



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 818

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

SECCIÓN I.- CONSIDERACIONES GENERALES.....	11
1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO	13
2.- CONSIDERACIONES GENERALES.....	13
2.1.- LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.....	13
2.2.- EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.....	14
2.2.1.- Origen del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo	14
2.2.2.- Configuración actual del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.....	15
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	16
3.- NORMATIVA APLICABLE EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	19
SECCIÓN II.- NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	23
1.- OBJETIVOS Y ALCANCE	25
2.- TRÁMITE DE ALEGACIONES	26
3.- LIMITACIONES	27
4.- CONCLUSIONES.....	28
4.1.- CONCLUSIONES SOBRE LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS AL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.....	28
4.2.- CONCLUSIONES SOBRE RECURSOS HUMANOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.....	31
4.3.- CONCLUSIONES SOBRE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	33
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.....	36
4.5.- CONCLUSIONES SOBRE OTRAS ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN REALIZADAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	38
4.6.- CONCLUSIONES SOBRE SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.....	40
4.7.- CONCLUSIONES SOBRE LOS PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS GESTIONADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	43
4.8.- OTRAS DEFICIENCIAS RELACIONADAS CON LAS FUNCIONES ENCOMENDADAS AL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	44
4.9.- CONCLUSIONES SOBRE LAS CUENTAS ANUALES DEL EJERCICIO 2006 RENDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	45

5.- RECOMENDACIONES	48
5.1.- DIRIGIDAS AL GOBIERNO	48
5.2.- DIRIGIDA AL MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN	49
5.3.- DIRIGIDAS AL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	49
SECCIÓN III.- RESULTADO DEL TRABAJO REALIZADO.....	51
1.- FUNCIONES ENCOMENDADAS AL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	53
1.1.- LAS FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	53
1.2.- ORGANIZACION DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	55
1.3.- PROPUESTAS DE REFORMA DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO, PROMOVIDAS POR EL PROPIO INSTITUTO.....	57
1.3.1.- Tramitación de la reforma	57
1.3.2.- Situación actual de la tramitación de la reforma	59
1.4.- SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS PERTENECIENTE AL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.....	60
1.4.1.- Evolución del personal del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo	61
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.....	69
2.- DEFICIENCIAS DERIVADAS DE LAS ACTIVIDADES QUE DESARROLLA EL INSTITUTO	71
2.1.- FUNCIONES DE ESTUDIO E INVESTIGACIÓN	72
2.2.- FUNCIONES DE ASESORAMIENTO TÉCNICO Y NORMATIVO.....	73
2.3.- FUNCIONES DE FORMACIÓN.....	76
3.- LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	79
3.1.- CONSIDERACIONES GENERALES	79
3.2.- NATURALEZA JURÍDICA.....	81
3.3.- CONVENIOS DE COLABORACIÓN FORMALIZADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO Y VIGENTES A 31/12/2006.....	83
3.3.1.- Convenios de colaboración celebrados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo con otras Administraciones públicas	84
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	86
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.....	88
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	95
3.4.- ENCOMIENDA DE GESTIÓN	100
3.4.1.- Introducción.....	100
3.4.2.- Desarrollo de la encomienda de gestión de 26 de marzo de 2007.....	100

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	103
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	105
3.4.5.- Ejecución final de la encomienda de gestión.....	106
4.- COLABORACIONES REALIZADAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO, SIN COBERTURA NORMATIVA	107
4.1.- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN	108
4.1.1.- Evolución histórica de la normalización en España.....	108
4.1.2.- La Asociación Española de Normalización y Certificación	109
4.1.3.- Participación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en la normalización técnica	110
4.1.4.- Relaciones entre el INSHT y AENOR	111
4.1.5.- Relaciones financieras de AENOR con el INSHT.....	114
4.2.- GRUPO ACCIONA INFRAESTRUCTURAS	116
4.3.- MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO.....	116
4.4.- AGENCIA EUROPEA PARA LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	117
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.....	118
4.4.2.- Relaciones financieras del INSHT y la Agencia Europea.....	119
5.- SUBVENCIONES Y BECAS CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	120
5.1.- SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	122
5.1.1.- Bases reguladoras y convocatorias de las subvenciones	122
5.1.2.- Procedimiento de concesión de las subvenciones	124
5.1.3.- Justificación y pago de las subvenciones	126
5.2.- BECAS CONCEDIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	133
5.2.1.- Bases reguladoras y convocatorias de las becas	133
5.2.2.- Procedimiento de concesión de las becas	133
5.2.3.- Justificación y pago de las becas	134
6.- PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS GESTIONADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	135
6.1.- CONSIDERACIONES GENERALES	135
6.2.- PRECIOS PÚBLICOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS REALIZADOS POR EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	136
6.2.1.- Centro Nacional de Verificación de Maquinaria de Vizcaya	137
6.2.2.- Centro Nacional de Medios de Protección de Sevilla.....	139
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	140
6.3.- VENTA DE PUBLICACIONES	142
6.3.1.- Venta de publicaciones en los Servicios Centrales	142
6.3.2.- Venta de publicaciones en el Centro Nacional de Condiciones de Trabajo de Barcelona	144
6.4.- OTROS SERVICIOS O ACTIVIDADES SUSCEPTIBLES DE GENERAR INGRESOS	145

7.- CUENTAS ANUALES DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2006.....	148
7.1.- RENDICIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES DEL EJERCICIO 2006.....	148
7.2.- BALANCE DE SITUACIÓN. EJERCICIO 2006	149
7.2.1.- Inmovilizado.....	150
7.2.2.- Activo circulante.....	159
7.2.3.- Fondos propios	162
7.2.4.- Acreedores a corto plazo	163
7.3.- CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL.....	165
7.3.1.- Gastos del ejercicio 2006	166
7.3.2.- Ingresos del ejercicio 2006.....	168
7.4.- LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DEL EJERCICIO 2006.....	169
7.4.1.- Presupuesto de gastos del ejercicio 2006.....	169
7.4.2.- Presupuesto de Ingresos del ejercicio 2006	172
7.4.3.- Resultado presupuestario del ejercicio 2006	174
7.5.- AJUSTES AL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL DEL EJERCICIO 2006	174

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, MTAS¹) 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).
- 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.

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.

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 nº 02/08, de 15 de febrero de 2008, relativa al procedimiento de control de material inventariable no informático.
- Instrucción nº 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 nº 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 período 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 funcional.

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 patrimonial².

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 enmienda 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 consecuencias³:

- 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).

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.

- 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 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 Trabajo, 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, ningún 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

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.

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 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*”.

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.

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 cantías 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.

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.

Esta situación pone de manifiesto, al igual que en el punto anterior, que se trata de una auténtica 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).

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 intervenientes 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 Maquinaria 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 científicaAprobar 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 nº 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 Instituto, lo que refleja la falta de previsión en la adquisición de equipos para este laboratorio⁷.

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

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.

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 6/2007⁸.

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 nº 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 nº 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 Capítulo 1 “Gastos de personal”, igual al 22,13%.

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 Capítulo 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

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.

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

- 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

- 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).
- 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 perjuicio 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:

1º 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 149.1.7^a 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, redundó 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.

2º 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.

- 3º 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.).
- 4º 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.
- 5º 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*”.
- 6º 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 titulares, 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:

- 1º 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.

- 2º 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 Organismo⁹.
- 3º 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.
- 4º 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.
- 5º 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

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.

considerar estas instrucciones como aclaratorias sólo pretende evitar llegar a la conclusión de que mediante instrucciones internas se modificaron normas de rango superior.

6º 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.

- 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.

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

8º 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 nº 2

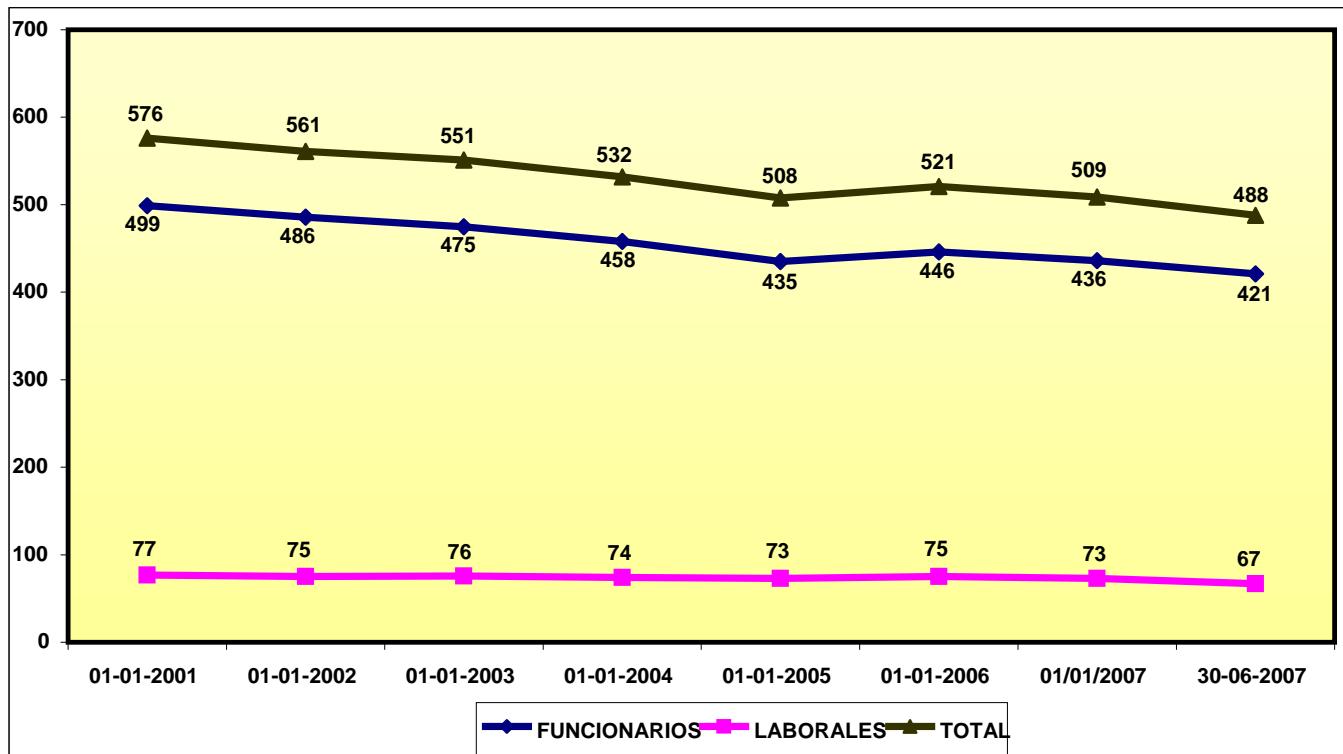
DISTRIBUCIÓN DE EFECTIVOS DE PERSONAL DEL INSHT POR UNIDAD, TIPO DE PERSONAL Y GRUPO/SUBGRUPO A 30/6/2007

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 nº 1
EVOLUCIÓN DE EFECTIVOS DE PERSONAL DEL INSHT DESDE 01/01/2001 A 30/6/2007



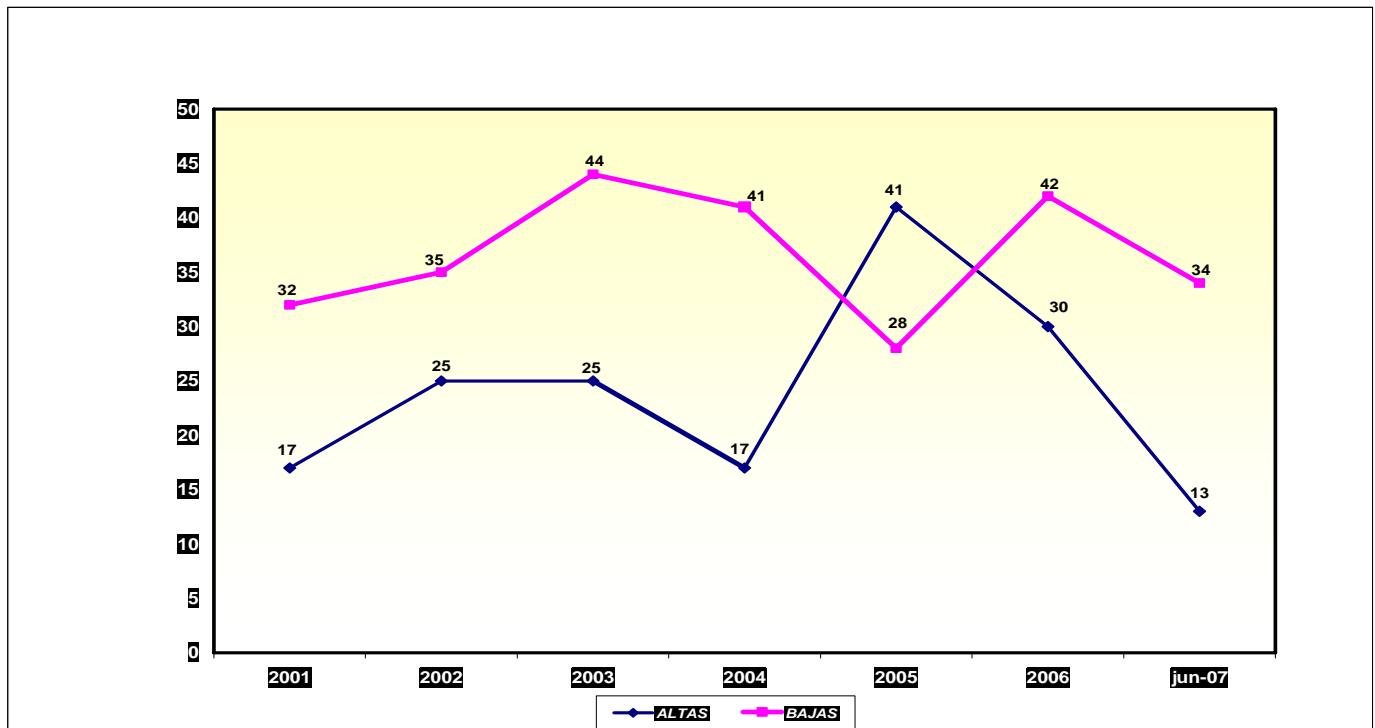
Según se muestra en el gráfico anterior, la evolución del personal total y la del personal funcionario, que disminuyó en un 15,6% en el periodo analizado, fue muy similar, siendo menos perceptible la variación del personal laboral, con una disminución neta del 13% en el mismo periodo.

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 nº 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 nº 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 nº 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 periodo 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.

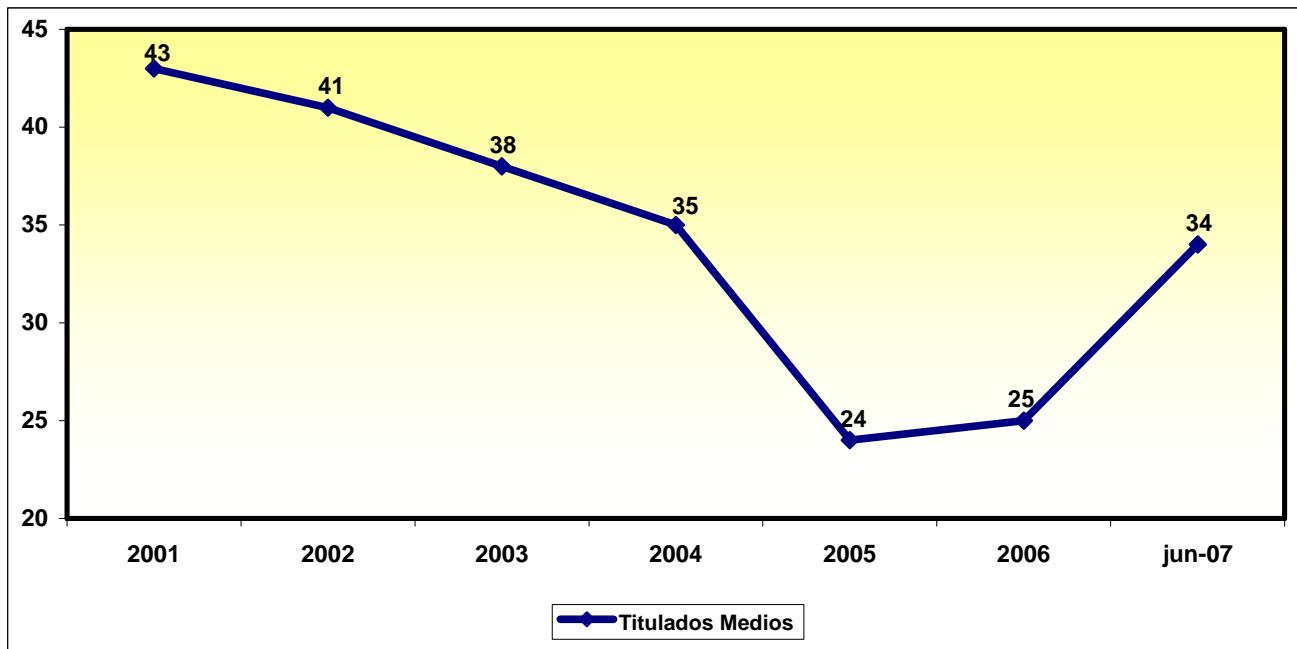
De no tomarse las medidas correctoras oportunas, esta grave situación de inestabilidad del personal del INSHT podría agravarse aún más, ya que en los próximos 5 años las jubilaciones de Titulados Superiores del INSHT previstas alcanzan la cifra de 39 efectivos, es decir, el 25,3% de la plantilla total 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 nº 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 nº 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 recurrió 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 siniestralidad 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:

1º. 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 nº 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
		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 período 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 período 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 nº 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.

2º. 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 nº 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.

3º. 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.

- 4º. 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 nº 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.

- 5º. 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 siniestralidad laboral, objetivo prioritario en materia de prevención.

- 6º. 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, congresos 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 expediendo 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 intervenientes 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 203.2¹⁰”.*

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.

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.

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 derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales¹¹*”.

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

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.

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 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 nº 9

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

CONVENIOS DE COLABORACIÓN	Nº	%
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 nº 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 nº 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 Departamento 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 nº 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 discriminación, 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 12^a 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 12^a 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 económicaamente 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 supraautonómico.
- 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 supraautonómico, 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 supraautonómico 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 nº 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 supraautonómico 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 separar 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 nº 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 supraautonómico 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 segregó 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 nº 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 nº 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 2007¹². En cumplimiento de lo

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

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*

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 suscribió 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.

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 Decreto habilitó al Ministerio de Industria y Energía para designar a las entidades o asociaciones que habrían de desarrollar tareas de normalización y certificación.

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 desarrolle 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 ejercicio 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 nº 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 funcional.

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 esta 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 individual, 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 falta 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 25.000 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 encontraban 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 procedural 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 nº 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 P.DTES. 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 nº 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 nº 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 convocatorias 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 (expediente 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 nº 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 presidente 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 posterioridad¹³.

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

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 concesión 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 nº 43 y nº 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 nº 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 Pùblicos, define los precios pùblicos como “*las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho pùblico 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 1991¹⁴, 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 nº 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).

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*

¹⁴ Mediante la Resolución 3/2001 estos precios públicos se convirtieron a euros.

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 nº 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 nº 14

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PERCIBIDOS POR EL CNVM DE VIZCAYA POR CERTIFICACIÓN Y ENSAYO DE MAQUINARIA. PERÍODO 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 nº 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 ropa 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 nº 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	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 nº 16**EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PERCIBIDOS POR EL CNMP DE SEVILLA POR CERTIFICACIÓN Y
ENSAYO DE EQUIPOS DE PROTECCIÓN INDIVIDUAL. PERÍODO 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 nº 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 3ª 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 expendedadoras 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 Auditoría 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 nº 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	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 nº 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	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 6/2007¹⁵.

- 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

¹⁵ Ver nota al pie de página nº 8.

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 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 nº 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 nº 20

**BIENES DEL INMOVILIZADO NO LOCALIZADOS EN LAS INSTALACIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.
VALOR NETO POSTIVO**

Nº INVENTARIO	DESCRIPCIÓN	FECHA ADQUISICIÓN	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 nº 21

**BIENES DEL INMOVILIZADO NO LOCALIZADOS EN LAS INSTALACIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO.
VALOR NETO CONTABLE CERO**

Nº INVENTARIO	DESCRIPCIÓN	FECHA ADQUISICIÓN	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 Solar	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

Nº INVENTARIO	DESCRIPCIÓN	FECHA ADQUISICIÓN	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 Pùblicas, 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 nº 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 nº 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 nº 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 Pùblicas	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 Pùblicas 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 Habilidades 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 contrario, 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 nº 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 nº 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 nº 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 Pùblicas, 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 nº 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 nº 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 nº 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 abonado 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 nº 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 nº 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 nº 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 envío	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 nº 32
RESULTADO PRESUPUESTARIO. EJERCICIO 2006

	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS	IMPORTE
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 capítulo 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 capítulo 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 nº 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