPP en Turón	277	218	495	100
40	21 VPP en Barredos	264	113	377	100
41	18 VPP en El Nodo-Avilés	168	370	538	100
42	16 VPP en Trevías	181	104	285	100
43	24 VPP en El Nodo-Avilés	282	113	395	100
44	8 VPP en Poago Gijón	74	62	136	
45	8 VPP en Sotiello Gijón	73	60	133	100
46	6 VPP en Belmonte	64	31	95	
47	VPP en Vasco Mayacina Mieres	1.132	1.072	2.204	100
	TOTAL CONSEJERÍA DE VIVIENDA Y BIENESTAR SOCIAL	**7.795**	**5.868**	**13.663**	**100**
	PROTECCIÓN Y MEJORA DEL MEDIO AMBIENTE				
48	Programa de actuaciones en suelos y lodos Ría de Avilés	3.372	2.903	6.275	100
	TOTAL CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO E INFRAESTRUCTURAS	**3.372**	**2.903**	**6.275**	**100**
TOTAL		**11.167**	**8.771**	**19.938**	**100**

Anexo IV.4
2004

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
FONDOS DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL
LIQUIDACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO COMPLEMENTARIO
(miles de euros)

APLICACIONES PRESUPUESTARIAS	PREVISIONES FINALES	DERECHOS RECONOCIDOS	INGRESOS	PENDIENTE DE INGRESO
2004 12 702002	11.167	11.167	___	11.167
TOTAL	**11.167**	**11.167**	**___**	**11.167**

251/000072 (CD)
771/000074 (S)

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 Sociedad Empresa Nacional de Innovación, S.A. (ENISA) en el desarrollo de su objeto social durante los ejercicios 2004 a 2006, así como del Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 13 de octubre de 2010.—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 CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN APLICADOS POR LA SOCIEDAD EMPRESA NACIONAL DE INNOVACIÓN, S.A. (ENISA) EN EL DESARROLLO DE SU OBJETO SOCIAL DURANTE LOS EJERCICIOS 2004 A 2006 (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000072 Y NÚM. EXPTE. SENADO: 771/000074) EN SU SESIÓN DEL DÍA 28 DE SEPTIEMBRE DE 2010.

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 28 de septiembre de 2010, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de los procedimientos de gestión aplicados por la Sociedad Empresa Nacional de Innovación, S.A. (ENISA) en el desarrollo de su objeto social durante los ejercicios 2004 a 2006:

ACUERDA

Primero: La Comisión considera necesario que ENISA analice la eficacia de los medios de difusión empleados para dar a conocer su actividad de concesión de préstamos participativos y el volumen de los fondos con los que cuenta para ello, ya que un mejor conocimiento de la actividad de ENISA por parte de los potenciales promotores podría originar una mayor demanda de préstamos participativos.

Segundo: La Comisión considera necesario que ENISA establezca previsiones de desembolsos por concesión de préstamos en la planificación de préstamos participativos, ya que tales previsiones contribuirían a la mejora de la gestión financiera de los recursos de ENISA, al facilitar el cumplimiento puntual de sus compromisos, y a la mejora de la inversión de los excedentes de tesorería.

Tercero: La Comisión considera necesario que en el procedimiento de concesión de préstamos ENISA amplíe sus medios de apoyo para evaluar técnica y tecnológicamente el proyecto a fin de conseguir una mayor objetividad en la adjudicación y una mayor adecuación de los proyectos de inversión a los fines de ENISA, además de garantizar en mayor medida la viabilidad técnica o tecnológica del proyecto y, por consiguiente, el menor riesgo económico.

Cuarto: La Comisión considera necesario que en los documentos contractuales que firman con ENISA los promotores de los proyectos de inversión, éstos se comprometan de modo expreso a llevar adelante el proyecto de acuerdo con la propuesta de inversión elaborada por ENISA y que ENISA exija el cumplimiento de esos compromisos.

Quinto: La Comisión considera necesario que ENISA realice un análisis continuado de la evolución de la Empresa prestataria estableciendo visitas a la Empresa, reuniones periódicas con su personal directivo y, si se estima necesario, la asistencia a las reuniones del Consejo de Administración o de la Junta General; y llevando a cabo un seguimiento comparativo de los datos económicos de las propuestas de inversión y los datos económico-financieros reales.

Sexto: La Comisión considera necesario que ENISA establezca un sistema de archivo de la documentación aportada por la Empresa prestataria que mejore su control y facilite la consulta de la información relevante a la hora de realizar un análisis completo de la situación financiera de las Empresas receptoras de los préstamos.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 28 de septiembre de 2010.—La Presidenta de la Comisión, **María Isabel Pozuelo Meño**.—El Secretario de la Comisión, **José Luis Ábalos Meco.**

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN APLICADOS POR LA SOCIEDAD «EMPRESA NACIONAL DE INNOVACIÓN, S.A.» (ENISA) EN EL DESARROLLO DE SU OBJETO SOCIAL DURANTE LOS EJERCICIOS 2004 A 2006

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 18 de diciembre de 2008, el «Informe de fiscalización de los procedimientos de gestión aplicados por la Sociedad «Empresa Nacional de Innovación, S.A.» (ENISA) en el desarrollo de su objeto social durante los ejercicios 2004 a 2006» y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

Páginas

I. INTRODUCCIÓN 211

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO 211
I.2. OBJETO Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN 211
I.3. ANTECEDENTES 211

II. TRÁMITE DE ALEGACIONES 213

III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 214

III.1. INTRODUCCIÓN 214
III.2. FINANCIACIÓN DE PROYECTOS EMPRESARIALES MEDIANTE LA CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS PARTICIPATIVOS A PYMES 214
III.2.1. Selección de las inversiones 218
III.2.2. Seguimiento y control de las inversiones 222
III.3. INVERSIONES EN FONDOS DE CAPITAL RIESGO 224
III.4. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL PERCIBIDAS CON CARGO A LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 225

IV. CONCLUSIONES 226

V. RECOMENDACIONES 226

ANEXOS:

ANEXO I : BALANCE DE SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE 228
ANEXO II: CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS 229
ANEXO III: CONVENIOS FIRMADOS POR ENISA PARA LA CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS PARTICIPATIVOS 230
ANEXO IV: NÚMERO DE PROYECTOS QUE COMPONEN EL SALDO DE LOS PRÉSTAMOS PARTICIPATIVOS AL CIERRE DE CADA EJERCICIO 231
ANEXO V: MOVIMIENTOS Y SALDOS DE LOS PRÉSTAMOS PARTICIPATIVOS 232

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, en su sesión de 27 de febrero de 2007, el Programa de Fiscalizaciones para el año 2007, incluyendo entre las actuaciones previstas la «fiscalización de los procedimientos de gestión aplicados por la Sociedad «Empresa Nacional de Innovación, S.A.» (ENISA) en el desarrollo de su objeto social durante los ejercicios 2004 a 2006», que se lleva a cabo a iniciativa del propio Tribunal.

I.2. OBJETO Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización tiene por objeto el análisis de las actividades realizadas por ENISA, comprobando los procedimientos aplicados en el desarrollo de sus principales operaciones y verificando si las actividades llevadas a cabo son acordes con el objeto social de la Entidad y los procedimientos adecuados para el debido cumplimiento de sus fines.

I.3. ANTECEDENTES

«Empresa Nacional de Innovación, S.A.» (ENISA) es una sociedad estatal constituida en febrero de 1982 que está adscrita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa. La Empresa se creó con el objeto principal de propiciar el desarrollo de la actividad innovadora en la pequeña y mediana Empresa. Desde su creación ENISA ha ido variando sus líneas de actividad en función de las circunstancias y necesidades que se han presentado bajo las indicaciones de su accionista principal.

ENISA se creó en 1982 por el Instituto Nacional de Industria (INI) como una sociedad de ámbito nacional orientada, en principio, a la promoción de Empresas

tecnológicamente avanzadas y de proyectos innovadores dentro del sector PYME. La modalidad de actuación era mediante aportaciones de capital con pacto de recompra, financiando ENISA su actividad con capital propio. Posteriormente comenzó también a apoyar proyectos, sin exigir contenido tecnológico alguno, enfocados al desarrollo de zonas deprimidas, especialmente las afectadas por la reconversión industrial.

En noviembre de 1989 dejó de ser el INI el único accionista, incorporándose al accionariado el Instituto Nacional de Hidrocarburos como accionista principal junto al INI y el Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI) y el Instituto para el Desarrollo y Ahorro de la Energía (IDAE) como accionistas minoritarios. El cambio accionarial se tradujo en un nuevo enfoque del objeto social centrándose la actividad de ENISA en dos áreas: por un lado, como Agencia del Ministerio de Industria, en la ejecución de políticas específicas relacionadas con la promoción de la captación de inversiones extranjeras y su ubicación en zonas económicamente deprimidas; y, por otro lado, en la realización de operaciones de capital riesgo, prestando especial atención a proyectos relacionados con las reconversiones industriales.

En 1995 hubo un cambio importante en su accionariado pasando a ser el accionista mayoritario de ENISA el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (IMPI). Dentro de la estrategia de política de innovación financiera desarrollada por el IMPI, se preveía que ENISA promocionara nuevas figuras de inversión a largo plazo, entre las que se encontraba el préstamo participativo. Tras la desaparición del IMPI en diciembre de 1996 se traspasaron todas sus acciones a la Dirección General del Patrimonio del Estado, asumiendo competencias en la gestión de la Sociedad la Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa.

Hasta el ejercicio 2001 ENISA ejercía su actividad financiándose sólo con sus fondos propios. A partir de 2001 además, mediante la firma de convenios de financiación, obtuvo fondos del Ministerio de Ciencia y Tecnología y posteriormente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Con los fondos obtenidos a partir del ejercicio 2001 ENISA gestiona la línea de financiación de préstamos participativos para Empresas de base tecnológica y desde el ejercicio 2005 la línea de financiación PYME.

Durante el periodo 2004-2006 la estructura accionarial de ENISA ha sido la siguiente:

— El 90,83% corresponde a la Dirección General del Patrimonio del Estado.

— El 8,67% corresponde al Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI).

— El 0,5% corresponde al Instituto para la Diversificación y Ahorro Energético (IDAE).

El capital social a 31 de diciembre de 2006 ascendía a 36.737 miles de euros. Durante el periodo 2004-2006 la Empresa no repartió beneficios, transfiriéndose íntegramente a reservas. A 31 de diciembre de 2006 los fondos propios de ENISA ascendían a 42.688 miles de euros (41.251 miles en 2005 y 40.324 en 2004).

Constituye el objeto social de ENISA:

A) La promoción y desarrollo propios de nuevos productos y proyectos de innovación, tanto para la constitución de nuevas Empresas en las que tome participación como para su transmisión a terceros.

B) El desarrollo de nuevos productos y proyectos de innovación, promovidos por terceros, mediante la toma de participación en las Empresas que se constituyan o estén constituidas a tal efecto.

C) Prestar a las Empresas, en las que participe o a terceros, los servicios adecuados al cumplimiento de los objetivos de promoción y desarrollo relacionados en los apartados anteriores.

D) Conceder préstamos y/o créditos a personas físicas o jurídicas, especialmente, a las pequeñas y medianas Empresas.

E) Proponer, adoptar y ejecutar, en su caso, las directrices, políticas y actuaciones de promoción económica y de innovación, particularmente en relación con las pequeñas y medianas empresas, pudiendo a tales efectos realizar toda clase de actividades y servicios, tanto en relación con las Administraciones y Empresas públicas como con cualesquiera entidades, Empresas y personas privadas.

F) Asignar, gestionar y controlar cualesquiera subvenciones e incentivos financieros para fines de promoción económica y de innovación de las pequeñas y medianas Empresas.

G) Realizar los trabajos que le asigne y estudios que le encargue cualquier Ministerio, Departamento Ministerial u Organismo dependiente de ellos, así como organismos dependientes de la Unión Europea o de carácter internacional, pudiendo percibir cualquier tipo de subvenciones.

H) A los efectos previstos en los apartados anteriores, ENISA podrá desarrollar actividades de asistencia técnica, consultoría, información, asesoramiento, financiación y comercialización, en general, de medidas de promoción económica, productos financieros, realizar inversiones directa o indirectamente en proyectos de interés por su contenido innovador, en sociedades constituidas o de nueva creación.

Los Estatutos de ENISA indican que el objeto social podrá ser desarrollado por la sociedad, total o parcialmente de modo indirecto, mediante la titularidad de acciones o participaciones en sociedades con objeto idéntico o análogo.

La actividad de ENISA se centra en la pequeña y mediana Empresa española, buscando los efectos de desarrollo pretendidos dentro del territorio nacional. En

la actualidad ENISA realiza su actividad a través de su sede central en Madrid, no teniendo ninguna sucursal o dependencia.

ENISA se rige por la Ley de Sociedades Anónimas y por sus Estatutos, estando íntegramente sometida en su actuación, incluida la contractual, al ordenamiento jurídico privado y a la Ley General Presupuestaria en cuanto a su régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y de control financiero. En su actividad de concesión de prestamos participativos le es de aplicación el artículo 20 del Real Decreto Ley 7/96, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberación de la actividad económica, modificado por la Ley 10/1996, de 18 de diciembre. Los contratos de concesión de préstamos participativos están sometidos a los principios de publicidad y concurrencia de acuerdo con la disposición adicional sexta del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. Aunque ENISA no aparece oficialmente calificada como entidad de capital- riesgo a los efectos de la regulación específica prevista para estas entidades, ENISA es socio de pleno derecho de la Asociación Española de Capital Inversión (ASCRI), junto con más del 90% de las entidades de capital riesgo o capital inversión existentes en España. Los socios de pleno derecho de ASCRI son sociedades u organismos cuya actividad y objeto social consiste fundamentalmente en la financiación de proyectos empresariales de pequeñas y medianas Empresas mediante participaciones temporales y generalmente minoritarias en su capital social.

Los recursos financieros con los que cuenta ENISA para el cumplimiento de sus funciones proceden fundamentalmente del capital suscrito por sus accionistas, que a 31 de diciembre de 2006 ascendía a 36.737 miles de euros, y a los préstamos que le fueron concedidos en virtud de los Convenios suscritos con el Ministerio de Ciencia y Tecnología (hoy Ministerio de Industria, Turismo y Comercio) que ascendían a 93.120 miles.

Al 31 de diciembre de 2006 la cartera de inversiones de ENISA se componía de 198 operaciones por un valor de 83.994 miles de euros, de las que 188 eran préstamos participativos, por un valor de 67.762 miles, y 9 participaciones en capital por un valor de 16.003 miles (básicamente participaciones en Empresas y Fondos de Capital Riesgo por un valor neto contable de 15.891 miles), y una imposición a largo plazo de 229 miles. Estos préstamos participativos se sitúan en orden a la prelación de créditos después de los ordinarios y se consideran patrimonio contable a efectos de la reducción de capital y liquidación de sociedades previstas en la legislación mercantil.

ENISA rentabiliza sus excedentes de tesorería principalmente en «deuda repo», deuda pública con pacto de recompra y vencimientos inferiores a tres meses. A finales de 2006 ENISA tenía invertidos por este concepto 53.273 miles de euros.

A 31 de diciembre de 2006 ENISA contaba con un activo total de 139.496 miles de euros (112.115 miles en 2005 y 87.276 miles en 2004) financiado básicamente con su capital social (36.737 miles) y por los convenios de financiación firmados con el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (93.120 miles en 2006, 69.700 miles en 2005 y 46.280 miles en 2004). Los componentes más relevantes de su activo eran los créditos concedidos que a finales de 2006 ascendían a 67.929 miles (52.558 miles en 2005 y 45.913 miles en 2004), sobre los que se había constituido una provisión por insolvencias de 7.408 miles (8.074 miles en 2005 y 7.115 miles en 2004), las inversiones financieras temporales, básicamente deuda repo procedente de los excedentes de tesorería, que ascendían a finales de 2006 a 53.860 miles (55.660 miles en 2005 y 34.926 miles en 2004), y la cartera de valores a largo plazo que a finales de 2006 ascendía a 16.003 miles (3.814 miles en 2005 y 3.696 miles en 2004).

En los ejercicios 2006 y 2005 ENISA obtuvo unos beneficios de explotación de 633 y 226 miles de euros, respectivamente, mientras que en el ejercicio 2004 tuvo pérdidas de explotación por valor de 485 miles. Los gastos más significativos durante ese periodo fueron los de personal y los relativos a la variación de las provisiones de tráfico y pérdidas de créditos incobrables, que descendieron desde 1.769 miles en 2004 a los 952 miles de 2005 y a 328 miles en 2006. Los ingresos de explotación fueron 2.768 miles de 2004, 2.935 miles de 2005 y 2.692 miles de 2006. Durante los tres ejercicios obtuvo resultados financieros positivos crecientes (fundamentalmente por la colocación de sus excedentes de tesorería) que pasaron de 714 miles en 2004, a 1.128 miles en 2005 y 1.703 miles en 2006. ENISA obtuvo unos beneficios del ejercicio de 684 miles en 2004, de 928 miles en 2005 y de 1.437 miles en 2006.

Durante los tres ejercicios ENISA ha contabilizado como subvención de capital la transferencia de capital a su favor percibida con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. No obstante, hubo un cambio de criterio en la imputación a resultados de la subvención, ya que en 2004 se imputó a resultados el total de la percibida en el ejercicio mientras que en 2005 y 2006 se imputó al ejercicio una parte de la subvención igual a la dotación a la provisión del ejercicio en concepto de préstamos participativos de dudoso cobro.

En los anexos I y II de este informe se recogen los datos del balance y de la cuenta de resultados de los ejercicios 2004 a 2006.

II. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988 de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las actuaciones practicadas fueron puestas de manifiesto a la Entidad fiscalizada y a los anteriores responsables de las operaciones objeto de análisis, habiéndose recibido las alegaciones que se

incorporan a este Informe, a cuyo tratamiento se hace referencia en los apartados correspondientes.

III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

III.1. INTRODUCCIÓN

Actualmente ENISA tiene como finalidad principal la promoción y desarrollo de planes estratégicos empresariales orientados a la creación de nuevas Empresas o a la ampliación o expansión de Empresas ya existentes, concretándose su actividad en la concesión de préstamos participativos a pequeñas y medianas Empresas domiciliadas en España para el desarrollo de planes estratégicos que supongan una mejora de su competitividad.

Con carácter secundario, desde el ejercicio 2006 ENISA ha comenzado a participar en Fondos de Capital Riesgo a fin de conseguir una mayor difusión en el desarrollo y fomento de la pequeña y mediana Empresa; aunque en su objeto social no figura de manera explícita la participación en Fondos de Capital Riesgo.

Como actividad residual, ENISA mantiene también la participación en el capital de sociedades, sin que en esta actividad se hayan producido movimientos significativos durante el periodo fiscalizado.

ENISA recibe del accionista principal, la Dirección General del Patrimonio del Estado (D.G.P.), instrucciones para su funcionamiento interno; remitiendo ENISA mensualmente a la D.G.P. la misma información que envía a su Consejo de Administración. Desde abril de 2005 ENISA cuenta con un comité de auditoría compuesto por tres miembros del Consejo de Administración que son Consejeros no ejecutivos.

III.2. FINANCIACIÓN DE PROYECTOS EMPRESARIALES MEDIANTE LA CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS PARTICIPATIVOS A PYMES

Durante los años 2004 a 2006 ENISA planificaba la concesión de préstamos participativos teniendo en cuenta sus fuentes de financiación, distribuyendo los préstamos entre tres líneas: la línea general (línea ENISA), la línea de Empresas de base tecnológica (línea EBT) y la línea para la pequeña y mediana Empresa (Línea PYME). Los préstamos de la línea ENISA se financiaban con los recursos propios de la Empresa; y los préstamos de las líneas EBT y PYME se financiaban con cargo a los fondos asignados a ENISA en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio en virtud de los convenios de colaboración firmados con el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio o, en su caso, con el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Al 31 de diciembre de 2006 el importe total percibido por ENISA del Ministerio para financiar su actividad de concesión de prestamos participativos ascendía a 93.120 miles de euros, de los que 69.120 miles correspondían a la línea EBT y 24.000 miles de euros a la línea PYME.

Los convenios de colaboración firmados para la Línea EBT fueron el convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y ENISA el 27 de Marzo de 2001 para el desarrollo de la línea de préstamos participativos, establecida en la disposición adicional segunda de la Ley 6/2000 de «Medidas fiscales urgentes de estímulo al ahorro familiar y a la pequeña y mediana Empresa» (convenio EBT 2001), con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de 2001, y el «convenio específico de colaboración entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Empresa Nacional de Innovación, S.A. para el desarrollo de la línea de préstamos participativos, establecida en la disposición adicional segunda de la ley 6/2000…»(convenio EBT 2002), con cargo a los Presupuestos de 2002. Los prestamos de la línea PYME se financiaron con cargo a los fondos asignados a ENISA en virtud del «convenio de colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Secretaría General de Industria, Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa, y ENISA para el desarrollo de la línea de préstamos participativos, establecida en la disposición vigésimo quinta de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005» (convenio PYME).

Tanto el convenio EBT 2002 como el convenio PYME se entendían prorrogados en anualidades sucesivas si existía partida presupuestaria nominativa a favor de ENISA que permitiera al Ministerio realizar su aportación.

Los convenios EBT tienen como objetivo fijado por el Ministerio concedente la promoción y desarrollo de proyectos empresariales de Empresas de base tecnológica, promocionándose así la innovación tecnológica en el ámbito de la pequeña y mediana Empresa. El convenio PYME contempla, a su vez, como objetivo de actuación de la Dirección General de Política de la PYME, y en última instancia del Ministerio, la potenciación de la inversión, en general, y de inversión innovadora, en particular, como factores determinantes de la competitividad y del crecimiento así como de la generación de riqueza y empleo. ENISA, en el ámbito de la línea PYME ha interpretado el concepto de innovación en un sentido amplio, de manera que también ha concedido préstamos participativos para cualquier tipo de variación en la actividad de la Empresa, cambios en los procesos productivos y de gestión que persiguieran un aumento de la competitividad o una mera ampliación o desarrollo del negocio.

Los préstamos concedidos por el Ministerio a ENISA en virtud de los convenios EBT tienen un periodo máximo de amortización de ocho años y los concedidos en virtud del convenio PYME tienen un periodo máximo de amortización de diez años, a contar desde la fecha en la que ENISA percibiera el préstamo. Los con-

venios prevén que estos préstamos se concedan a tipo de interés cero y sin necesidad de garantías, siendo reembolsables mediante un único pago al vencimiento.

Los convenios de colaboración prevén que los préstamos participativos concedidos por ENISA a los promotores tengan un periodo de amortización de hasta siete años para la línea EBT y nueve años para la línea PYME, con un periodo de carencia de amortización de capital de hasta cinco años (siete años para la línea PYME). Se concedían por importes comprendidos entre 150 y 900 miles de euros por promotor (desde noviembre de 2005 entre 100 y 1.000 miles de euros).

Los préstamos participativos concedidos por ENISA le otorgaban el derecho a percibir, además de un interés fijo, un interés variable en función del beneficio obtenido por la Empresa prestataria. ENISA calculaba el tipo de interés aplicable en cada ejercicio, de acuerdo con los convenios de colaboración con el Ministerio, como el porcentaje resultante de dividir la suma de los beneficios antes de impuestos más el coste financiero del préstamo participativo entre la suma de los fondos propios medios desembolsados más el capital vivo medio del préstamo participativo, todo ello del ejercicio al que corresponde la liquidación de intereses. En todo momento el interés tenía como límite inferior (interés fijo) el euribor a un año mas 0,25 puntos porcentuales y como límite superior el límite inferior incrementado hasta 6 puntos porcentuales. Posteriormente, mediante adendas a los convenios firmados (en septiembre de 2005 para la línea PYME y en noviembre de 2005 para la línea EBT), se facilitó el cálculo del tipo de interés obteniéndose con arreglo al porcentaje de rentabilidad de los fondos propios desembolsados. No obstante, ENISA en los contratos de préstamo celebrados en 2004 y 2005 antes de firmarse las adendas ya aplicaba este último criterio, no ajustándose a lo establecido en los convenios vigentes en el momento de la firma del contrato.

Los préstamos participativos se contabilizaban en el momento de su concesión en el activo de ENISA como deudores de las operaciones del tráfico a largo plazo, traspasándose posteriormente a corto plazo de acuerdo a su vencimiento. La contabilización se realizaba en cuentas individualizadas, asignando un código distinto en función de cuál fuera el préstamo del Ministerio a ENISA con el que se financiaba el préstamo participativo. Los intereses de los préstamos se liquidaban y contabilizaban por trimestres naturales. En los casos en que se considerara que el capital prestado o los intereses eran de difícil cobro se dotaba la correspondiente provisión para insolvencias.

En la concesión del préstamo participativo los convenios de colaboración preveían que no se exigieran garantías adicionales a las del propio proyecto empresarial; pero la Empresa prestataria quedaba obligada a facilitar a ENISA información periódica sobre su evolución económica y financiera. Cuando la Empresa prestataria pertenecía a un grupo de sociedades se exigía que la sociedad matriz afianzara solidariamente a la prestataria para garantizar la totalidad de las obligaciones contraídas en el contrato de préstamo participativo.

Los convenios de colaboración exigían la concurrencia de una serie de requisitos en los beneficiarios de los préstamos participativos que consistían básicamente en:

a) Ser pequeña y mediana Empresa de acuerdo con las Recomendaciones de la Comisión de la Unión Europea de 3 de abril de 1996 y de 6 de mayo de 2003.

b) Tener su domicilio social en España.

c) Contar entre sus partícipes con socios que tuvieran experiencia empresarial previa o currículo apropiado.

d) Contar con un plan económico y financiero viable que permitiera el desarrollo de sus planes y que cubriera de forma razonable los compromisos derivados de su estructura financiera.

e) Estar al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y para con la Seguridad Social.

f) Ser Empresas de base tecnológica (en los convenios EBT).

Los préstamos participativos concedidos por la línea ENISA tenían un periodo de amortización de hasta diez años y un periodo de carencia de hasta ocho años. El tipo de interés y los requisitos que, a nivel general, debían cumplir los beneficiarios para concederles el préstamo participativo eran similares a los previstos en el convenio PYME.

ENISA, con arreglo a los convenios de colaboración, tenía a su cargo la gestión y administración del préstamo participativo y la elaboración de un informe semestral (trimestral en el convenio EBT 2001) sobre la actividad y la situación económico- financiera de la línea de financiación que, aunque debía remitirse al Ministerio firmante, no se remitió porque ENISA entendía que era suficiente enviarlo a la Comisión de Seguimiento, de la que formaban parte los representantes del Ministerio.

Al devolver el préstamo al Ministerio mediante un pago único a su vencimiento, la liquidación del préstamo se calculaba deduciendo del importe prestado el que había resultado fallido en los préstamos participativos y añadiendo el 80% del exceso de los intereses efectivamente cobrados sobre el interés mínimo, sin perjuicio de que los importes fallidos que se recuperaran posteriormente fueran reintegrados al Tesoro Público. Durante el periodo 2004-2006 no se produjo ningún vencimiento ya que el del primero de los préstamos concedidos por el Ministerio vencía en Mayo de 2009.

Los convenios preveían la posibilidad de denunciar el convenio o sus prórrogas con tres meses de antelación por alguna de las partes firmantes, sin necesidad de expresar causa alguna. En caso de resolución del convenio se procedería a la inmediata liquidación del préstamo del Ministerio a ENISA con el consiguiente reem-

bolso al Tesoro Público en función de la disponibilidad por ENISA de los fondos del convenio o prórroga denunciados. En el caso de la línea EBT 2001, en caso de que se denunciara el convenio se debía devolver íntegramente el importe prestado por el Ministerio, menos los fallidos, independientemente que los prestamos participativos que financiaban no hubiesen vencido.

Los convenios de colaboración preveían la constitución de comisiones de seguimiento para velar por el correcto funcionamiento de los convenios. Las Comisiones de Seguimiento estaban formadas por un número igual de miembros de ENISA y del Ministerio, siendo sus funciones principales:

a) Valorar el contenido tecnológico de los proyectos (convenios EBT) o informar los proyectos (convenio PYME), previamente a que sean sometidos a la aprobación por el Consejo de Administración de ENISA.

b) Conocer semestralmente de la actividad y situación de la línea de financiación.

c) Aprobar el valor de liquidación del préstamo del Ministerio.

d) Autorizar el reintegro al Tesoro Público del valor de liquidación.

Para la gestión de los préstamos participativos ENISA tenía implantado un Sistema Integrado de Gestión que se apoyaba en un programa informático denominado «Sistema de gestión de préstamos participativos» (SGPP) con el que se tramitaba todo el procedimiento relativo a los préstamos participativos, desde el primer contacto con la Empresa hasta la cancelación de los préstamos. El SGPP incluía tanto datos económicos de los préstamos (básicamente importe y fecha de los préstamos aprobados, concedidos, desembolsados, reintegros, fallidos, intereses periódicos liquidados e intereses de demora imputados), como aspectos de la concesión (seguimiento de datos pendientes de obtener de la Empresa prestataria y explicaciones de los analistas sobre incumplimiento de plazos) e información relativa al seguimiento de la Empresa prestataria, que contenía la que tenía que rendir el prestatario, la rendida realmente y un sistema de alarmas que avisaba de la que no se había rendido en plazo y estaba pendiente de recibir.

SGPP se dividía básicamente en tres bloques: Clientes, Proyectos e Inversión. El bloque relativo a Proyectos comprendía toda la información relativa al procedimiento de concesión de los préstamos participativos que incluía entre otra información, los datos económicos de los proyectos y la fase de la tramitación en la que se encontraba dentro del procedimiento, así como las fechas del primer contacto con el cliente, de la aprobación por el Consejo de Administración de la propuesta de inversión y el desembolso del préstamo. Desde el primer contacto se activaba el bloque de Clientes con sus datos, personas de contacto y proyectos asociados a un mismo prestatario. Una vez concedido, el préstamo se daba de alta en el bloque de Inversión, donde se registraban los datos relativos a las condiciones del contrato firmado y la situación actualizada del préstamo. Una vez dado de alta en el bloque de Inversión se introducían en el bloque de Clientes datos para llevar a cabo el seguimiento de la inversión: accionariado, estados financieros desde del ejercicio precedente al de la concesión hasta la finalización de la vida del préstamo, datos relativos a las obligaciones formales a cumplir y su cumplimiento por las Empresas prestatarias.

Los análisis realizados han puesto de manifiesto algunas deficiencias que, aunque son poco significativas, muestran ciertas debilidades del sistema.

ENISA disponía de manuales de procedimientos referidos tanto a la concesión como al seguimiento de los préstamos, aunque fueron objeto de actualizaciones en los años 2005 y 2006. No obstante, los manuales no recogían los aspectos relativos a la publicidad de la actividad de concesión de los préstamos participativos; y el procedimiento de concesión no estaba diseñado teniendo en cuenta la concurrencia en la selección entre las distintas solicitudes de financiación, no estando previsto ningún tipo de análisis comparativo entre las peticiones presentadas.

Por otro lado, en materia de seguimiento de inversiones no se concretaban los criterios para realizar el análisis de la información financiera remitida por la Empresa prestataria, ni se establecían los criterios que debían de mantener en el análisis. Además, el manual de procedimientos del ejercicio 2004 (aplicable hasta mayo de 2005) preveía, con anterioridad a la elaboración de la propuesta de inversión, el envío al Ministerio de un informe elaborado por ENISA en el que se destacaran los aspectos técnicos de cada proyecto para, posteriormente, remitir el Ministerio a ENISA una evaluación tecnológica del proyecto; pero de hecho no se elaboraron ni remitieron tales informes, considerando ENISA que el Ministerio quedaba informado a través de su representación en la Comisión de Seguimiento.

ENISA percibía cada año los fondos para la concesión de préstamos participativos por los importes previstos en los Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio propuestos por el Ministerio, sin que esté vinculada su percepción a concesiones concretas de prestamos participativos por parte de ENISA.

En el periodo 2004-2006 ENISA recibió del Ministerio préstamos por un importe total de 58.260 miles de euros, 34.260 correspondientes a la línea EBT y 24.000 miles correspondientes a la Línea PYME. Durante los ejercicios 2001, 2002 y 2003 se habían recibido fondos por importe de 34.860 miles. Al ser la inversión realizada en préstamos participativos menor que los fondos percibidos, durante el periodo fiscalizado se produjeron importantes excedentes de tesorería. A continuación se señala la situación al cierre del ejercicio de la financiación percibida con cargo a cada uno de los convenios o prórrogas, el importe invertido y el excedente de tesorería resultante:

Ejercicio 2004:

Miles de euros

Línea de financiación	Importe percibido del Ministerio	Importe concedido en préstamos participativos	Excedente de tesorería resultante
EBT 2001	11.420	10.650	770
EBT 2002	12.020	6.300	5.720
EBT 2003	11.420	0	11.420
EBT 2004	11.420	0	11.420
TOTAL	**46.280**	**16.950**	**29.330**

Ejercicio 2005:

Miles de euros

Línea de financiación	Importe percibido del Ministerio	Importe concedido en préstamos participativos	Excedente de tesorería resultante
EBT 2001	11.420	10.650	770
EBT 2002	12.020	8.800	3.220
EBT 2003	11.420	2.800	8.620
EBT 2004	11.420	300	11.120
EBT 2005	11.420	0	11.420
PYME 2005	12.000	3.920	8.080
TOTAL	**69.700**	**26.470**	**43.230**

Ejercicio 2006:

Miles de euros

Línea de financiación	Importe percibido del Ministerio	Importe concedido en préstamos participativos	Excedente de tesorería resultante
EBT 2001	11.420	10.850	570
EBT 2002	12.020	9.500	2.520
EBT 2003	11.420	4.200	7.220
EBT 2004	11.420	7.043	4.377
EBT 2005	11.420	3.900	7.520
EBT 2006	11.420	0	11.420
PYME 2005	12.000	9.120	2.880
PYME 2006	12.000	1.775	10.225
TOTAL	**93.120**	**46.388**	**46.732**

ENISA no disponía de un Plan de Inversiones de los excedentes de tesorería, limitándose a invertir los fondos en repo o cuentas remuneradas atendiendo a criterios de rentabilidad; y tampoco planificaba las disposiciones de fondos de acuerdo a las previsiones de concesión de préstamos participativos. Una adecuada planificación de la obtención y aplicación los recursos disponibles y su mantenimiento actualizado podría contribuir a la mejora de la gestión financiera de los recursos de ENISA, facilitando el cumplimiento puntual de sus compromisos y la inversión de los excedentes de tesorería bajo criterios de mayor rentabilidad, no teniendo que limitarse a operaciones a corto o muy corto plazo.

La Tesorería materializada en repo o cuentas remuneradas suponía un volumen importante con respecto al total activo de la Empresa. El siguiente cuadro muestra la Tesorería y la Deuda Repo en relación con el total activo de la Empresa al cierre de cada uno de los ejercicios:

Miles de euros

EJERCICIO	2004	2005	2006
I. Total Tesorería y Deuda Repo	42.119	61.476	60.672
II. Total Activo	87.276	112.114	139.496
Relación I/II	48,3%	54,8%	43,5%

III.2.1. Selección de las inversiones

La actividad de ENISA de concesión de préstamos participativos a través de sus tres líneas de financiación (EBT, PYME y ENISA) tenía como finalidad promocionar planes estratégicos de pequeñas y medianas Empresas en desarrollo que establecían los objetivos pretendidos por el promotor y los medios materiales y financieros precisos para conseguirlos.

La línea EBT financiaba los planes estratégicos de Empresas de base tecnológica. De acuerdo con el convenio EBT 2001 son Empresas de base tecnológica aquellas que llevan a cabo proyectos para conseguir nuevos productos, procesos o servicios, así como mejoras significativas de los ya existentes. El convenio EBT 2002 define las Empresas de base tecnológica, de acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto 601/2002 de 28 de junio por el que se regulan las bases y régimen de funcionamiento de la línea de apoyo a la capitalización de Empresas de base tecnológica, como aquellas Empresas no financieras que llevan a cabo en España proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico cuyo resultado suponga un avance tecnológico en la obtención de nuevos productos, procesos o servicios o la mejora sustancial de los ya existentes. En las líneas PYME y ENISA se financiaban planes estratégicos de cualquier tipo de pequeña y mediana Empresa que dieran lugar a una mejora de su situación en el mercado o aumento de competitividad, supusiera innovación o no, pudiendo consistir en meras actuaciones de ampliación del negocio, apertura de nuevas tiendas o sucursales o simplemente para aumentar su actividad.

ENISA concedía préstamos participativos a pequeñas y medianas Empresas españolas de cualquier sector de actividad, salvo aquellas cuyo objetivo principal fuera la realización de operaciones inmobiliarias o financieras. El importe total financiado por ENISA a la Empresa prestataria no podía ser mayor a la suma de los fondos propios y los préstamos participativos mantenidos por la Empresa prestataria con otras entidades. No existía un criterio preestablecido de selección de las Empresas, analizándose cada caso en concreto. La actividad de ENISA no se orientaba a priori a zonas determinadas del territorio español y su actividad no se concentró en proyectos o promotores con perfiles concretos.

La decisión de por cuál de las tres líneas se habían de financiar los proyectos atendía a criterios técnicos y de disponibilidad financiera. Sí suponía una innovación tecnológica se intentaba financiar con la línea EBT; en caso de no suponer una innovación tecnológica o no obtener la aprobación de la Comisión de Seguimiento de la línea EBT, se intentaba financiar con la línea PYME; y de no obtener la aprobación de la Comisión de Seguimiento de esta línea se planteaba la posibilidad de financiarse con la línea ENISA. En la práctica desde que surgió la línea PYME, dada la amplitud de sus objetivos, así como la similitud de éstos con los fines de ENISA, se ha producido una marcada disminución de la financiación de proyectos con la línea ENISA. Cuando se comenzaba la tramitación de un proyecto en la base de datos se preasignaba el proyecto a la línea ENISA y sólo cuando se aprobaba por la Comisión de Seguimiento (EBT o PYME) se imputaba a la línea EBT o a la línea PYME. Por ello, de los proyectos rechazados o abandonados antes de su paso por la Comisión de Seguimiento no hay una información que permita analizar qué línea era la que producía más rechazos o abandonos. Una vez asignadas definitivamente a las líneas PYME o EBT el proyecto se imputaba al préstamo más antiguo obtenido del Ministerio, teniendo en cuenta el periodo por el que se concede el préstamo participativo y la fecha de devolución del préstamo al Ministerio.

ENISA forma parte de la Asociación de Entidades de Capital Riesgo (ASCRI). Fuera de este ámbito ENISA ha dado a conocer su actividad de concesión de prestamos participativos, fundamentalmente, a través de cuatro canales: suscripción de convenios con entidades del sistema financiero, instituciones, organizaciones y asociaciones empresariales; inserciones en prensa; participación como ponente en jornadas de difusión de la actividad de ENISA; y a través de su página web.

La promoción de la actividad de concesión de préstamos participativos a través de la firma de convenios de colaboración con otras entidades se impulsó a partir de 2004. Al 31 de diciembre de 2006 había 35 convenios firmados (Anexo III). Estos convenios han tenido durante el período fiscalizado poca repercusión en el volumen de negocio de ENISA.

La actividad de concesión de prestamos participativos está sometida al principio de publicidad con el que se pretende que tengan la misma oportunidad de solicitar el préstamo participativo todas las posibles Empresas interesadas para garantizar una utilización de los recursos de ENISA acorde con los principios de buena gestión de los fondos públicos. ENISA no disponía de estudios estadísticos o de otro tipo que soportaran la suficiencia de los medios de difusión utilizados, pese a que es relevante el volumen de recursos no utilizados.

El procedimiento de selección de inversiones se realizaba íntegramente por personal de ENISA, que informaba al promotor sobre ENISA, su actividad, los préstamos participativos que concedía y características de esta inversión, así como los requisitos exigidos al promotor, enviándole la guía para la elaboración del «informe preliminar del plan empresarial» y registrándose la fecha del primer contacto y los datos del promotor en el SGPP. Este informe preliminar era un documento de extensión breve que contenía información básica sobre diversos aspectos de la Empresa y sobre su plan estratégico. Una vez recibido el «informe preliminar», se analizaba por el analista de inversiones que, si lo valoraba positivamente, emitía un informe que revisaba el director de inversiones. Si se aceptaba preliminarmente el

proyecto, se enviaba al promotor una guía para la elaboración del «plan de negocio o plan empresarial».

En mayo de 2005 el «informe preliminar» dejó de existir y exigiéndose directamente el «plan de negocio o plan empresarial», que desarrollaba más profundamente y con más detalle los aspectos analizados en el informe preliminar. El plan empresarial incluía, entre otros aspectos, en relación con la Empresa y su actividad, información detallada del accionariado, mercado objetivo, competencia, clientes, productos, sistema de producción, distribución y comercialización, publicidad, política de precios, tecnología, actividades de investigación y desarrollo, instalaciones, proveedores, equipo directivo, recursos humanos, estructura organizativa, información económico- financiera; y en relación con el plan estratégico, indicaba, entre otros aspectos, los objetivos específicos, actuaciones de la Empresa y plan de trabajo previsto en relación con la política comercial, producción, tecnología, investigación y desarrollo, instalaciones y recursos humanos, así como el plan económico- financiero.

Si el «plan empresarial» se adaptaba a los criterios de inversión de ENISA, el analista elaboraba la «propuesta de inversión» teniendo en cuenta, además de la información que figuraba en el plan empresarial, la que resultara de las visitas realizadas por el analista o el director de inversiones a la Empresa, de consultas y peticiones realizadas a la Empresa, o de información del promotor y su sector procedentes de otras fuentes. En la «propuesta de inversión» se daba información técnica, económica, financiera y estructural de la Empresa, incluyendo previsiones financieras para todos los años que dure el préstamo hasta su total devolución. La «propuesta de inversión» era revisada por el director de inversiones y, en caso de ser aceptada, también por el Consejero delegado, quien la aceptaba, rechazaba o devolvía al analista de inversiones para su modificación.

En numerosas ocasiones los datos económicos que contienen las propuestas de inversión no coincidían con los del plan empresarial, circunstancia que según ENISA era debida a haberse tenido en cuenta otra información o haber introducido el analista los ajustes al alza o a la baja que considerara oportuno. En todo caso, de la justificación de estas diferencias no quedaba constancia en el expediente del proyecto. Con frecuencia el horizonte temporal de las previsiones económicas de los planes empresariales no cubría toda la vida del préstamo, estimando el analista las previsiones de los años que no figuran en el plan empresarial. No quedaba constancia alguna del cálculo de las previsiones realizado por el analista.

Cuando el analista de inversiones consideraba que el «informe preliminar» o el «plan empresarial» no se adaptaba a los criterios de inversión de ENISA se lo comunicaba por escrito al promotor, registrando la situación de rechazo en el SGPP, sin que el rechazo del analista fuera objeto de supervisión por el personal de ENISA. De igual manera, cuando tras la revisión del director de inversiones o del Consejero delegado se rechazaba el proyecto, el analista lo comunicaba al promotor registrándose en el SGPP. En la práctica la mayoría de los proyectos no aceptados eran rechazados por los analistas.

La propuesta de inversión revisada por el Consejero delegado era enviada a la Comisión de Seguimiento correspondiente para verificar la adecuación del proyecto con el convenio firmado con el Ministerio. En caso de no aprobarse, el director de inversiones decidía si denegarlo definitivamente o financiarlo a través de otra de las líneas, debiendo en este caso elaborar otra «propuesta de inversión» que era revisada por el director de inversiones y el Consejero delegado. La situación de aprobación o rechazo por la Comisión era registrada en el SGPP.

La evaluación de la viabilidad técnica de los proyectos de contenido tecnológico, los financiados con la línea EBT, no se realizaba por personal técnico especializado, ya que los analistas de inversiones tenían una cualificación básicamente económica; concretándose la revisión de la Comisión de Seguimiento de la línea EBT en la existencia de contenido tecnológico para los proyectos no rechazados por el analista (o ulteriormente por el director de inversiones o el Consejero delegado).

Hasta noviembre de 2005 la entidad no disponía de un sistema de baremación que tratara de objetivar la decisión de aceptar o rechazar los proyectos de inversión en lo referente a los aspectos económicos del proyecto y estructurales de la Empresa promotora. A los proyectos cuyas propuestas de inversión se enviaron al Consejo de Administración para su aprobación a partir de noviembre de 2005 se les aplicó una baremación preestablecida, quedando constancia de la valoración dada por el analista al proyecto. El analista calificaba 35 aspectos del promotor, de la Empresa y del proyecto, dándoles una puntuación a cada uno de ellos a partir de la cual se obtenía una valoración global del proyecto. Los aspectos analizados se agrupaban en 6 tipos: apoyos con los que cuenta el proyecto y el tipo de accionariado de la Empresa; mercado, competencia y modelo de negocio; tecnología, producción e investigación y desarrollo; equipo directivo, recursos humanos y estructura organizativa de la Empresa; económico-financieros; y plan empresarial.

Se presentaban al Consejo los proyectos que obtenían una calificación global igual o superior al 50% y en cada uno de los grupos valorados al menos el 25%, salvo el grupo relativo al equipo directivo que debía tener una calificación igual o superior al 50%. Las ponderaciones en la calificación global de cada uno de los grupos era del 15%, salvo los aspectos relativos al plan empresarial que era del 25%.

Sólo quedaba constancia de la baremación aplicada a los proyectos que se sometían a la aprobación del

Consejo de Administración de ENISA, no conociéndose la valoración dada a los proyectos rechazados.

Una vez que la propuesta de inversión era aprobada por el Consejero delegado y evaluada positivamente por la Comisión de Seguimiento, el analista comunicaba al promotor las condiciones de financiación de la «propuesta de inversión» para que las aceptara explícitamente. Si las condiciones eran aceptadas por el promotor, la propuesta de inversión se remitía al Consejo de Administración para su aprobación. La aprobación o rechazo del Consejo se le comunicaba al promotor y se registraba en el SGPP por el analista de inversiones. Durante el periodo analizado el Consejo de Administración aprobó la práctica totalidad de las propuestas presentadas, si bien con cierta frecuencia las aprobaciones del Consejo quedaban condicionadas al cumplimiento previo de una serie de condiciones por la Empresa prestataria, normalmente relativas a un incremento de la autofinanciación mediante ampliaciones de capital y a la obtención de un informe de auditoría de los estados financieros de la Empresa prestataria del último ejercicio cerrado antes de la firma del contrato.

En el proyecto presentado por una de las Empresas seleccionadas no coincidían los datos económicos que constaban en el plan empresarial, la información remitida a la Comisión de Seguimiento y los presentados al Consejo de Administración en la propuesta de inversión, siendo estas diferencias superiores al 50% y a los 1.500 miles de euros.

El contrato se realizaba en documento público y llevaba la firma del Consejero delegado y de un director de ENISA (normalmente el director de inversiones). Tras la firma del contrato en el departamento financiero se procedía a dar de alta el préstamo en el SGPP introduciendo los datos del contrato en el sistema. En este momento se activaba el subsistema de inversiones del SGPP con los datos del préstamo ya concedido. El departamento financiero contabilizaba todas las operaciones relativas a la concesión del préstamo.

En uno de los proyectos analizados el Consejo de Administración exigió, para la firma del contrato, que el promotor realizara dos ampliaciones de capital por importe total de 3.700 miles de euros. El promotor amplió capital por importe de 133 miles, si bien con una prima de emisión de 4.247 miles, lo que supone que no se ha cumplido en sus propios términos lo aprobado por el Consejo.

En el contrato de préstamo participativo firmado con la Empresa prestataria se incluía la obligación de la prestataria de remitir a ENISA periódicamente:

a) Un presupuesto anual de cuenta de resultados, inversiones, balance y tesorería referidos a la Sociedad antes de los 30 días siguientes al comienzo de cada ejercicio social.

b) Estados financieros trimestrales.

c) Comunicación, con 15 días de antelación, de las Juntas Generales y Consejos de Administración y documentación referente al orden del día, con objeto de permitir la presencia, con voz pero sin voto, de un representante de ENISA.

d) Las cuentas anuales y el informe de gestión, junto con el informe de auditoría de las cuentas anuales, dentro de los 10 días siguientes a su aprobación por la junta general de accionistas.

Esta información era introducida en el SGPP de ENISA.

Además la Empresa prestataria adquiría, entre otras obligaciones, las siguientes:

a) Destinar los beneficios obtenidos, una vez dotada las reservas legales y estatutarias, a un fondo o provisión, cuyo destino o finalidad sea la amortización del principal del préstamo.

b) Poner en conocimiento de ENISA las modificaciones estatutarias, fundamentalmente las relativas al objeto social y a la estructura del órgano de administración.

c) Dar información puntual y suficiente sobre todo hecho o decisión relevante y circunstancias contingentes que puedan afectar a la evolución del negocio, rentabilidad o situación financiera de la prestataria.

En el contrato se establecía el compromiso de la prestataria de destinar el importe del préstamo exclusivamente a la financiación del plan empresarial presentado. No se hacía constar ningún compromiso de los promotores referido a los presupuestos y plazos contenidos en las previsiones económicas y financieras incluidas en las propuestas de inversión elaboradas por ENISA.

El contrato incluía cláusulas por las que ENISA podía considerar vencido el préstamo anticipadamente, entre otras: el impago de intereses o capital por parte de la prestataria; cuando se comprobase el falseamiento o inexactitud grave de los datos o documentos presentados por la prestataria, que hubieran servido de base para la concesión del préstamo o en cumplimiento de lo dispuesto en el contrato; cuando la prestataria incumpliera cualquier obligación derivada del contrato de préstamo o de cualquier otro contrato celebrado con ENISA; y cuando los fondos propios de la prestataria descendieran por debajo de un importe concreto o de un porcentaje con respecto al total pasivo determinados específicamente para cada contrato. En la práctica, la única causa por la que ENISA ha considerado vencido anticipadamente el préstamo participativo fue el impago de capital o intereses.

Durante el periodo analizado se abandonaron 768 proyectos, 192 en 2004, 260 en 2005 y 316 en 2006; y se rechazaron 95 proyectos (30, 28 y 37 en 2004, 2005 y 2006, respectivamente) por importe de 18.965 miles de euros (4.275, 6.725 y 7.965 en 2004, 2005 y 2006, respectivamente). A pesar de que desde el inicio del año 2004

hasta el fin de 2006 se abandonaron y rechazaron 863 proyectos, ENISA no contaba con informes o estudios que analizaran las causas de abandono o rechazo.

Se aprobaron por el Consejo de Administración 146 proyectos por importe 65.215 miles de los que se concedieron 133 prestamos participativos por importe de 59.715 miles y no se llevaron finalmente a cabo 13 por importe de 5.500 miles. Los cuadros siguientes muestran por años y líneas de financiación el importe y número de proyectos, los aprobados por el Consejo de Administración, así como los préstamos finalmente concedidos:

Proyectos aprobados:

Miles de euros

	Año 2004		Año 2005		Año 2006		TOTAL	
Línea	N.º proyectos	Importe	N.º proyectos	Importe	N.º proyectos	Importe	N.º proyectos	Importe
ENISA	7	3.950	9	4.460	2	2.000	18	10.410
EBT 2001					1	500	1	500
EBT 2002	21	7.450					21	7.450
EBT 2003			20	5.775			20	5.775
EBT 2004			3	1.200	26	10.200	29	11.400
EBT 2005			1	900	19	10.760	20	11.660
PYME 2005			18	9.770	3	2.000	21	11.770
PYME 2006					16	6.250	16	6.250
TOTAL	28	11.400	51	22.105	67	31.710	146	65.215

Proyectos aprobados en los ejercicios 2004 a 2006 a los que se les ha concedido el préstamo participativo:

Miles de euros

	Año 2004		Año 2005		Año 2006		TOTAL	
Línea	N.º proyectos	Importe	N.º proyectos	Importe	N.º proyectos	Importe	N.º proyectos	Importe
ENISA	6	3.650	8	4.260	1	1.000	15	8.910
EBT 2001					1	500	1	500
EBT 2002	21	7.450					21	7.450
EBT 2003			16	4.875			16	4.875
EBT 2004			3	1.200	24	9.600	27	10.800
EBT 2005					18	10.260	18	10.260
PYME 2005			17	9.270	3	2.000	20	11.270
PYME 2006					15	5.650	15	5.650
TOTAL	27	11.100	44	19.605	62	29.010	133	59.715

Los fondos concedidos en cada préstamo participativo se podían materializar en uno o varios desembolsos. En el periodo 2004 a 2006 se realizaron los siguientes desembolsos correspondientes a préstamos participativos:

Miles de euros

	Año 2004		Año 2005		Año 2006		TOTAL	
Línea	N.º Desembolsos	Importe	N.º Desembolsos	Importe	N.º Desembolsos	Importe	N.º Desembolsos	Importe
ENISA	4	2.250	9	3.860	5	2.700	18	8.810
EBT 2001	1	300			1	200	2	500
EBT 2002	13	4.850	8	2.500	2	700	23	8.050
EBT 2003			13	2.800	6	1.400	19	4.200
EBT 2004			1	300	24	6.743	25	7.043
EBT 2005					13	3.900	13	3.900
PYME 2005			12	3.920	12	5.200	24	9.120
PYME 2006					8	1.775	8	1.775
TOTAL	18	7.400	43	13.380	71	22.618	132	43.398

A comienzos de 2004 ENISA mantenía vivos 82 préstamos participativos, cifra que fue aumentando a 113, 123 y 188 al cierre de los ejercicios 2004, 2005 y 2006. El saldo vivo en enero de 2004 era de 43.172 miles de euros, pasando a 45.768, 52.366 y 67.762 miles al cierre de los ejercicios 2004, 2005 y 2006. Se adjunta como anexo IV de este informe el detalle de los préstamos vivos al cierre de cada ejercicio.

El resumen de la evolución de los saldos de los préstamos participativos es la que se muestra a continuación, recogiéndose en el anexo V de este informe el detalle por líneas de financiación:

Miles de euros

Año 2004				Año 2005			Año 2006		
SALDO 1/1/2004	CONCESIÓN	BAJA	SALDO 31/12/2004	CONCESIÓN	BAJA	SALDO 31/12/2005	CONCESIÓN	BAJA	SALDO 31/12/2006
43.172	7.400	4.804	45.768	13.380	6.782	52.366	22.618	7.222	67.762

III.2.2. Seguimiento y control de las inversiones

Los compromisos que debía cumplir la Empresa prestataria en cuanto a la remisión de información periódica a ENISA se encontraban recogidos en el SGPP, advirtiendo el sistema de los incumplimientos. En caso de que el sistema informara de un incumplimiento, se enviaba a la prestataria una «carta de incumplimiento» indicando la situación y reclamando la información.

En ocasiones se han producido retrasos en la información remitida por las Empresas prestatarias, habiendo detectado retrasos de hasta 6 meses en los presupuestos anuales y estados financieros trimestrales y de 9 meses en las cuentas anuales; y en otras ENISA no llegó a recibir la información periódica a la que estaban obligadas las Empresas prestatarias. Las comprobaciones realizadas han puesto de manifiesto que en general ENISA reclamaba la información no recibida en plazo, si bien no siempre quedaba constancia de ello en el expediente. La decisión de la documentación a archivar en cada expediente correspondía al analista, no guardándose sistemáticamente la información recibida, entre ella la contable. También se han detectado algunos errores como la imputación a un trimestre de los datos relativos a otro trimestre o errores en la introducción en el sistema de las fechas relativas a la Junta General de Accionistas, lo que afecta al devengo del interés variable.

Los manuales de procedimientos preveían la realización de un análisis continuado de la evolución de la Empresa en base a la información recibida y, en su caso, a las reuniones con la Empresa prestataria; aunque no existía un programa preestablecido de reuniones ni se realizaban visitas periódicas a la Empresa, teniendo las reuniones celebradas y las visitas a las instalaciones de la Empresa carácter puntual. El análisis realizado se centraba básicamente en la determinación del interés variable y el cumplimiento de las cláusulas del contrato. No estaba establecido un sistema de información que recogiese las conclusiones de un análisis completo de la situación de la Empresa prestataria. ENISA no realizaba cuadros comparativos de las previsiones económicas de las propuestas de inversión con los datos económico-financieros reales. ENISA no solía hacer uso de la posibilidad de acudir a las reuniones del Consejo de Administración o de la Junta General de Accionistas de la Empresa prestataria.

El seguimiento realizado por ENISA era de carácter marcadamente financiero; y aunque ENISA consideraba que el apoyo a los planes estratégicos supone una financiación de la Empresa y que los fondos prestados no se materializaban en inversiones concretas, lo cierto es que los planes empresariales presentados por la Empresa hacen referencia a las inversiones necesarias para llevar a cabo el plan estratégico y, además, llevan consigo la realización de nuevas actividades o un mayor desarrollo de las existentes. Estas inversiones y actividades son susceptibles de comprobación y sin duda pueden relacionarse directa o indirectamente con aplicaciones de los fondos percibidos.

De lo expuesto pueden concluirse que la intervención real de ENISA en la gestión de las Empresas prestatarias era limitada y que no existía un sistema de control que garantizara suficientemente que los proyectos se desarrollaban de acuerdo con los planes empresariales presentados.

El interés variable del ejercicio se calculaba en función de la rentabilidad de los fondos propios deducida de las cuentas anuales del ejercicio anterior de la Empresa prestataria. En el caso de que una Empresa no remitiera en plazo las cuentas auditadas, los intereses variables se liquidaban en su cuantía máxima (hasta el 6%), considerándose esta liquidación provisional hasta que el prestatario remitiera las cuentas anuales o hubiesen transcurrido doce meses desde la fecha de cierre del ejercicio. El departamento financiero era el encargado de liquidar los intereses variables y de gestionar su cobro, a su vez se encargaba de la gestión de cobros de los intereses fijos y de las amortizaciones de capital.

Cuando se producía un impago de capital o intereses el departamento financiero se ponía en contacto con la Empresa prestataria para averiguar la causa y cono-

cer si era una mera situación incidental o por el contrario había una probable insolvencia de la Empresa prestataria. Si del análisis realizado se concluía que el impago no respondía a una situación meramente incidental o transitoria se procedía a reclamar formalmente las cantidades debidas por el prestatario. Si transcurridos cuatro meses y medio continuaba el impago se le enviaba una reclamación por conducto fehaciente, señalando la posibilidad de que pudiera ser considerado como causa de vencimiento anticipado de la totalidad del préstamo. Tras una nueva reclamación del Consejero delegado, si persistía el impago se trasladaba el expediente a la asesoría jurídica quien decidía las acciones a iniciar contra la Empresa prestataria.

ENISA en su actividad de préstamos participativos asumía los riesgos relativos al cobro de capital de los préstamos concedidos con cargo a la línea ENISA, asumiendo asimismo el impago de los intereses fijos y el 20% de los intereses variables que se hubieran devengado, en su caso.

El impago de la parte de capital de préstamos participativos financiados con las líneas EBT y PYME lo asumía el Ministerio, así como el impago del 80% de los intereses variables que se hubieran devengado, en su caso.

En los casos en que el impago era causa de una situación incidental o transitoria se devengaban intereses de demora fijados en el contrato de préstamo desde la fecha del vencimiento no atendido hasta que se producía el pago de la deuda. Por el contrario, cuando se concluía que no era una situación de impago incidental o transitoria se dejaban de devengar los intereses ordinarios y se procedía a provisionar todos los importes debidos por la Empresa prestataria.

En el periodo 2004-2006 se han realizado cobros por amortización por importe de 15.790 miles de euros (3.488 en 2004, 6.317 en 2005 y 5.985 en 2006); y se dieron de baja por incobrables créditos por un importe total de 3.018 miles (1.316 en 2004, 465 en 2005 y 1.237 en 2006). En el anexo V de este informe se expone el detalle por líneas de financiación de las bajas por amortización y de los fallidos.

Los intereses devengados en el periodo 2004- 2006 fueron de 5.852 miles de euros (1.790 en 2004, 1.864 en 2005 y 2.198 en 2006). Estos intereses fueron cobrados en su práctica totalidad, siendo poco significativos los que no fueron cobrados, en general relativos a Empresas que habían entrado en concurso de acreedores.

La provisión total calculada por ENISA constaba básicamente de dos partes, una provisión específica referida a clientes concretos y una general del tres por ciento sobre el saldo resultante de deducir al importe total de los préstamos de la línea ENISA las provisiones específicas. Los saldos de la provisión por insolvencias al cierre de cada ejercicio, distinguiendo entre la parte específica y genérica de la provisión, eran los siguientes:

Miles de euros

	2004	2005	2006
Saldo de la parte genérica	698	610	556
Saldo de la parte específica	6.439	7.495	6.873
Saldo total de la provisión	7.137	8.105	7.429

La provisión específica se dotaba una vez producido el impago, no atendiendo a un análisis concreto deducido de la información a disposición de ENISA de los riesgos y de la situación económico financiera de cada una de las Empresas prestatarias. Por otra parte ENISA no disponía de documentación alguna que soportase el porcentaje del tres por ciento que se consideraba para el cálculo de la provisión general.

La parte del riesgo que asumía ENISA en su actividad de concesión de préstamos participativos y que quedaba cubierta con las provisiones dotadas, era la siguiente al cierre de cada ejercicio:

Miles de euros

	2004	2005	2006
Saldo al cierre del ejercicio del riesgo total asumido por ENISA	29.719	27.854	25.463
Saldo total de la provisión	7.137	8.105	7.429
Porcentaje de riesgo cubierto	24,01%	29,10%	29,18%

III.3. INVERSIONES EN FONDOS DE CAPITAL RIESGO

La actividad de ENISA en los Fondos de Capital Riesgo tenía carácter residual, manteniendo su actividad principal en la promoción y concesión de préstamos participativos. ENISA no tenía una política activa en esta materia, limitándose a analizar las propuestas de inversión en Fondos de Capital Riesgo que recibía y decidiendo su actuación en función de las expectativas del fondo y de la liquidez disponible de los recursos propios de ENISA.

ENISA comenzó a invertir en Fondos de Capital Riesgo en el ejercicio 2006. En ese ejercicio, en el que el total invertido en préstamos participativos fue 67.762 miles de euros, en Fondos de Capital Riesgo se invirtieron 12.154 miles, un 17,93% respecto al total de préstamos participativos y un 8,71% respecto al total del activo. El detalle de estos fondos a 31/12/2006 es:

Miles de euros

FONDO DE CAPITAL RIESGO	IMPORTE INVERSIÓN	IMPORTE DESEMBOLSADO	IMPORTE PENDIENTE
BANESTO SEPI DESARROLLO F.C.R.	10.154	10.154	-
GED SUR F.C.R.	1.000	50	950
I+D UNIFONDO F.C.R.	1.000	200	800
TOTAL	12.154	10.404	1.750

El porcentaje que suponía la participación de ENISA con respecto al total del fondo era el siguiente: un 33,33% en BANESTO SEPI DESARROLLO F.C.R., un 2,3% en GED SUR F.C.R. y un 5,4% en I+D UNIFONDO F.C.R.

El fondo BANESTO SEPI DESARROLLO F.C.R. se constituyó en julio de 2005 y ENISA realizó su aportación al fondo en abril de 2006. A 31/12/2006 el fondo tenía el 90,11% de su total activo (27.410 miles de euros) invertido en deuda repo del Estado. Los fondos GED SUR F.C.R. y I+D UNIFONDO F.C.R. fueron constituidos en diciembre y febrero de 2006, teniendo al cierre del ejercicio 2006 un volumen de inversión en activos de capital riesgo muy bajo.

Estos fondos están sujetos a la normativa reguladora de los Fondos de Capital-Riesgo y fueron inscritos en el Registro Administrativo de Fondos de Capital Riesgo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. La duración inicial de los fondos es de 10 años, ampliable por períodos de un año, durante dos consecutivos.

Los Fondos de Capital Riesgo se contabilizaban en el momento de la adquisición de las participaciones en el activo como Inversiones financieras permanentes en capital. Al cierre del ejercicio se valoraba el fondo dotando en su caso la correspondiente provisión.

ENISA recibía la información financiera periódica de los fondos, consistente básicamente en el balance de situación y la cuenta de pérdidas y ganancias y las cuentas anuales auditadas del fondo. A 31/12 /2006 ENISA tenía valoradas sus participaciones en los Fondos de Capital Riesgo en el siguiente modo:

Miles de euros

FONDO DE CAPITAL RIESGO	IMPORTE INVERSIÓN	IMPORTE PROVISIONADO	VALOR NETO DE LAS PARTICIPACIONES
BANESTO SEPI DESARROLLO F.C.R.	10.154	71	10.083
GED SUR F.C.R.	1.000	-	1.000
I+D UNIFONDO F.C.R.	1.000	29	971
TOTAL	12.154	100	12.054

ENISA participaba en el comité de inversiones del fondo BANESTO SEPI DESARROLLO F.C.R. y en el comité de inversiones del fondo I+D UNIFONDO F.C.R.; formaba parte del Consejo de Administración de UNINVEST, S.G.E.C.R.,S.A., sociedad gestora del fondo I+D UNIFONDO F.C.R., en cuyo capital participaba ENISA en un 3,1%.

La dirección, administración y gestión del fondo BANESTO SEPI DESARROLLO F.C.R. la realizaba BANESTO BANCA PRIVADA GESTION S.G.I.I.C., S.A., sin que ENISA interviniera en la gestión.

III.4. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL PERCIBIDAS CON CARGO A LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

ENISA percibe anualmente del Estado una subvención para su actividad como trasferencia de capital con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. ENISA durante el periodo 2004-2006 contabilizaba la transferencia como una subvención de capital, manteniendo diferentes criterios en su imputación a resultados. Así, durante el ejercicio 2004 se optaba por imputar íntegramente a resultados de explotación del ejercicio la subvención recibida en el año 2004, a partir de 2005 ENISA decidió imputar la subvención a resultados de explotación en un importe que cubriera la variación de las provisiones de tráfico y pérdidas de créditos incobrables de cada ejercicio, permaneciendo como ingreso a distribuir en varios ejercicios la parte de la subvención no imputada.

Durante el periodo fiscalizado la subvención percibida por ENISA ha sido la siguiente:

Miles de euros

	Año 2004	Año 2005	Año 2006
Importe percibido de subvención	902	947	966
Importe imputado a resultados	902	947	328
Importe que permanece al cierre del ejercicio como Ingreso a distribuir en varios ejercicios	--	--	638

El objeto de las transferencias recibidas con cargo a la partida presupuestaria «Transferencia de Capital: A la Empresa Nacional de Innovación S.A. (ENISA)» en el periodo 2004-2006 se deduce, entre otra, de la siguiente documentación: la remitida por ENISA en la fase de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, los Programas de Actuación Plurianual (PAP) y las memorias que acompañan a los Presupuestos aprobados. Estas transferencias pretenden financiar la actividad principal de ENISA, esto es, la búsqueda y utilización de nuevos instrumentos financieros para la PYME, y, en concreto, la promoción de nuevos instrumentos financieros mediante la concesión de préstamos participativos a Empresas de base tecnológica o a proyectos innovadores. En definitiva, las transferencias se conceden para cumplir los objetivos principales de ENISA recogidos en sus PAP.

Estas transferencias deberían haberse contabilizado por ENISA como aportación de los socios para compensación de pérdidas dentro de sus fondos propios, registrando así la operación según su verdadera naturaleza económica, ya que el objeto de las transferencias recibidas era subvencionar la actividad principal de ENISA, no rentable, y el Estado español era el accionista principal de ENISA y, a su vez, quien concedía la ayuda pública. (El Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) ha señalado que si las subvenciones tienen como finalidad compensar las pérdidas derivadas de las actividades propias del tráfico de la sociedad, y, además, son concedidas por los socios, deben figurar contablemente como «Aportaciones de los socios para compensación de pérdidas»).

El efecto sobre el balance de situación a 31 de diciembre de 2006 del criterio contable adoptado por ENISA, teniendo en cuenta las transferencias recibidas durante el periodo 2004-2006 objeto de fiscalización, es el siguiente:

Miles de euros

CUENTA	Infravaloración	Sobrevaloración
Aportación de Socios para compensar pérdidas	1.192	
Ingresos a distribuir en varios ejercicios		638
Beneficio del ejercicio		213
Reservas		147

El criterio seguido por ENISA ha dado lugar a un mayor gasto en concepto de impuesto de sociedades por un importe de 194 miles de euros, 115 miles en 2006 y 79 miles en 2005.

IV. CONCLUSIONES

Primera. ENISA tiene hoy día como finalidad principal la promoción y desarrollo de planes estratégicos empresariales orientados a la creación de nuevas Empresas o a la ampliación o expansión de Empresas ya existentes, concretándose su actividad en la concesión de préstamos participativos a pequeñas y medianas Empresas, distribuyendo los préstamos entre la línea general (línea ENISA), la línea de Empresas de base tecnológica (línea EBT) y la línea para la pequeña y mediana Empresa (Línea PYME). Los préstamos de la línea ENISA se vienen financiando con los recursos propios de la Empresa; y los préstamos de las líneas EBT y PYME se vienen financiando con cargo a los fondos asignados a ENISA en los Presupuestos del Estado.

Los recursos financieros con los que contaba ENISA a 31 de diciembre de 2006 para el cumplimiento de sus funciones procedían fundamentalmente del capital suscrito por sus accionistas, que ascendía a 36.737 miles de euros, y a los préstamos concedidos en virtud de los Convenios suscritos que ascendían a 93.120 miles, de los que 69.120 miles correspondían a la línea EBT y 24.000 miles de euros a la línea PYME. En el periodo 2004-2006 ENISA no hubo movimientos en el capital social y recibió del Ministerio préstamos por un importe total de 58.260 miles de euros, 34.260 correspondientes a la línea EBT y 24.000 miles correspondientes a la Línea PYME.

En el ejercicio 2006 ENISA comenzó a participar en Fondos de Capital Riesgo a fin de conseguir una mayor difusión en el desarrollo y fomento de la pequeña y mediana Empresa. Esta actividad se financiaba exclusivamente con fondos propios de ENISA.

Al 31 de diciembre de 2006 la cartera de inversiones de ENISA se componía de 198 operaciones por un valor de 83.994 miles de euros, de las que 188 eran préstamos participativos, por un valor de 67.762 miles, y 9 participaciones en capital por un valor de 16.003 miles ,y una imposición a largo plazo de 229 miles.

Segunda. ENISA disponía de un volumen elevado de fondos en Tesorería; en el ejercicio 2006 el total de Tesorería era de 60.672 miles de euros (61.476 miles en 2005 y 42.119 miles en 2004), lo que suponía un 43,5% del total Activo en el ejercicio 2006 (54,8% en 2005 y 48,3% en 2004). A 31 de diciembre de 2006 de los 93.120 miles de euros prestados por el Ministerio para la concesión de préstamos participativos se encontraban aplicados a su finalidad 46.388 miles de euros, siendo el excedente de tesorería resultante de 46.732 miles (43.230 en 2005 y 29.330 en 2004).

Tercera. La intervención real de ENISA en la gestión de las Empresas prestatarias era limitada, no existiendo un sistema de control que garantizara suficientemente que los proyectos se desarrollaban de acuerdo con los planes empresariales presentados. El seguimiento realizado por ENISA era de carácter marcadamente financiero, sin que se realizase un seguimiento sobre si las Empresas prestatarias acometían las inversiones y actividades necesarias para llevar a cabo el plan estratégico.

Cuarta. ENISA cubría el riesgo de insolvencia de los préstamos participativos concedidos mediante una provisión especifica referida a clientes concretos y una general del tres por ciento sobre el saldo resultante de deducir al importe total de los préstamos de la línea ENISA las provisiones especificas. La provisión específica se dotaba una vez producido el impago, no atendiendo a un análisis concreto deducido de la información a disposición de ENISA de los riesgos y de la situación económico financiera de cada una de las Empresas prestatarias.

Quinta. ENISA percibe anualmente del Estado una subvención para su actividad como transferencia de capital con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. ENISA durante el periodo 2004-2006 contabilizaba la transferencia como una subvención de capital, manteniendo diferentes criterios en su imputación a resultados, en lugar de como aportación de los socios dentro de sus fondos propios de acuerdo con su verdadera naturaleza económica.

V. RECOMENDACIONES

Primera. Sería conveniente que ENISA analizase la eficacia de los medios de difusión empleados para dar a conocer su actividad de concesión de préstamos participativos y el volumen de los fondos con los que cuenta para ello, ya que un mejor conocimiento de la actividad de ENISA por parte de los potenciales promotores podría originar una mayor demanda de préstamos participativos.

Segunda. Sería conveniente que ENISA estableciese previsiones de desembolsos por concesión de préstamos en la planificación de préstamos participativos, ya que tales previsiones contribuirían a la mejora de la gestión financiera de los recursos de ENISA al facilitar el cumplimiento puntual de sus compromisos y la mejora de la inversión de los excedentes de tesorería.

Tercera. Sería conveniente que en el procedimiento de concesión de préstamos ENISA ampliase sus medios de apoyo para evaluar técnica y tecnológicamente el proyecto a fin de conseguir una mayor objetividad en la adjudicación y una mayor adecuación de los proyectos de inversión a los fines de ENISA, además de garantizar en mayor medida la viabilidad técnica o tecnológica del proyecto y, por consiguiente, el menor riesgo económico.

Cuarta. Sería conveniente que en los documentos contractuales que firman con ENISA los promotores de los proyectos de inversión, éstos se comprometiesen de modo expreso a llevar adelante el proyecto de acuerdo con la propuesta de inversión elaborada por ENISA y que ENISA exija el cumplimiento de esos compromisos.

Quinta. Sería conveniente que ENISA realizara un análisis continuado de la evolución de la Empresa prestataria estableciendo visitas a la Empresa, reuniones periódicas con su personal directivo y, si se estima necesario, la asistencia a las reuniones del Consejo de Administración o de la Junta General; y llevando a cabo un seguimiento comparativo de los datos económicos de las propuestas de inversión y los datos económico-financieros reales.

Sexta. Sería conveniente que ENISA estableciese un sistema de archivo de la documentación aportada por la Empresa prestataria que mejore su control y facilite la consulta de la información relevante a la hora de realizar un análisis completo de la situación financiera de las Empresas receptoras de los préstamos.

Madrid, 18 de diciembre de 2008.—El Presidente, **Manuel Núñez Pérez.**

ANEXO I

ENISA

BALANCE DE SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE (miles de €)

ACTIVO	2003	2004	2005	2006	PASIVO	2003	2004	2005	2006
Inmovilizado					**Fondos propios**				
Gastos de Establecimiento	39	15	2	0	Capital suscrito	36.737	36.737	36.737	36.737
Inmovilizaciones inmateriales	32	50	45	39	Reservas	1.843	2.903	3.587	4.514
Inmovilizados materiales	34	43	109	163	Resultados del ejercicio	1.060	684	928	1.437
Inmovilizaciones financieras	3.949	3.914	4.067	16.140					
Deudores operaciones de tráfico	33.961	34.759	38.925	52.654					
Total inmovilizado	**38.015**	**38.781**	**43.148**	**68.996**	**Total Fondos Propios**	**39.640**	**40.324**	**41.252**	**42.688**
					Ingresos a distribuir en varios ejercicios	**11**	**0**	**0**	**638**
					Provisiones para riesgos y gastos	**401**	**401**	**401**	**401**
					Acreedores a largo plazo	**34.860**	**46.355**	**69.950**	**95.367**
Activo circulante					**Acreedores a corto plazo**				
Deudores	4.617	6.375	7.464	9.827	Proveedores	33	18	30	32
Inversiones financieras temporales	27.141	34.926	55.660	53.860	Otras deudas no comerciales	510	178	482	370
Tesorería	5.682	7.194	5.843	6.813					
Total activo circulante	**37.440**	**48.495**	**68.967**	**70.500**	**Total acreedores a corto plazo**	**543**	**196**	**512**	**402**
TOTAL ACTIVO	**75.455**	**87.276**	**112.115**	**139.496**	**TOTAL PASIVO**	**75.455**	**87.276**	**112.115**	**139.496**

ANEXO II

ENISA

CUENTA DE PERDIDAS Y GANANCIAS (miles de €)

DEBE	2003	2004	2005	2006	HABER	2003	2004	2005	2006
Gastos de Explotación					Ingresos de explotación				
Gastos de personal	850	950	963	1.001	Importe neto cifra de negocios	1.645	1.821	1.869	2.230
Dotaciones a las amortizaciones	50	57	49	49	Otros ingresos de explotación	933	947	1.066	462
Variaciones provisiones tráfico y	17	1.769	952	328	Ingresos accesorios y otros de gestión corriente	50	46	119	134
pdas. Créditos incobrables					Subvenciones	883	901	947	328
Otros gastos de explotación	411	477	745	681					
Total gastos de Explotación	1.328	3.253	2.709	2.059	Total Ingresos de Explotación	2.578	2.768	2.935	2.692
BENEFICIOS DE EXPLOTACION	1.250	0	226	633	**PERDIDAS DE EXPLOTACION**	0	485	0	0
Gastos financieros	0	0	1	0	Ingresos financieros	584	714	1.129	1.704
RESULTADOS FINANCIEROS POSITIVOS	584	714	1.128	1.704					
BENEFICIO ACTIVIDADES ORDINARIAS	1.834	229	1.354	2.337					
Pérdidas y gastos extraordinarios	237	-114	15	164	Beneficios e ingresos extraordinarios	13	0	7	8
RESULTADOS EXTRAORDINARIOS POSITIVOS	0	114	0	0	RESULTADOS EXTRAORDINARIOS NEGATIVOS	224	0	8	156
BENEFICIO ANTES DE IMPUESTOS	1.610	343	1.346	2.181					
Impuesto de sociedades	550	-341	418	744					
BENFICIO DEL EJERCICIO	**1.060**	**684**	**928**	**1.437**					

ANEXO III

CONVENIOS FIRMADOS POR ENISA PARA LA CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS PARTICIPATIVOS

FECHA FIRMA	CONVENIO	UBICACIÓN
21/05/2002	Sociedad para el Desarrollo Industrial de Cantabria	Cantabria
23/07/2002	Instituto de Fomento de la Región de Murcia	Murcia
10/03/2004	Instituto de la Pequeña y Mediana Industria de la Generalitat Valenciana	Valencia
28/10/2004	Asociación Nacional de CEEIs Españoles	Valencia
10/11/2004	Asociación de Investigación y Desarrollo de la Industria del Mueble, Madera, Embalaje y Afines	Madrid
15/11/2004	Fomento del Trabajo Nacional	Barcelona
15/11/2004	Federación de Empresarios de la Pequeña y Mediana Empresa de Cataluña	Barcelona
15/11/2004	Consejo Intertextil de Cataluña	Barcelona
15/11/2004	Agrupación Española del Género de Punto	Barcelona
17/11/2004	Fundación para el Desarrollo de la Investigación en Genómica y Proteómica	Madrid
22/11/2004	Asociación de Parques Científicos y Tecnológicos de España	Málaga
26/11/2004	Asociación de la Industria Fotovoltaica	Madrid
10/01/2005	Sepi Desarrollo Empresarial, SA	Madrid
17/01/2005	Caja de Ahorros y de Pensiones de Barcelona (La Caixa)	Barcelona
04/02/2005	Patronal Catalana de las Micro, Petitas i Mitjanas Empresas de Catalunya	Barcelona
07/02/2005	Caixa d'Estalvis de Catalunya (Caixa Catalunya)	Barcelona
11/03/2005	Centre d'Innovació i Desenvolupament Empresarial	Barcelona
18/03/2005	22 Arroba BCN, SA	Barcelona
08/04/2005	Oficina Española de Patentes y Marcas	Madrid
23/05/2005	Banco de Valencia	Madrid
30/05/2005	Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid (CAJAMADRID)	Madrid
31/05/2005	Sociedad Regional de Promoción del Principado de Asturias, SA	Oviedo
09/06/2005	Asociación Española de Constructores de Material Aeroespacial (ATECMA) y la Asociación Española de Empresas del sector Aeroespacial (PROESPACIO)	Madrid
13/06/2005	Unió Empresarial de l'Anoia	Barcelona
14/06/2005	Caja de Ahorros El Monte	Cádiz
21/07/2005	Entidad de Gestión de Derechos de los Productores Audiovisuales	Madrid
13/09/2005	Confederación Española de Empresarios de la Madera	Toledo
19/09/2005	Agrupación de Sociedades Laborales de Euskadi	Bilbao
19/10/2005	Confederación de la Pequeña y Mediana Empresa Aragonesa	Zaragoza
20/10/2005	Fundación Instituto Tecnológico para el Desarrollo de las Industrias Marítimas	Madrid
03/11/2005	Federación de empresarios del metal de la provincia de Alicante	Alicante
21/12/2005	Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid	Madrid
12/01/2006	Montes de Piedad y Caja de Ahorros de Ronda, Cádiz, Almería, Málaga y Antequera (UNICAJA)	Málaga
19/04/2006	Agencia de Desarrollo de Andalucía (IDEA) y la Fundación EOI	Sevilla
16/05/2006	Audiovisual Aval, SGR	Madrid

ANEXO IV

NÚMERO DE PROYECTOS QUE COMPONEN EL SALDO DE LOS PRÉSTAMOS PARTICIPATIVOS AL CIERRE DE CADA EJERCICIO (miles de €)

	2003		2004		2005		2006	
LÍNEAS	SALDO 12/2003	N.º PROYECTOS	SALDO 12/2004	N.º PROYECTOS	SALDO 12/2005	N.º PROYECTOS	SALDO 12/2006	N.º PROYECTOS
EBT 2001	10.350	20	9.931	21	9.233	21	7.456	20
EBT 2002	1.450	4	6.300	38	8.500	24	9.050	25
EBT 2003					2.800	13	4.200	19
EBT 2004					300	1	7.043	25
EBT 2005							3.900	13
PYME 2005					3.920	12	9.120	24
PYME 2006							1.775	8
ENISA	31.372	58	29.537	54	27.613	52	25.218	54
TOTAL	**43.172**	**82**	**45.768**	**113**	**52.366**	**123**	**67.762**	**188**

ANEXO V

MOVIMIENTOS Y SALDOS DE LOS PRÉSTAMOS PARTICIPATIVOS (en miles de €)

		MOVIMIENTO 2004				MOVIMIENTO 2005				MOVIMIENTO 2006			
LINEA	**SALDO 31/12/2003**	**INVERSIÓN**	**AMORTIZADO**	**FALLIDO**	**SALDO 31/12/2004**	**INVERSION**	**AMORTIZADO**	**FALLIDO**	**SALDO 31/12/2005**	**INVERSION**	**AMORTIZADO**	**FALLIDO**	**SALDO 31/12/2006**
ENISA	31.372	2.250	-3.484	-601	29.537	3.860	-5.784		27.613	2.700	-4.158	-937	25.218
LINEA EBT 2001	10.350	300	-4	-715	9.931		-233	-465	9.233	200	-1.677	-300	7.456
LINEA EBT 2002	1.450	4.850			6.300	2.500	-300		8.500	700	-150		9.050
LINEA EBT 2003						2800			2.800	1.400			4.200
LINEA EBT 2004						300			300	6.743			7.043
LINEA EBT 2005									0	3.900			3.900
PYME 05						3.920			3.920	5.200			9.120
PYME 06									0	1.775			1.775
TOTAL	**43.172**	**7.400**	**-3.488**	**-1.316**	**45.768**	**13.380**	**-6.317**	**-465**	**52.366**	**22.618**	**-5.985**	**-1.237**	**67.762**

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.: 902 365 303. *http://www.boe.es*

Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**