TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 880

INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA GESTIÓN DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EL MARCO DEL SISTEMA PÚBLICO ESTATAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

El PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 30 de noviembre de 2010, el *Informe de Fiscalización sobre la gestión de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales en el marco del sistema público estatal de prevención de riesgos laborales*, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

SECCIÓN I.- CONSIDERACIONES GENERALES 11

1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO 13

2.- LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES 13

2.1.- CONSIDERACIONES GENERALES 13

2.2.- CONSTITUCIÓN DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES 14

2.3.- ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES 15

2.4.- FINES Y OBJETIVOS DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES 18

3.- NORMATIVA APLICABLE 19

SECCIÓN II.- NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 21

1.- OBJETIVOS Y ALCANCE 23

2.- TRÁMITE DE ALEGACIONES 24

3.- CONCLUSIONES 25

3.1.- CONCLUSIONES SOBRE EL SISTEMA PÚBLICO ESTATAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES 25

3.2.- CONCLUSIONES SOBRE EL PATRONATO DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES 30

3.3.- CONCLUSIONES SOBRE LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA EL EJERCICIO 2006 33

3.4.- CONCLUSIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES 38

3.5.- CONCLUSIONES GENERALES SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LAS RETRIBUCIONES DEL PERSONAL INTERNO 45

3.6.- CONCLUSIONES SOBRE LOS EXPEDIENTES DE LAS ACCIONES FINANCIADAS POR LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES 46

4.- RECOMENDACIONES 53

4.1.- DIRIGIDAS AL GOBIERNO 53

4.2.- DIRIGIDAS AL PATRONATO DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES 55

SECCIÓN III.- RESULTADOS DEL TRABAJO 57

1. - EL SISTEMA PÚBLICO ESTATAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES 59

1.1.- ENTIDADES PERTENECIENTES AL SECTOR PÚBLICO ESTATAL QUE REALIZAN ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES 60

1.1.1.- Servicio Público de Empleo Estatal-INEM 60
1.1.2.- Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social 63
1.1.3.- Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 64
1.1.4.- Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo 66
1.1.5.- Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales 70
1.1.6.- Otros organismos del sistema público estatal de prevención de riesgos laborales 73
1.2.- LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO 2007-2012 74
1.2.1.- Antecedentes 74
1.2.2.- Definición y objetivos de la *"Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)"* 74
1.2.3.- Instrumentación de la *"Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)"*: Los Planes de Acción 75
1.2.4.- Análisis del cumplimiento de la *"Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)"* 76
2.- CONSIDERACIONES GENERALES 82
2.1.- FINANCIACIÓN DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES 82
2.2.- MEDIOS PERSONALES DE LA GERENCIA DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES 85
2.3.- PARTICIPACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LAS ACTIVIDADES DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES 86
2.4.- RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LA ACTIVIDAD DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES 89
2.4.1.- Régimen jurídico 89
2.4.2.- Análisis de la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 38/2003 90
2.5.- EL ALCANCE DE LA FUNCIÓN FISCALIZADORA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS 92
3.- EL PATRONATO DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES 95
3.1.- FUNCIONES Y COMPETENCIAS DEL PATRONATO 95
3.2.- MIEMBROS DEL PATRONATO DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES 97
3.2.1.- Composición del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales 97
3.2.2.- Asistencia al Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales por parte de los miembros del grupo de representación de la Administración General del Estado 100
3.3.- VINCULACIÓN EXISTENTE ENTRE LOS MIEMBROS DEL PATRONATO, LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS TRIPARTITOS TERRITORIALES Y DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CIUDADES AUTÓNOMAS Y LOS EJECUTANTES DE LAS ACCIONES FINANCIADAS POR LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES 103
3.3.1- Vinculación en la aprobación y ejecución de las acciones directas 104
3.3.2- Vinculación en la aprobación y ejecución de las acciones indirectas territoriales 104
3.3.3.- Vinculación en la aprobación y ejecución de las acciones indirectas sectoriales 108
4.- CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS 2006 109
4.1.- PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LA CONVOCATORIA 2006 109

4.2.- ACCIONES APROBADAS POR EL PATRONATO DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES 110
4.2.1.- Distribución de las acciones 110
4.2.2.- Tipología de acciones 112
4.3.- COSTES FINANCIABLES 114
4.3.1.- Retribuciones del personal interno que realiza la acción 118
4.3.2.- Valor de amortización de los equipos informáticos y medios técnicos directamente empleados en el desarrollo de la acción 121
4.3.3.- Adquisición de material de apoyo 121
4.3.4.- Coste de locales 121
4.3.5.- Gastos específicamente relacionados con la ejecución de la acción 122
4.3.6.- Otros costes generados en el desarrollo del proyecto 124
4.4.- DEFICIENCIAS DE LA CONVOCATORIA 125
4.4.1.- Falta de regulación de las acciones directas 125
4.4.2.- Análisis de las figuras jurídicas del solicitante y ejecutante de la acción 125
4.4.3.- Consideración de las entidades vinculadas al solicitante o ejecutante de la acción 127
4.4.4.- Falta de distinción entre los gastos específicos y la subcontratación 127
4.4.5.- Acreditación de realización de las acciones 128
4.4.6.- Criterios para determinar las acciones a realizar 129
4.4.7.- Contrato de cesión en exclusiva de derechos 129
4.4.8.- Resultados obtenidos en el desarrollo de las acciones 130
4.4.9.- Justificación económica de las acciones 131
4.4.10.- Reclasificación de gastos 132
4.4.11.- Falta de regulación en la Convocatoria de los plazos para liquidar las acciones 132
5.- ANÁLISIS DE LAS ACCIONES DESARROLLADAS EN LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA EL AÑO 2006 133
5.1.- ACCIONES DIRECTAS 135
5.1.1.- Introducción 135
5.1.2.- Procedimiento y cumplimiento de los principios de gestión aplicables 135
5.1.3.- Análisis de las entidades solicitantes de acciones directas en la Convocatoria del año 2006 137
5.1.4.- Análisis de las entidades ejecutantes de acciones directas en la Convocatoria del año 2006 138
5.1.5.- Evolución de las acciones directas desde el año 2000 a 2007 139
5.2.- ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES 141
5.2.1.- Introducción 141
5.2.2.- Procedimiento y cumplimiento de los principios de gestión aplicables 141
5.2.3.- Análisis de las propuestas de acciones indirectas territoriales emanadas de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas en la Convocatoria del año 2006 147
5.2.4.- Análisis de las entidades ejecutantes de las acciones indirectas territoriales propuestas por los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional en la Convocatoria del año 2006 150
5.2.5.- Evolución de las acciones indirectas territoriales desde el año 2000 a 2007 153
5.3.- ACCIONES INDIRECTAS SECTORIALES 159
5.3.1.- Introducción 159
5.3.2.- Procedimiento y cumplimiento de los principios de gestión aplicables 159
5.3.3.- Análisis de las entidades solicitantes de acciones indirectas sectoriales en la Convocatoria del año 2006 165
5.3.4.- Análisis de las entidades ejecutantes de las acciones indirectas sectoriales en la Convocatoria del año 2006 166
5.3.5.- Evolución de las acciones indirectas sectoriales desde el año 2000 a 2007 169

5.4.- RESULTADOS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LAS ACCIONES 173

5.4.1.- Cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia.....173
5.4.2.- Cumplimiento del principio de información.....174

SECCIÓN IV.- ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LAS ENTREGAS DINERARIAS SIN CONTRAPRESTACIÓN REALIZADA POR DETERMINADAS ENTIDADES EJECUTANTES 177

1.- INTRODUCCIÓN.....179

2.- ENTIDADES EJECUTANTES.....180

2.1.- CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE GALICIA 183

2.2.- CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL VALENCIANA.....191

2.3.- FOMENTO DEL TRABAJO NACIONAL.....199

2.4.- PIMEC, MICRO, PETITA I MITJANA EMPRESA DE CATALUNYA 209

2.5.- INSTITUTO SINDICAL DE TRABAJO, AMBIENTE Y SALUD 217

2.6.- CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS DEL PAÍS VALENCIANO.....229

2.7.- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES-CONFEDERAL.....239

2.8.- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PAÍS VALENCIANO.....253

2.9.- LABOUR, S.L.L. 267

2.10.- FORMAPLUS, S.L. 279

2.11.- SGS TECNOS, S.A. 289

2.12.- MAPFRE, SERVICIOS DE PREVENCIÓN, S.L. 303

2.13.- FUNDACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.....315

2.14.- CONFEDERACIÓN INTERSINDICAL GALEGA 325

2.15.- OTRAS ENTIDADES EJECUTANTES 337

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado
CNSST	Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo
DGITSS	Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social
DGOSS	Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social
FPRL	Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales
FTFE	Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
INSHT	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LGSS	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
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
MTIN	Ministerio de Trabajo e Inmigración
MATEPSS	Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social
SPEE	Servicio Público de Empleo Estatal
TGSS	Tesorería 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 28 de febrero de 2008, mediante el que se aprobó el "*Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2008"* remitido a las Cortes Generales, ha realizado, a iniciativa propia, una *"Fiscalización sobre la gestión de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales en el marco del sistema público estatal de prevención de riesgos laborales"*.

2.- LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

2.1.- CONSIDERACIONES GENERALES

El artículo 40.2 de la Constitución Española encomienda a los poderes públicos, como uno de los principios rectores de la política social y económica, velar por la seguridad e higiene en el trabajo.

La promulgación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en desarrollo de este mandato constitucional, tuvo por objeto 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 normativa reguladora de la prevención de riesgos laborales está constituida por la citada Ley 31/1995, sus disposiciones de desarrollo o complementarias y cuantas otras normas, legales o convencionales, contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito.

El instrumento fundamental de la acción preventiva en las empresas es la obligación del empresario, regulada en el capítulo IV de la Ley 31/1995, de estructurar dicha acción preventiva a través de la actuación de uno o varios trabajadores de la empresa, específicamente designados para ello, o bien mediante la constitución de un servicio de prevención propio o del recurso a un servicio de prevención ajeno a la empresa.

Como complemento a las medidas de acción preventivas que deben establecer las empresas, la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, que regula las funciones y servicios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, contempló en su Disposición adicional quinta la creación de una fundación, bajo el protectorado del anterior Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales[1] y con participación, tanto de las Administraciones públicas como de las organizaciones representativas de empresarios y trabajadores, cuyo fin primordial sería 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.

[1] Con fecha 14 de abril de 2008, mediante Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales pasó a denominarse Ministerio de Trabajo e Inmigración. A lo largo del Informe se hará mención al actual Ministerio de Trabajo e Inmigración, independientemente de que las actuaciones hubieran sido realizadas por el anterior Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

2.2.- CONSTITUCIÓN DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Como se ha indicado, la Disposición adicional quinta de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, estableció que "*Adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, existirá una fundación cuya finalidad será promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas*".

Continúa estableciendo la citada Disposición adicional quinta que "*Los Estatutos de la fundación serán aprobados por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, con el voto favorable de dos tercios de sus miembros".* Con fecha 16 de diciembre de 1998, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo aprobó los Estatutos de la FPRL.

Los Estatutos fueron modificados por el Patronato de la FPRL, con fecha 27 de enero de 2005 (para adaptarlos a lo dispuesto en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones) y con fecha 21 de junio de 2006 (con el fin de reflejar el cambio de domicilio y sede social de la Fundación).

El artículo 1º de los citados Estatutos establece que "*De conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (…) se constituye la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, sin ánimo de lucro, de carácter laboral y cuyo patrimonio se halla afecto a fines de interés general relativos a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo*".

La Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (FPRL) fue constituida por los representantes legales de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las organizaciones empresariales y sindicales mediante escritura pública otorgada el 27 de abril de 1999. La Escritura de Constitución de la FPRL fue inscrita en el Registro de Fundaciones Laborales con fecha 27 de julio de 1999. El inicio efectivo de las actividades por parte de la FPRL tuvo lugar en el año 2000, procediendo en dicho ejercicio a publicar la primera convocatoria de asignación de recursos.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la participación privada en actividades de interés general (derogada parcialmente por la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones), la FPRL adquirió personalidad jurídica propia desde la fecha de inscripción de la escritura pública de su constitución en el correspondiente Registro de Fundaciones el 27 de julio de 1999.

La citada Disposición adicional quinta establece que, para conseguir la finalidad de mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, la fundación debía realizar "*acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos*".

En este mismo sentido, los Estatutos de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales señalan que la finalidad de la FPRL se cumple a través de "(…) *las acciones aprobadas por el Patronato que le son propias*".

Las acciones que desarrolla la FPRL consisten en la entrega de cantidades dinerarias a terceros sin contraprestación, para que éstos realicen una finalidad o un objetivo previamente aprobado por el Patronato de la FPRL en relación con la prevención de riesgos laborales.

La FPRL es una fundación del sector público estatal de las reguladas en los artículos 44 y siguientes de la Ley 50/2002, de 26 diciembre, de Fundaciones, puesto que fue constituida con una

aportación directa del sector público estatal, y su patrimonio fundacional está formado, igualmente, en su totalidad, por bienes o derechos de origen estatal.

Por lo que respecta a la financiación de la FPRL, ésta se realiza mediante aportaciones del Ministerio de Trabajo e Inmigración procedentes del Fondo de Prevención y Rehabilitación, cuyo destino está reservado por la ley a los fines generales de prevención y rehabilitación. De acuerdo con el artículo 73 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 junio, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS) deben destinar el 80% del exceso de sus excedentes al Fondo de Prevención y Rehabilitación.

Dichos excesos de excedentes de la gestión de las MATEPSS proceden a su vez de las cuotas de Seguridad Social que en origen constituyen los ingresos presupuestarios de las MATEPSS, de lo que deriva la naturaleza pública de los fondos que financian el presupuesto de la FPRL.

La constitución de la FPRL, así como su dotación con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación, supusieron de este modo la articulación de una fórmula de gestión de una parte de los excesos de excedentes obtenidos por las MATEPSS en su gestión, una vez cubiertas sus reservas obligatorias.

Hasta la constitución de la FPRL, el Fondo de Prevención y Rehabilitación estaba destinado, única y exclusivamente, a los Centros Mancomunados de las MATEPSS, así como sus servicios de prevención. Con las aportaciones efectuadas a la FPRL estos recursos, por prescripción legal, desaparecen del ámbito de la Seguridad Social para pasar a formar parte del patrimonio de una fundación pública estatal. En todo caso, la financiación de la FPRL se analiza más ampliamente en la Sección III de este Informe.

2.3.- ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 de la actual Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, en toda fundación deberá existir, con la denominación de Patronato, un órgano de gobierno y representación de la misma.

En base a lo anterior, y de acuerdo con lo establecido en los Estatutos de la FPRL, los órganos de gobierno de la FPRL son tres:

- el Patronato
- la Comisión Delegada del Patronato
- la Gerencia de la FPRL

1. El Patronato es el órgano de gobierno, representación y administración de la FPRL, que está constituido por todas las personas jurídicas con presencia en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST), con un total de 76 miembros, representadas por un número igual de miembros al que tengan en la citada Comisión (19 por la Administración General del Estado, 19 por las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, 19 por las organizaciones empresariales y 19 por las organizaciones sindicales).

El Patronato de la FPRL designa, entre sus miembros, a un Presidente, que ejerce su cargo durante un año. Corresponde al Presidente del Patronato, entre otras funciones, ostentar la representación de la FPRL, convocar y presidir las reuniones del Patronato, determinar el orden del día de las reuniones del Patronato, etc. Asimismo, corresponde al Presidente del Patronato representar al Patronato y comparecer, por sí mismo o por medio de apoderado, ante Juzgados y Tribunales ordinarios y ante toda clase de organismos públicos o privados.

El Patronato de la FPRL tiene dos Vicepresidencias, que sustituyen al Presidente en caso de vacante, ausencia o enfermedad, de acuerdo con un orden de prelación establecido en los Estatutos de la FPRL.

Las decisiones del Patronato corresponden al mismo, a propuesta, cuando proceda, de la Comisión Delegada.

El Patronato acuerda cuantas actuaciones considere necesarias para el cumplimiento de los fines de la FPRL, aprobando la asignación de recursos para financiar las acciones.

El Patronato se reúne con carácter ordinario dos veces al año y, con carácter extraordinario, cuantas veces sea preciso para la buena marcha de la FPRL.

Los patronos responden solidariamente frente a la FPRL de los daños y perjuicios que causen por actos contrarios a la Ley o a los Estatutos, o por los realizados sin la debida diligencia con la que deben desempeñar el cargo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

En particular, y en relación con la Fiscalización objeto del presente Informe, corresponde al Patronato:

- Aprobar el Plan de actuación que debe orientar el diseño de los programas de carácter anual o plurianual a realizar mediante acciones directas e indirectas (artículo 6 de sus Estatutos).
- Aprobar los programas anuales o plurianuales de actividades para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados la FPRL (artículo 9 de sus Estatutos).
- Aprobar la Convocatoria anual de asignación de recursos de 2006 y la Guía de seguimiento Técnico-Económico de las acciones confirmadas y autorizadas por el Patronato de la FPRL al amparo de la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006 (en adelante, Guía de seguimiento 2006).

2. La Comisión Delegada del Patronato ejerce el seguimiento, la vigilancia y la orientación de la FPRL velando por el cumplimiento de sus fines, dando debida cuenta al Patronato.

   Corresponde a la Comisión Delegada:

   - Elaborar, para su aprobación por el Patronato, el citado Plan de actuación. Como se señala en el epígrafe III.3.1. de este Informe, la Comisión Delegada no elaboró dicho Plan de actuación.
   - Elaborar, para su aprobación por el Patronato, los programas anuales o plurianuales de actividades para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados la Fundación.
   - Elaborar, para su aprobación por el Patronato, los presupuestos y propuestas de financiación de los programas de actividades.

- Examinar el informe, el balance anual y la Memoria sobre actividades de la Fundación y las cuentas anuales para su aprobación por el Patronato.
- Proponer la designación y remoción del Director Gerente.
- Elevar al Patronato un informe anual, con indicación del número y tipo de actuaciones a realizar.
- Aprobar la estructura de la Gerencia, así como las reclasificaciones y revisiones de retribuciones de la Gerencia
- Aprobar los contratos y concursos de la Fundación que tengan que someterse a licitación pública, actuando como Mesa de contratación de la misma
- Elevar propuestas al Patronato sobre cualesquiera otros asuntos tendentes a un mejor desarrollo y eficacia de los fines de la Fundación.
- Cuantas otras le delegue expresamente el Patronato.

La Comisión Delegada está integrada por 20 miembros del Patronato, conservando la distribución proporcional de los cuatro grupos integrantes de la CNSST (5 de la Administración General del Estado, 5 de Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, 5 de las organizaciones empresariales y 5 de las organizaciones sindicales). Entre los 20 miembros de esta Comisión Delegada están las personas que ostentan la Presidencia y Vicepresidencias del Patronato que, a su vez, ejercen estos mismos cargos en la Comisión Delegada.

Los cargos de los miembros del Patronato de la FPRL y de su Comisión Delegada serán de confianza y gratuitos, debiendo ser desempeñados con la adecuada diligencia. Los Estatutos de la FPRL contemplan el derecho al reembolso de los gastos, debidamente justificados, que ocasione el desempeño de los cargos.

3. El Director Gerente es contratado por el Patronato, y le corresponde la gestión diaria de la FPRL, con las facultades y apoderamiento que el Patronato expresamente le encomiende. El Director Gerente asiste a las reuniones del Patronato con voz pero sin voto.

   El Director Gerente es asistido por una estructura técnica y administrativa, decidida por el Patronato, que deberá ser suficiente para garantizar la convocatoria y el funcionamiento de sus órganos, la función administrativa, la evaluación y el seguimiento de las actividades y programas, y aquellas otras funciones que establezca el Patronato.

   Con fecha 1 de enero de 2000, el entonces Presidente del Patronato y el Director Gerente de la FPRL formalizaron un contrato de trabajo de carácter especial de personal de alta dirección, al amparo del Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por tiempo indefinido, que surtió efectos a partir de la firma del contrato, por el que el Director Gerente se comprometió y obligó a prestar sus servicios a la FPRL, con las condiciones pactadas en el contrato, "*con el objeto de llevar a buen fin los objetivos que la misma le confíe".*

   Con fecha 14 de febrero de 2000, el entonces Presidente del Patronato confirió poder a favor del Director Gerente, para que pudiera ejercitar, entre otras, las siguientes facultades:

   - Llevar la gestión de la FPRL y representarla ante el Estado, Administraciones Autonómicas, Provincias, etc.

- Dirigir, gobernar, administrar la actividad de la FPRL, contratar, ejercer facultades disciplinarias y despedir al personal de la misma.
- Administrar los bienes, muebles e inmuebles, comprar mercancías y servicios.
- Celebrar toda clase de contratos con entidades privadas, personas individuales o jurídicas.
- Adquirir bienes por cualquier título, oneroso o lucrativo, sean muebles o inmuebles.
- Representar a la FPRL ante los Juzgados y Tribunales de cualquier clase, ramo, grado o jurisdicción.
- Aceptar y recibir subvenciones públicas o privadas, cualquiera que sea su cuantía y origen.
- Y, en general, cualesquiera otra facultad o poder, aún las no expresamente previstas en los apartados anteriores, que sean propios de la dirección, administración y gestión ordinaria de la FPRL.

2.4.- FINES Y OBJETIVOS DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Tal y como dispone el artículo 6 de los Estatutos de la Fundación, "*la finalidad de la Fundación es promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas*". Continúa señalando este artículo que "*Esta finalidad se cumple a través de las acciones que le son propias, entendiendo como tales aquellas que son aprobadas por el Patronato*". En sentido similar se pronuncia la Disposición adicional quinta de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Las acciones que desarrolla la FPRL consisten en entregas dinerarias a terceros sin contraprestación, para que éstos realicen una finalidad o un objetivo previamente aprobado por el Patronato de la FPRL en relación con la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

Las acciones pueden ser de cuatro tipos: información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales. Para desarrollar estas acciones, el Patronato, de acuerdo con los Estatutos de la FPRL, debe establecer unos objetivos generales y un orden de preferencias a través de un Plan de actuación. Aunque los destinatarios directos de las entregas dinerarias sin contraprestación son las empresas privadas, fundaciones, organizaciones empresariales y organizaciones sindicales, entidades obligadas a justificar ante la FPRL los recursos públicos recibidos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de los Estatutos de la FPRL, los beneficiarios últimos de las acciones deben ser siempre los trabajadores y las empresas, especialmente las pequeñas empresas.

En todo caso, las acciones deberán ser siempre gratuitas para los beneficiarios, sin que las entidades ejecutantes de las mismas puedan percibir cantidad alguna en contraprestación a los servicios que realizan.

Conviene anticipar que, a pesar de que estas entregas dinerarias sin contraprestación encajan en el concepto de subvención definido en el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional decimosexta de la Ley mencionada, dicha norma no es de aplicación a las acciones desarrolladas por la FPRL, sino que

se rigen por normas de derecho privado. No obstante, los principios de gestión e información contenidos en la citada Ley 38/2003 son de aplicación a dichas acciones.

3.- NORMATIVA APLICABLE

El marco normativo regulador de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales y, en particular, de las fundaciones del sector público estatal, está constituido, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones:

a) Regulación general de las fundaciones del sector público estatal:

- La Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la participación privada en actividades de interés general.
- La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.
- La Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.
- La Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
- Disposición adicional decimosexta de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- El Real Decreto 1270/2003, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.
- El Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal.

b) Regulación específica de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales:

- Estatutos de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, que fueron aprobados en la reunión plenaria de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, celebrada el día 16 de diciembre de 1998.
- Escritura pública, autorizada ante notario, de 27 de abril de 1999, por la que quedó constituida la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.
- Inscripción de la escritura pública de constitución de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales en el Registro de Fundaciones Laborales del anterior Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con fecha 27 de julio de 1999.
- Poder notarial, otorgado el 14 de febrero de 2000, por el Presidente del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales al Director Gerente de la Fundación.
- 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.
- Orden TIN/442/2009, de 24 de febrero, por la que se modifica la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre.

c) Regulación de la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006

- Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006, aprobada por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales con fecha 21 de junio de 2006.

- Guía de seguimiento Técnico-Económico de las acciones confirmadas y autorizadas por el Patronato al amparo de la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006, aprobada por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales con fecha 21 de junio de 2006.
- Acuerdo del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales de 14 de diciembre de 2006, por el que confirmó las acciones indirectas territoriales presentadas por los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional, aprobó las acciones indirectas sectoriales y aceptó como acciones directas de la FPRL las acciones presentadas por las organizaciones sindicales Comisiones Obreras, Unión General de Trabajadores y la Confederación Intersindical Galega.

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 30 de octubre de 2008, modificada por acuerdo del Pleno de 29 de octubre de 2009, para la realización de la *"Fiscalización sobre la gestión de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, en el marco del sistema público estatal de prevención de riesgos laborales",* han sido objeto de revisión y análisis, por parte de este Tribunal de Cuentas, los procedimientos de gestión aplicados por la FPRL correspondientes a la Convocatoria 2006, así como la adecuada justificación de las entregas dinerarias sin contraprestación realizadas por la Fundación a las entidades ejecutantes, correspondientes a la Convocatoria 2006.

En particular los objetivos de esta Fiscalización han consistido en[2]:

- Verificar el cumplimiento de la legalidad vigente en la gestión de los fondos públicos, y en particular, en la adjudicación, gestión y control de las acciones directas e indirectas financiadas por la FPRL.
- Evaluar los procedimientos, sistemas de gestión y de control interno aplicados por la Fundación.
- Verificar el cumplimiento de las funciones encomendadas a la Fundación desde la perspectiva de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.
- Comprobar que la ejecución, desarrollo y justificación de las acciones por parte de las entidades ejecutantes (perceptores finales de los fondos) se ha realizado conforme a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.
- Analizar la importancia de la actuación de la Fundación en el marco del sistema público estatal de prevención de riesgos laborales, así como la de los recursos financieros dedicados por dicha Fundación respecto a la totalidad de recursos financieros que el sector público estatal destina a actividades de prevención de riesgos laborales.
- Asimismo, se abordarán cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de Igualdad de Mujeres y Hombres, en caso de que surjan en el curso de los trabajos de fiscalización.

Para el cumplimiento de estos objetivos se han utilizado procedimientos habituales en la auditoría de las diferentes áreas establecidas y han quedado plasmados en los correspondientes programas de trabajo, dirigidos a la obtención de evidencia de la existencia y aplicación de controles en la gestión, y a la comprobación de la realidad, exactitud y conformidad de las acciones desarrolladas, así como de los importes abonados a las entidades ejecutantes por el desarrollo de las mismas.

El Tribunal de Cuentas ha realizado las pruebas necesarias para verificar el sometimiento a la normativa aplicable en relación con la gestión de los gastos e ingresos de la FPRL.

---

[2] No se acepta la alegación formulada por el Presidente del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales en relación con los objetivos y alcance de esta Fiscalización, en la que expone que las consideraciones, conclusiones y recomendaciones recogidas en el texto de Anteproyecto de Informe relativas al resto de entidades que integran el sistema público estatal de prevención de riesgos laborales exceden el objetivo de la fiscalización de la gestión de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2 y 14 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y el artículo 27 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Tribunal tiene competencias, que residen en su Pleno, para analizar la gestión financiera de las entidades del sistema público estatal que realizan actividades en materia de prevención de riesgos laborales y así lo acordó el Pleno del Tribunal de Cuentas al aprobar las Directrices Técnicas de esta Fiscalización el día 29.10.2009.

La obtención de los datos, comprobaciones y verificaciones se han realizado, principalmente, en la sede de la FPRL en Madrid, a través de la revisión de toda documentación de utilidad (estados, registros, informes, expedientes, actas, etc.) y de entrevistas con los responsables del desarrollo de las principales funciones de la FPRL, así como de la gestión económica y de la contabilidad.

Asimismo, para verificar la aplicación de los fondos concedidos por la FPRL, se han realizado actuaciones de comprobación sobre una muestra de ejecutantes (organizaciones empresariales y sindicales, así como empresas privadas, principalmente).

Los beneficiarios a los que se han extendido las actuaciones de comprobación “in situ” han sido los siguientes:

1. Confederación de Empresarios de Galicia.
2. Confederación Empresarial Valenciana.
3. Fomento del Trabajo Nacional.
4. Pimec, Micro, Petita i Mitjana Empresa de Catalunya.
5. Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS).
6. Comisiones Obreras del País Valenciano.
7. Unión General de Trabajadores-Confederal
8. Unión General de Trabajadores del País Valenciano
9. Labour, S.L.L.
10. Formaplus, S.L.
11. SGS Tecnos, S.A.
12. Mapfre, Servicios de Prevención, S.L.
13. Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales.
14. Confederación Intersindical Galega.

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 11 de marzo de 2010 por este Tribunal de Cuentas al Presidente del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, así como a los cuatro ex Presidentes del Patronato que han ostentado este cargo desde el 1 de enero de 2006, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que consideraran convenientes.

Por otra parte, también se dio traslado 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, de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, de la Presidencia de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y de la Presidencia del Patronato de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, de la parte del Anteproyecto de Informe que afectaba a las actividades desarrolladas por los órganos a los que representaban.

Asimismo, también se dio traslado de la parte del Anteproyecto de Informe que afecta a las actuaciones realizadas por cada uno de los diecisiete perceptores finales de recursos públicos procedentes de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, que representaron a catorce entidades ejecutantes, a los que se hace referencia en el apartado IV de este Informe.

El Anteproyecto de Informe fue remitido para su conocimiento al actual titular del Ministerio de Trabajo e Inmigración así como al actual titular de la Subsecretaría de Trabajo e Inmigración.

Dentro del plazo legal fueron recibidas en este Tribunal de Cuentas las alegaciones formuladas por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, de la Secretaría General de Empleo, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, de la Presidencia de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y de la Presidencia del Patronato de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

Tres ex Presidentes del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales no han formulado alegaciones dentro del plazo legal concedido por este Tribunal de Cuentas. Además, dos entidades ejecutantes tampoco han formulado alegaciones.

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 su parte, la actual titular de la Secretaría General de Empleo y Presidenta de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo se adhiere a las alegaciones formuladas por la Directora del Instituto Nacional Seguridad y Salud en el Trabajo.

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 Informe de Fiscalización.

Asimismo, debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras 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.- CONCLUSIONES

A continuación, el Tribunal de Cuentas expone las deficiencias más significativas que ha constatado en la realización de esta Fiscalización, todas ellas referidas a los correspondientes apartados de las Secciones III y IV de este Informe, donde aparecen desarrolladas más detalladamente.

3.1.- CONCLUSIONES SOBRE EL SISTEMA PÚBLICO ESTATAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

1. Este Tribunal de Cuentas ha analizado las actuaciones realizadas por las entidades del sector público estatal con competencias en materia de prevención de riesgos laborales, principalmente

por las unidades adscritas al Ministerio de Trabajo e Inmigración, habiendo detectado las siguientes deficiencias:

- La Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (fundación del sector público estatal) cuyo objetivo es promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, destinó a las actividades de prevención de riesgos laborales en los ejercicios 2007 y 2008 un total de 27.064.977,80 euros y 26.667.946,25 euros, respectivamente, lo que representó un 10,38% y un 9,34% en relación al importe total destinado por el sector público estatal en dichos ejercicios.

- De acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional quinta de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y en el artículo 9.5 de los Estatutos de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, el Patronato de esta Fundación debe articular la colaboración necesaria con la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, para identificar sectores de riesgo en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, si bien este Tribunal de Cuentas ha verificado que, desde el año 2003, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales no ha mantenido una adecuada coordinación y colaboración con la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por lo que el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales debe realizar las gestiones oportunas para promover la necesaria coordinación con la citada Dirección General de acuerdo con lo establecido en los Estatutos de la citada Fundación.

- La Disposición adicional quinta de la Ley 31/1995 dispuso la adscripción de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Esta adscripción, a juicio de este Tribunal, debería haber supuesto que la citada Comisión realizara tareas de orientación y asesoramiento en relación a las actividades de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales. Sin embargo, desde la Convocatoria del año 2000, primera convocatoria en que la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales comenzó su actividad, hasta la Convocatoria de 2007, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo no había establecido criterios, prioridades de actuación, instrucciones, etc., relativas a la gestión que realiza la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

  A este respecto, debe destacarse que desde la creación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales hasta la Convocatoria de 2007, fueron ejecutadas cuatro acciones directas propuestas por la Comisión Nacional para la Seguridad y Salud en el Trabajo (ejercicios 2000, 2002 y 2007), cuyos importes representaron el 2,7% del importe total de acciones directas financiadas por esta Fundación en el período 2000-2007, lo que pone de manifiesto la débil iniciativa de esta Comisión Nacional en las tareas que realizó la Fundación, a pesar de que este Tribunal de Cuentas ha constatado que el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales no sólo está integrado por los mismos grupos de representación que el Pleno de la Comisión Nacional para la Seguridad y Salud en el Trabajo (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, organizaciones empresariales y organizaciones sindicales más representativas), sino que, además, los miembros de estos grupos coincidieron en un porcentaje superior al 50% en los ejercicios 2007 y 2008.

- Los artículos 14 y 21 del Reglamento de Funcionamiento Interno de la Comisión Nacional para la Seguridad y Salud en el Trabajo establecen que el Pleno debe reunirse, con carácter ordinario, al menos una vez al semestre, y que la Comisión Permanente debe reunirse, como mínimo, con carácter trimestral; sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha

verificado que la Comisión Nacional para la Seguridad y Salud en el Trabajo celebró una sesión plenaria ordinaria en cada uno de los ejercicios 2007 y 2008, de igual forma que su Comisión Permanente, también se reunió una sola vez en cada uno de dichos ejercicios.

Esta insuficiente actividad del Pleno y de la Comisión Permanente de la Comisión Nacional para la Seguridad y Salud en el Trabajo en los ejercicios 2007 y 2008 no es coherente con la necesidad de reformar y potenciar la citada Comisión como órgano asesor del Estado para la coordinación e impulso de las políticas públicas del Estado en la materia, puesta de manifiesto en la *"Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)",* aprobada por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2007.

- El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo reconoció obligaciones en su presupuesto como consecuencia de la ejecución de las Encomiendas de Gestión realizadas por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social a favor del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para el desarrollo de actividades de prevención, que ascendieron a 5.716.579,22 euros y 7.783.621,98 euros para los ejercicios 2007 y 2008, respectivamente.

  La cláusula primera de la Encomienda de Gestión del ejercicio 2008 dispuso que las actividades preventivas debieran desarrollarse *"durante el año 2008*". Ahora bien, de todas las actividades encomendadas por la Secretaría de Estado de Seguridad Social al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, existieron cinco actividades que fueron contratadas por el citado Instituto con diversas empresas en los meses de noviembre y diciembre de 2008, y que no fueron ejecutadas en dicho ejercicio, las cuales ascendieron a 1.066.659,83 euros, sin que conste una autorización expresa del Secretario de Estado de la Seguridad Social para que el Instituto retrase la aplicación de estos fondos.

- El artículo 34.3.a) del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, estableció la obligación de suscribir un convenio de colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, con el fin de regularizar la relación entre ambos organismos. Este convenio fue suscrito el 17 de febrero de 2009, por tanto, desde el 12 de abril de 2007, fecha de entrada en vigor del citado Real Decreto 395/2007, y hasta el 17 de febrero de 2009, la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo ha venido colaborando con el Servicio Público de Empleo Estatal sin la suscripción del correspondiente convenio de colaboración, de acuerdo con lo establecido en los artículos 12 y siguientes de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, donde se materializase y pormenorizase la colaboración entre ambos organismos y, se recogiesen, las obligaciones asumidas por la entidad colaboradora respecto de la Administración concedente.

- Las actividades formativas financiadas por el Servicio Público de Empleo Estatal, de acuerdo con el citado convenio, son liquidadas por la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. No obstante, las actividades formativas correspondientes a los ejercicios 2007 y 2008 aún no estaban liquidadas a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal de Cuentas, en diciembre de 2009, por lo que, para evitar estos retrasos, el Servicio Público de Empleo Estatal debe establecer un plazo máximo de liquidación de estas actividades formativas, con el fin de alcanzar un cumplimiento eficaz de la gestión que realiza la citada Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo[3].

[3] En las alegaciones formuladas por el Director General del Servicio Público de Empleo Estatal se señala que, compartiendo la conveniencia de establecer un marco temporal en el cual la Fundación Tripartita realice las actividades que tiene encomendadas, con fecha 25 de mayo de 2010 se ha remitido al Director Gerente de la Fundación Tripartita

- Los planes de las actividades preventivas que deben elaborar las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social son aprobados cada ejercicio por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, si bien esta Dirección General recibió la documentación justificativa remitida por las Mutuas, sin que conste a este Tribunal la realización de ningún tipo de valoración sobre la misma.

En conclusión, este Tribunal de Cuentas considera que debe incrementarse la coordinación entre los diversos organismos del sector público estatal en materia de prevención de riesgos laborales (el Servicio Público de Empleo Estatal y la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, en materia de formación, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, respecto a los planes de actividades preventivas en sus empresas asociadas, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en relación a su función de vigilancia y control de la normativa de prevención de riesgos laborales, y la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, respecto a las ayudas públicas concedidas por dicha Fundación), para conseguir una adecuada planificación y coordinación del conjunto de actividades que deben realizar los organismos del sector público en materia de prevención de riesgos laborales (epígrafe III.1.1.).

2. La *"Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)*", aprobada por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2007, es un instrumento en el que se establece el marco general de las políticas de prevención de riesgos laborales a desarrollar por el Gobierno, las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales en el periodo 2007-2012, orientada a lograr dos objetivos generales: la reducción de la siniestralidad laboral y la mejora continua y progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. Para el cumplimiento de dichos objetivos generales se aprobaron ocho objetivos operativos, de los que tres tuvieron como destinatarios a los empresarios y trabajadores, y cinco, a las Administraciones Públicas.

   La instrumentación de la Estrategia se llevó a cabo a través de la aprobación, en el seno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, de dos Planes de Acción, que integraban diferentes líneas de actuación para el cumplimiento de cada uno de los ocho objetivos operativos. El primer Plan de Acción tuvo una vigencia de 10 meses (desde julio de 2007 hasta abril de 2008), mientras que el segundo Plan de Acción abarcó el período comprendido entre octubre de 2008 y junio de 2010. Estos Planes de Acción indicaban los sujetos responsables de ejecutar las medidas, así como su calendario de ejecución, especificando las medidas prioritarias a corto y medio plazo.

   A juicio del Tribunal de Cuentas, la *"Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)"* es un instrumento básico para lograr la coordinación de los distintos agentes con competencias u obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales y establecer unas líneas de actuación generales y coherentes en esta materia. No obstante, dicho instrumento adolece de determinadas deficiencias, entre las que destacan las siguientes:

   - El Tribunal ha podido constatar que la *"Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)"*, y las medidas concretas contenidas en los correspondientes Planes de Acción, no contenían ningún indicador que permitiera cuantificar de forma clara y

para la Formación en el Empleo, un oficio en el que se indica que "*a fin de que el Servicio Público de Empleo Estatal pueda instruir el procedimiento administrativo de reintegro de subvenciones a la mayor brevedad posible, se interesa que se tomen las medidas necesarias para que la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo remita las propuestas de liquidación de las subvenciones dentro del año natural en el que se produce la finalización del plazo de presentación por los beneficiarios de la documentación de la realización de las acciones formativas y de la cuenta justificativa".*

precisa en qué grado habían sido realizados cada uno de los objetivos operativos que tratan de alcanzarse a través de dicha Estrategia, por lo que la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo debe aprobar estos indicadores para mejorar la eficacia de las actividades programadas.

- A la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización en los órganos y entidades del Ministerio de Trabajo e Inmigración en diciembre de 2009, el grupo de trabajo de Seguimiento de la Estrategia Española, perteneciente a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, que tenía encomendada la definición de los indicadores que permitieran evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de la Estrategia, no había ejecutado su mandato, a pesar de que dicho mandato debió cumplirse en el primer trimestre del año 2009. En consecuencia, este Tribunal no ha podido determinar el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia por parte de los sujetos responsables de la ejecución de la Estrategia, ni tampoco el grado de cumplimiento de la misma en su conjunto.

- La *"Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)"* y sus correspondientes Planes de Acción carecían de una memoria económica que permitiera conocer el coste de su implantación y las partidas presupuestarias asignadas para su financiación.

- Las medidas contenidas en la Estrategia, los sujetos responsables de su ejecución y el plazo para realizar dicha ejecución estaban reflejados en los correspondientes Planes de Acción, aprobados en el seno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, pero ni las medidas contenidas en los Planes de Acción, ni tampoco dichos Planes de Acción, fueron de obligado cumplimiento para dichos sujetos (v.gr.: aprobación del Estatuto del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, creación de la Comisión Técnica *"Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo-Comunidades Autónomas"*, etc.), por lo que la realización de las citadas medidas quedaron supeditadas al mero compromiso de los sujetos responsables de su ejecución, lo que careció de rigor y constituyó un serio inconveniente para el cumplimiento efectivo de las mismas.

Finalmente este Tribunal de Cuentas, ha detectado una cierta demora en la cumplimentación de la "*Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)"* que se expone a continuación*:*

- En relación con las medidas encomendadas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, en colaboración con la Secretaría General de Empleo, en cumplimiento del objetivo 1 (en concreto, de la línea de actuación 1.6) de la "Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)", a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización en los órganos y entidades del Ministerio de Trabajo e Inmigración en diciembre de 2009, aún no se habían iniciado las distintas medidas para mejorar la protección de los trabajadores autónomos, que debían desarrollar desde el mes de septiembre de 2007.

- En relación a las medidas encomendadas a la Secretaría General de Empleo, en colaboración con el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en cumplimiento del objetivo 3 de la Estrategia, (en concreto, la elaboración del programa de actuaciones dirigidas a las microempresas para su aprobación y seguimiento por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo), dicha medida estaba pendiente de ejecución a la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización en los órganos y entidades del Ministerio de Trabajo e Inmigración, en diciembre de 2009.

- En cumplimiento de las medidas definidas para la realización del objetivo 4 (en concreto, de la línea de actuación 4.2), el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo viene desarrollando anualmente, desde el ejercicio 2007, campañas estatales de sensibilización para la prevención de riesgos laborales, en virtud de las Encomiendas de Gestión de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social con el citado Instituto. Sin embargo, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo aún no ha dado cumplimiento a las medidas contenidas en los Planes de Acción para la realización de las líneas de actuación 4.3, "Estudio de las bases para organizar los marcos de colaboración entre las Administraciones Públicas y los medios de comunicación para la consolidación y desarrollo de la cultura de la prevención" (que debería haber sido ejecutada en el cuarto trimestre de 2008) y 4.5, "Plan institucional de publicidad y comunicación del INSHT".

- En relación con una de las medidas encomendadas al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para la ejecución del objetivo 5, (en concreto, línea de actuación 5.1, consistente en la "Creación de una red de institutos públicos para la investigación en prevención de riesgos laborales"), a la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización en la sede del citado Instituto en diciembre de 2009, esta medida aún no se había iniciado.

- El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo tampoco había procedido a la convocatoria de subvenciones a la investigación y la formación de investigadores especializados en materia de prevención de riesgos laborales, medida encomendada al citado Instituto en cumplimiento del objetivo 5 de la "Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)" (en concreto, de la línea de actuación 5.3), a realizar desde enero de 2009, a pesar de disponer de un presupuesto aprobado para ello de 800.000 euros para el ejercicio 2009.

- En relación con las medidas encomendadas al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en cumplimiento del objetivo 7 de la Estrategia (en concreto, de la línea de actuación 7.1), relativas a la "*Aprobación del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del INSHT*", debía haber estado realizada en el tercer trimestre de 2007. En el "*Informe de Fiscalización del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo*", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 27 de noviembre de 2008, ya se señalaba la necesidad de reformar de forma urgente e inaplazable el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

- En relación al objetivo 6, el Tribunal de Cuentas constató que no se había culminado el Plan Nacional de Formación, encomendado en el segundo Plan de Acción a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, y que debió haber sido elaborado en el ejercicio 2009.

- También en relación a dicho objetivo 6, este Tribunal de Cuentas verificó que el Servicio Público de Empleo Estatal y la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo no habían desarrollaron ninguna actuación específica en cumplimiento de las previsiones de la Estrategia Española relativas a la inserción de la formación en materia preventiva en las ofertas formativas dirigidas a los trabajadores (subepígrafe III.1.2.4.).

3.2.- CONCLUSIONES SOBRE EL PATRONATO DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

1. El Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (órgano de gobierno, representación y administración de la misma) está constituido por 19 miembros pertenecientes

al grupo de representación de la Administración General del Estado, 19 pertenecientes al grupo de representación de cada una de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, 19 a las organizaciones empresariales más representativas y 19 a las organizaciones sindicales más representativas del territorio nacional.

- Conviene señalar que, de los 19 miembros del Patronato correspondientes al grupo de representación de la Administración General del Estado, a la fecha en que este Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, sólo estaban designados por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2002 catorce de los mismos, estando en minoría este grupo de representación respecto a los otros tres grupos que integran el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales desde dicha fecha.

- Respecto a las reuniones del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, este Tribunal de Cuentas ha verificado que, respecto de un total de trece reuniones del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, celebradas desde el 1 de enero de 2004 hasta el 8 de enero de 2009, el número medio de asistentes a estas reuniones, por parte del grupo de representación de la Administración General del Estado, se elevó a tan sólo tres personas en presencia física y ocho mediante delegaciones de voto.

  Esta falta de asistencia a las citadas reuniones del Patronato de la Fundación por parte de la mayoría de los miembros del grupo de representación de la Administración General del Estado denotó una falta de diligencia en el ejercicio de las competencias y facultades que tienen encomendadas, que resultó contraria a lo dispuesto en el artículo 24 de los Estatutos de la citada Fundación, según el cual los cargos de los miembros del Patronato de la Fundación y de su Comisión Delegada serán desempeñados con la adecuada diligencia (epígrafe III.3.2.).

2. La Comisión Delegada de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (órgano que ejerce el seguimiento, vigilancia y orientación de labor de la Fundación) está integrada por un máximo de veinte miembros del Patronato, conservando la distribución proporcional de los cuatro grupos que integran la citada Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

   La misma deficiencia respecto a la composición del Patronato, señalada en la conclusión anterior, se ve agravada con respecto a las reuniones de la Comisión Delegada de la Fundación celebradas en el mismo periodo temporal, ya que, sobre un total de quince reuniones, en ocho ocasiones no asistió ningún miembro del Patronato en representación de la Administración General del Estado, y en cuatro tan sólo asistió un miembro en representación de dicho grupo.

   A juicio de este Tribunal de Cuentas, la reiterada falta de asistencia a las reuniones de la Comisión Delegada por parte de los miembros pertenecientes a la Administración General del Estado podría provocar una insuficiente defensa de los intereses de dicha Administración General del Estado, cuya representación ostentan, lo que podría afectar al grado de eficacia y eficiencia en la asignación y gestión de los recursos públicos, materializados a través de las acciones financiadas por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (epígrafe III.3.2.).

3. La Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales carece de un reglamento o manual de procedimiento que regule el funcionamiento de su Comisión Delegada, en el que se establezcan y regulen, entre otras cuestiones, las normas de aplicación relativas a sus

reuniones y convocatorias, así como la determinación del quórum necesario para su válida constitución y para la adopción de acuerdos.

Ante esta falta de una normativa reguladora propia, la Comisión Delegada, en su reunión celebrada con fecha 12 de noviembre de 1999, adoptó el acuerdo de aplicar las normas establecidas en los Estatutos de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales para la constitución y adopción de acuerdos por parte del Patronato de la Fundación. En relación con la aplicación de dichas normas, este Tribunal de Cuentas ha verificado que nueve reuniones celebradas por la Comisión Delegada no contaron con el quórum necesario para su válida constitución, así como tampoco para la adopción de acuerdos, ya que no asistió a las citadas reuniones ningún miembro del grupo de representación de la Administración General del Estado.

En consecuencia, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la Comisión Delegada de la Fundación no se constituyó válidamente en dichas reuniones, situación que debe ser subsanada por el Patronato, dado que, de acuerdo con las competencias y facultades que los Estatutos de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales otorgan a su Comisión Delegada, es en el seno de este órgano en el que se debaten, examinan y proponen todos los asuntos relativos a la administración y gestión de la Fundación, para su posterior aprobación por el Patronato (epígrafe III.3.2.).

4. El Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales no ha aprobado un Plan de actuación (plan estratégico) en el que se establezcan los objetivos generales que pretende conseguir la citada Fundación para promover las mejoras de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, y en el que se determine un orden de preferencias en la ejecución de las acciones a desarrollar, por lo que dicho Patronato incumplió lo dispuesto en el artículo 6 de los Estatutos de la citada Fundación, que establece expresamente la aprobación de este Plan de actuación.

   Asimismo, el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales no aprobó los programas de actividades que debía desarrollar el Plan de actuación de la Fundación, incumpliendo el artículo 9.1 de los Estatutos de la Fundación.

   Por todo ello, este Tribunal de Cuentas considera que la falta de aprobación de este Plan de actuación por parte del Patronato impidió a la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales verificar, entre otras cuestiones, la valoración del grado de eficacia en relación a sus objetivos, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición adicional decimosexta y el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, al no estar determinados tales objetivos (epígrafe III.3.1.).

5. Los medios personales que tenía adscritos la Gerencia de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales a 31.12.2008 no eran suficientes para lograr el cumplimiento de alguno de los fines inherentes a su gestión, como el análisis de la valoración técnica de la totalidad de los productos finales derivados de la acción, así como el cumplimiento efectivo de los objetivos perseguidos con el desarrollo de dichas acciones y la evaluación y seguimiento de los resultados finales obtenidos con su ejecución.

   Esta insuficiencia de medios personales en su estructura técnica y administrativa provocó que la Gerencia de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales centrase sus trabajos, fundamentalmente, en el análisis y revisión de la documentación administrativa y económica derivada del desarrollo de las acciones financiadas, en detrimento del análisis de los objetivos y de la evaluación y seguimiento de los resultados finales obtenidos en su ejecución, provocando

con ello un incumplimiento de los principios de eficacia, en lo que a la realización de los objetivos previstos se refiere, y de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos que deben regir en su gestión, tal y como dispone el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el artículo 26.2 de sus Estatutos, que prevé, expresamente, que la estructura de la Gerencia debe ser suficiente para garantizar la evaluación y el seguimiento de las actividades y programas establecidos por el Patronato (epígrafe III.2.2.).

3.3.- CONCLUSIONES SOBRE LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA EL EJERCICIO 2006

1. La Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006, aprobada por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales con fecha 21 de junio de 2006, se limitó a establecer, como principios reguladores de la misma, los de concurrencia, publicidad y objetividad, adecuándose de esta forma a lo dispuesto en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, pero no a los principios establecidos en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que son plenamente aplicables a la citada Fundación, en el que se recogen, además de los anteriores, los principios de transparencia, igualdad y no discriminación, eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (epígrafe III.2.4.).

2. La Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006, aprobada por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, reservó un porcentaje del 66,66% del presupuesto inicial para la realización de acciones indirectas territoriales (acciones aprobadas por los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional, y confirmadas posteriormente por el Patronato de la citada Fundación) y un 21,29% para el desarrollo de las acciones indirectas sectoriales (acciones solicitadas por las fundaciones sectoriales de ámbito estatal y/o de los entes paritarios de convenios colectivos de ámbito estatal, para su aprobación por el Patronato), destinándose el 12,05% restante a la realización de acciones directas (acciones generadas directamente en el propio Patronato por propia iniciativa o a propuesta de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo).

   Esta distribución porcentual del presupuesto inicial entre los tres tipos de acciones viene siendo constante a lo largo de todas las Convocatorias aprobadas por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales desde el inicio de sus actividades, sin que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, se hayan fijado, con carácter previo, unos criterios de reparto iniciales objetivos y ponderados en el que se establezcan los parámetros que fundamenten esta distribución porcentual entre los distintos tipos de acciones a financiar, lo que puede ser contrario a los principios de objetividad e igualdad y no discriminación que deben imperar en la asignación de estos recursos públicos (epígrafe III.2.3.).

3. Ni la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006 ni la Guía de seguimiento que la desarrolla, aprobadas por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, recogen disposiciones relativas a los criterios y normas de valoración de los resultados obtenidos en la ejecución de las acciones (productos finales), ni tampoco detallan los indicadores que permitan determinar el grado de cumplimiento de los objetivos que se pretenden obtener con la ejecución de las acciones, situación que debe subsanar el Patronato en Convocatorias sucesivas.

En consecuencia, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales no realizó un análisis y evaluación de la eficacia y eficiencia de los resultados obtenidos por las entidades ejecutantes en el desarrollo de las acciones financiadas por la citada Fundación.

Por otra parte, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales no efectuó un seguimiento del impacto conseguido con el desarrollo de las acciones en la prevención de riesgos laborales, ni tampoco verificó si los beneficiarios finales de las acciones (empresas y trabajadores) habían implantado los objetivos pretendidos con la ejecución de las acciones (epígrafe III.4.4).

4. Según lo dispuesto en el apartado 5 de la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006, los destinatarios finales de las acciones serían "*las empresas y trabajadores, preferentemente las pequeñas empresas*". Sin embargo, este Tribunal no ha podido verificar si la totalidad de los productos finales obtenidos en el desarrollo de las acciones (guías, manuales, trípticos, CD-ROM, etc.) llegaron efectivamente a conocimiento de sus beneficiarios últimos (fundamentalmente pequeñas empresas y trabajadores). Este Tribunal de Cuentas pudo comprobar que los productos finales de las acciones desarrolladas fueron distribuidos por las entidades ejecutantes, con carácter general, entre las organizaciones sindicales y empresariales solicitantes de las acciones, sin que existiera constancia documental en los expedientes de que posteriormente dichos productos finales se entregaran a las empresas y a los trabajadores[4] (epígrafe III.4.4).

5. En aplicación de lo dispuesto en el apartado 5 de la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006, la entidad solicitante de las acciones es aquella entidad capacitada, por decisión del Patronato, para proponer la asignación de recursos para la realización de acciones, encontrándose limitada dicha posibilidad sólo a los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional, a las fundaciones sectoriales de ámbito estatal constituidas por empresarios y trabajadores, a las federaciones y confederaciones de sindicatos y a las asociaciones y confederaciones de empresarios, lo que puede ser contrario al principio de concurrencia recogido en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, de aplicación a la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

   A su vez, la entidad solicitante de las acciones designa, de forma directa, a la entidad ejecutante de las acciones, coincidiendo en numerosas ocasiones ambas figuras en una misma persona jurídica (especialmente en el supuesto de organizaciones empresariales y sindicales), lo cual atenta de nuevo contra el principio de concurrencia, así como contra los principios de transparencia y objetividad, ya que la designación directa de la entidad ejecutante no ha de ser justificada, en modo alguno, por parte de la entidad solicitante de las acciones (epígrafe III.4.4).

6. El apartado 17 de la mencionada Convocatoria de asignación de recursos dispone que, en el caso de las acciones indirectas territoriales, una vez finalizada la acción, el ejecutante deberá presentar a la Fundación la acreditación de la realización de la acción "*firmada por el solicitante de la misma, o en la forma que acuerde el órgano tripartito correspondiente*", entendiendo por *"acreditación de realización de la acción"* la emisión de un mero certificado por parte del

[4] No se acepta la alegación formulada por el Presidente del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales en las que señala que la distribución de los productos finales puede verificarse a través de la cumplimentación de los modelos recogidos en la Guía de Seguimiento, ya que este Tribunal de Cuentas no ha podido verificar si los productos finales fueron entregados a sus destinatarios finales, es decir, empresas y trabajadores, dado que sólo existía documentación acreditativa (de conformidad con los modelos recogidos en la Guía de Seguimiento) de la distribución realizada por las entidades ejecutantes a las organizaciones empresariales y sindicales, pero no existía documentación que acreditase el reparto posterior efectuado por estas organizaciones a las citadas empresas y trabajadores.

solicitante o del propio ejecutante de la acción, en el que se establece que dicha acción ha sido realizada.

Este Tribunal de Cuentas considera contrario a los principios de buena gestión financiera que la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales realizase entregas dinerarias sin contraprestación sin que, ni la propia Fundación, ni un tercero sin vinculación con la entidad ejecutante, acreditasen que se hubieran cumplido fielmente los objetivos establecidos en las acciones. Esta situación debe ser subsanada por la Fundación, dado que podría dar lugar al incumplimiento de la finalidad de las acciones y al consiguiente reintegro de la asignación percibida por la entidad ejecutante.

Respecto a la acreditación de los distintos tipos de acciones, conviene, además, precisar lo siguiente:

- Este Tribunal de Cuentas ha verificado que las acciones indirectas territoriales ejecutadas por las entidades designadas por los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas de Galicia, Cataluña y Valenciana fueron acreditadas por las propias entidades ejecutantes (v.gr.: IT-244/2006, IT-238/2006, IT-180/2006 e IT-181/2006), dado que así lo acordaron los citados órganos tripartitos, situación que supone que la figura de "*supervisión y control*" que la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales otorga al solicitante quede totalmente desvirtuada. El hecho de que la Fundación haya actuado de esta manera supone un reconocimiento implícito de la escasa relevancia y utilidad de este sistema de control.

  A juicio de este Tribunal de Cuentas, la forma de acreditación de las acciones "*por el solicitante o en la forma que acuerde el órgano tripartito*" provocó el incumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos, al no tener constancia fehaciente la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales de la idoneidad de los resultados obtenidos. Asimismo, esta situación supuso una falta de segregación de funciones, puesto que, en unos supuestos, fue la propia entidad ejecutante quien procedió a certificar la idoneidad de las actividades desarrolladas por ella misma y, en otros supuestos, fue el solicitante, en muchos casos vinculado al ejecutante, y en todo caso quien le propuso para la ejecución de la acción, el que acreditó la realización de las acciones.

- Este Tribunal de Cuentas verificó la falta de acreditación de la realización de las acciones directas (v.gr.: las acciones ejecutadas por la Unión General de Trabajadores-Confederal, el Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud -ISTAS-, el cual es una fundación autónoma de carácter técnico-sindical promovida por Comisiones Obreras, y la Confederación Intersindical Galega), por lo que, además de incumplir dichos ejecutantes la citada Convocatoria, no quedó formalmente avalado el cumplimiento de los objetivos perseguidos en el desarrollo de estas acciones (epígrafe III.4.4).

7. Este Tribunal de Cuentas ha constatado en la Convocatoria de 2006, objeto de análisis de este Tribunal de Cuentas, una falta de definición y homogeneización de criterios respecto a la financiación de gastos en los apartados relativos a gastos específicos (gastos específicamente vinculados al desarrollo de las acciones) y de subcontratación (gastos por los servicios externos contratados con otras empresas) recogidos en la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006.

   Esta situación viene motivada por la falta de especificación, dentro de la Convocatoria de 2006 y su Guía de seguimiento, de los conceptos de gasto imputables a cada apartado, provocando

que las entidades ejecutantes que desarrollan la acción imputen los gastos, en la liquidación de las acciones, en uno u otro concepto, de acuerdo a criterios subjetivos.

Esta distinción no es simplemente conceptual, ya que el procedimiento de justificación es diferente en cada uno de ellos. Así, los denominados gastos específicos sólo requieren para su justificación la aportación de factura o documentación justificativa del gasto y su pago material. Por su parte, los gastos derivados de subcontratación requieren, además, la solicitud, por parte de la entidad ejecutante, de tres presupuestos de entidades distintas, la formalización de un contrato por escrito y la elaboración de una memoria explicativa en la que se justifique la necesidad de acudir a la subcontratación, así como los presupuestos solicitados y los criterios de adjudicación, además de la aportación de factura o documentación justificativa del gasto y de su pago material, garantizándose de esta forma la posibilidad de obtener precios de mercado más ventajosos[5] (epígrafe III.4.4).

8. El apartado 10 de la Convocatoria de asignación de recursos de 2006 establece que no se entenderá como subcontratación la cesión total o parcial de la ejecución de la acción a aquellas entidades que estén vinculadas al solicitante o al ejecutante, cuando el mismo sea una organización sindical, una organización empresarial o un órgano tripartito territorial y de participación institucional.

   A juicio de este Tribunal de Cuentas, este criterio aprobado por el Patronato de la Fundación provoca un incumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación respecto de otros ejecutantes, dado que las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales o los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional, cuando ceden la ejecución de las acciones a entidades vinculadas con ellas, no tienen la obligación de cumplir los requisitos generales derivados de la contratación según la Convocatoria y, en particular, el concurso de tres presupuestos de empresas distintas. Esta circunstancia provoca la existencia de un doble riesgo: a) la reducción de la posibilidad de obtener precios de mercado más ventajosos y el consiguiente riesgo de incumplimiento del principio de economía en la gestión de estos recursos públicos, y b) el riesgo de desviación de costes propios a las entidades vinculadas a la organización empresarial, sindical y a los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional, financiando de esta forma los gastos de las mismas[6] (epígrafe III.4.4).

---

5 No se acepta la alegación formulada al respecto por el Presidente del Patronato de la Fundación en la que expone literalmente que "*nada tiene que decir la FPRL sobre los motivos que inducen a este modo de justificación de la financiación, lo que por lo demás, a nuestro respetuoso juicio es irrelevante para el Tribunal de Cuentas"*, ya que a juicio de este Tribunal no es irrelevante ni para este órgano fiscalizador ni debió serlo para la propia Fundación ya que el procedimiento de justificación y sus consecuencias es diferente en cada uno de ellos, tal y como queda establecido en el texto del Anteproyecto de Informe.

Por otro lado, el Presidente de la Fundación señala en sus alegaciones que en el supuesto de existir diferencias en la imputación, el departamento económico de la Fundación, a la hora de la liquidación procedería a asignar las distintas partidas presupuestarias en el concepto que le corresponda, si estuvieran mal asignadas, por lo que no existiría la posibilidad de asignación definitiva distinta. A este respecto, este Tribunal de Cuentas recuerda que cada una de las partidas presupuestarias aprobadas se encuentran limitadas por los importes máximos aprobados inicialmente por la FPRL, motivo por el cual si se procediese a la reasignación de estos importes podría excederse el importe aprobado inicialmente y no deberían ser objeto de financiación, de acuerdo con lo establecido en la Convocatoria de asignación de recursos.

6 No se acepta la alegación formulada por el Presidente del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ya que se limita a exponer que la designación directa de la entidad ejecutante por parte de la entidad solicitante, sin presentar tres presupuestos no pone en riesgo ni la posibilidad de obtener mejores precios ni la posibilidad de financiar gastos de las entidades designadas ya que, según exponen, como contrapartida no se admite que dichas entidades vinculadas tengan el legítimo beneficio económico y, en segundo lugar, expone que la idoneidad de los costes

9. Este Tribunal de Cuentas ha constatado que fueron las propias entidades solicitantes, así como las entidades ejecutantes de acciones, quienes determinaron el tipo y contenido de la acción a desarrollar para su posterior aprobación o confirmación por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales. Por tanto, las acciones financiadas por la Fundación correspondientes a la Convocatoria de 2006 no respondieron al cumplimiento de criterios que debieron ser establecidos previamente por parte de la Fundación, en base a estudios realizados sobre las necesidades existentes en los sectores de actividad en los que se pretende desarrollar la acción.

   A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta situación estuvo motivada, entre otras cuestiones, por la falta de aprobación de un Plan de actuación (plan estratégico) por parte del Patronato de la Fundación, así como de programas de actividades (en desarrollo del plan estratégico), donde debieron fijarse las necesidades prioritarias a cubrir en materia de prevención de riesgos laborales (epígrafe III.4.4).

10. Este Tribunal de Cuentas ha constatado que la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales no disponía de un procedimiento de validación de la documentación justificativa de los gastos (v.gr.: nóminas de personal o facturas) aportada por las entidades ejecutantes de las acciones, que garantizase que los importes financiados por la citada Fundación no pudieran ser financiados a su vez por otras Administraciones Públicas, al no quedar constancia en la documentación original justificativa presentada del importe financiado por la Fundación.

    Por ello, este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales establezca un procedimiento de validación de la documentación original justificativa aportada por el ejecutante mediante la estampación de una diligencia en dicha documentación, de forma que quede acreditado exactamente el importe financiado por la Fundación (epígrafe III.4.4).

11. La Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006 no estableció ningún plazo para la liquidación definitiva de las acciones. Esta falta de regulación dio lugar a que el periodo de liquidación de determinadas acciones, a juicio de este Tribunal, fuera excesivo, debido tanto al incumplimiento, por parte de los ejecutantes, de los plazos para la contestación de los requerimientos de información realizados por la Fundación a dichos ejecutantes (el apartado 1.2 de la Guía de seguimiento 2006 señala que el plazo de respuesta a los requerimientos efectuados por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales a los ejecutantes es de quince días hábiles, aun cuando este Tribunal de Cuentas ha constatado que algunas entidades ejecutantes incumplieron dicho plazo en varias ocasiones, y, sin embargo, la citada Fundación admitió la información presentada fuera de plazo), como a la demora en las actuaciones realizadas por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (v.gr.: a finales de enero de 2009 todavía no habían sido liquidadas todas las acciones de la convocatoria de 2006, como, entre otras, la acción IS-040/2006, la IS-041/2006 y la IS-043/2006, ejecutadas por SGS Tecnos, S.A.) (epígrafe III.4.4).

---

imputados es controlada por la Fundación en el procedimiento de liquidación, donde los servicios económicos si aprecian un desvío injustificado proceden a exigir el reintegro correspondiente, pero este desvío, según ha verificado este Tribunal, se limita a verificar si el coste del servicio imputado es el recogido y aprobado en el presupuesto de la acción y no otro superior, por lo tanto, la Fundación no desarrolla una labor de estudio de mercado analizando si el precio imputado a la acción se ajusta al mismo.

3.4.- CONCLUSIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES

La Convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2006, aprobada por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales con fecha 21 de junio de 2006, estableció tres tipos de acciones: directas, indirectas territoriales e indirectas sectoriales:

A).- ACCIONES DIRECTAS

Las acciones directas financiadas por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales son las generadas directamente en el Patronato de la citada Fundación, por propia iniciativa, o a solicitud de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

1. Este Tribunal de Cuentas ha constatado las siguientes deficiencias relacionadas con el procedimiento de asignación de recursos relativo a las acciones directas financiadas por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, que fueron presentadas por las organizaciones sindicales Unión General de Trabajadores-Confederal, el Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud -ISTAS-, el cual, como ya se ha señalado, es una fundación autónoma de carácter técnico-sindical promovida por Comisiones Obreras, y la Confederación Intersindical Galega, en la Convocatoria de asignación de recursos correspondientes al ejercicio 2006 (epígrafe III.5.1.):

   1.1. La Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006, al igual que las Convocatorias de ejercicios anteriores, no recogió ninguna disposición relativa a la regulación, aceptación, desarrollo y ejecución de las acciones directas. Asimismo, como en los ejercicios precedentes, dichas acciones tampoco formaron parte de la Convocatoria de asignación de recursos publicada en el Boletín Oficial del Estado por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales en 2006, en la que sí figuraban los importes aprobados por el Patronato de la Fundación para el desarrollo del resto de acciones (acciones indirectas territoriales y sectoriales) y el detalle de sus posibles solicitantes, vulnerándose, en relación con las acciones directas, los principios de publicidad y transparencia que son de aplicación a estas ayudas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y en la propia Convocatoria aprobada por el Patronato de la Fundación.

   Con fecha 18 de julio de 2009 ha sido publicado en el Boletín Oficial del Estado el anuncio de la convocatoria de asignación de recursos para acciones directas correspondientes al ejercicio 2009, garantizándose, a partir de esta convocatoria, el principio de publicidad recogido en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que resulta de aplicación a la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

   1.2. El procedimiento de asignación de las acciones directas sólo permite la presentación de solicitudes para la realización de acciones a los miembros del Patronato y a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

   Esta situación provocó un incumplimiento, por parte de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, de los principios de concurrencia (al no permitirse el concurso de otros ejecutantes), transparencia (al no acreditarse de forma fehaciente su forma de concesión o adjudicación), objetividad (al no procederse a valorar las acciones de acuerdo con unos criterios homogéneos, objetivos y ponderados), e igualdad y no discriminación (al no tener la misma oportunidad el resto de organizaciones sindicales o empresariales que no

pertenecían al Patronato u otros posibles ejecutantes capacitados para su ejecución) recogidos en el citado artículo 8.3 de la citada Ley 38/2003.

2. Este Tribunal de Cuentas ha verificado que los ejecutantes de estas acciones directas fueron, única y exclusivamente en la Convocatoria de asignación de recursos del año 2006, y con carácter general en el resto de Convocatorias, entidades que pertenecían al Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (Unión General de Trabajadores-Confederal, Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud -ISTAS-, y la Confederación Intersindical Galega).

   Así, este Tribunal de Cuentas ha constatado que, desde la primera Convocatoria de asignación de recursos aprobada por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales en el año 2000 hasta la Convocatoria del año 2007, las mismas organizaciones sindicales y sus entidades vinculadas que, en su calidad de Patronos de la Fundación, propusieron la realización de las acciones directas, también ostentaron la condición de solicitantes y ejecutantes de estas acciones.

   Así, en el periodo temporal 2000-2007, tres de las organizaciones sindicales pertenecientes al Patronato de la Fundación (Unión General de Trabajadores-Confederal, Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud -ISTAS-, y la Confederación Intersindical Galega), solicitaron y ejecutaron un porcentaje del 90,2% del importe total de las acciones directas aprobadas por el Patronato de la Fundación para este tipo de acciones.

   El 9,8% restante fue ejecutado por empresas privadas, a propuesta de las organizaciones empresariales más representativas y de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

   A mayor abundamiento, este Tribunal ha verificado que la organización sindical Unión General de Trabajadores-Confederal ejecutó, en el periodo 2000-2007, un porcentaje del 44,3% del importe total de las acciones directas aprobadas, mientras que el Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS) ejecutó, en el mismo periodo, un porcentaje del 44,1%.

   A juicio de este Tribunal de Cuentas, la existencia de porcentajes casi idénticos en la ejecución de acciones directas entre las organizaciones sindicales más representativas que forman parte del Patronato de la Fundación, reiterados a lo largo de las diferentes Convocatorias de asignación de recursos aprobadas por la Fundación, denota la existencia de un posible reparto previo, no previsto legalmente, del importe de la dotación inicial aprobada por el Patronato de la Fundación, con independencia del contenido de las acciones y del resultado de las mismas, que puede afectar al grado de eficacia y economía con que se desarrollan las acciones.

   Por otra parte, el hecho de que tanto la Unión General de Trabajadores-Confederal como el Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS), miembros del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, sean solicitantes de las acciones y ejecutantes de las mismas, provoca una clara distorsión del procedimiento de asignación de recursos, al convertirse estas organizaciones en “juez y parte” de dicho proceso, lo que resulta contrario, como se ha indicado, a los principios de buena gestión financiera que deben regir todo procedimiento de concesión de ayudas públicas y, en particular, vulnera los principios de concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación que debió regir la Convocatoria de asignación de recursos de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley General de Subvenciones.

3. El Tribunal de Cuentas ha comprobado, asimismo, que las acciones directas ejecutadas por la Unión General de Trabajadores-Confederal y por el Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS), desde la primera Convocatoria de asignación de recursos publicada por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales en el año 2000 hasta la Convocatoria publicada en el año 2007, presentaban un contenido similar.

   Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar, además, que esta aprobación en sucesivas convocatorias de las mismas acciones directas por parte del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales por importes que, conjuntamente, en el periodo 2000-2007, representaron sendos porcentajes del 44% en relación con el importe total de las acciones directas aprobadas por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, no fue unida a la realización, por parte de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, de una evaluación o seguimiento de los resultados obtenidos en la ejecución de cada acción que justificaran su reiterada financiación.

   Dado el procedimiento existente de asignación de las acciones directas, y teniendo presente que existe la posibilidad de que la asignación de recursos en las sucesivas convocatorias no estuviera determinada en función de su coste efectivo, sino que resultara de la aplicación de un porcentaje sobre la asignación anual aprobada por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, existe un elevado riesgo de que la citada Fundación esté incumpliendo los principios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión de estos fondos públicos.

B).- ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES

1. Las acciones indirectas territoriales son aquellas aprobadas por los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional para su confirmación por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

   Respecto al procedimiento de solicitud y asignación de recursos para las acciones indirectas territoriales, este Tribunal de Cuentas ha observado las siguientes deficiencias:

   1.1. La Convocatoria de asignación de recursos para el año 2006 establecía como requisito para la confirmación de las acciones indirectas territoriales por el Patronato de la Fundación, la adecuación de dichas acciones a los criterios de prioridad definidos por el propio Patronato. Sin embargo, estos criterios de prioridad eran ambiguos y poco precisos (v.gr.: *"conseguir la promoción de la cultura de prevención", "promocionar actitudes y comportamientos seguros en el trabajo"*, etc.), puesto que se limitaron a recoger conceptos de carácter general y, por otra parte, tampoco se encontraban debidamente baremados ni ponderados, ya que el Patronato no estableció ningún porcentaje para ponderar estos criterios en la valoración final de la acción.

   1.2. En este tipo de acciones, el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales se limitó a confirmar las acciones, con sus importes y entidades ejecutantes de las mismas, aprobadas por los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas. Así, en la Convocatoria del año 2006, el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales no rechazó ninguna propuesta emanada de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional. Esta situación supone, "de facto", que el Patronato no ejerce la supervisión que le corresponde en la asignación de estas acciones indirectas territoriales.

1.3. En el procedimiento de asignación de recursos de las acciones indirectas territoriales, aprobado por el Patronato de la Fundación, las mismas organizaciones sindicales y empresariales que participaron en la propuesta de realización de las acciones (es decir, las integrantes de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional) ratificaron la realización de éstas, al formar parte del Patronato de la Fundación, y ejecutaron sus contenidos, con carácter general.

En concreto, en las Convocatorias de los ejercicios 2006 y 2007, al menos diez de los miembros que conformaban los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas y, por ello, proponían las acciones indirectas territoriales al Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, confirmaban, al mismo tiempo, dichas acciones indirectas, al formar parte del citado Patronato, por lo que estas organizaciones se han convertido en "juez y parte" del proceso de asignación de estos recursos públicos.

Por todo ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el procedimiento de solicitud y concesión establecido para las acciones indirectas territoriales puede ser contrario a los principios de concurrencia (al no permitirse el concurso de varias entidades para la ejecución de cada acción), transparencia (al no acreditar el órgano tripartito territorial y de participación institucional la forma de concesión o adjudicación de forma fehaciente), objetividad (las acciones no fueron valoradas de acuerdo a criterios objetivos, baremados y ponderados) e igualdad y no discriminación (dado que el órgano tripartito territorial y de participación institucional no permitió la participación en el proceso de asignación de recursos de otras entidades distintas de las entidades que componían el propio órgano tripartito), aplicables a este procedimiento de asignación de recursos públicos de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición adicional decimosexta de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en concordancia con el artículo 8.3 del mencionado texto legal (epígrafe III.5.2.).

2. El Tribunal de Cuentas ha constatado que en la Convocatoria 2006, las uniones territoriales de las organizaciones sindicales propusieron la realización de acciones cuyo importe representó el 52,2% del importe total de las acciones indirectas territoriales solicitadas por los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional y confirmadas por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, mientras que las organizaciones empresariales propusieron la realización de acciones cuyo importe representó el 43,8% de dicho total, reservándose el 4% restante a las acciones propuestas por la autoridad laboral competente de las diferentes Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas.

En concreto, este último porcentaje correspondió exclusivamente a las acciones indirectas territoriales propuestas por las administraciones autonómicas, en el seno del órgano tripartito territorial y de participación institucional correspondiente, de las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Comunidad Valenciana y Comunidad Foral de Navarra.

Ello, a juicio del Tribunal de Cuentas, denota la escasa iniciativa de las Administraciones autonómicas en relación con la propuesta y contenido de este tipo de acciones, a pesar de que la "*Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006"*, en su apartado 3, establece que, en cada Comunidad Autónoma y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, dichas administraciones autonómicas podrán *"proponer acciones a ejecutar que, enmarcadas en los contenidos de los planes de actuación acordados en materia de prevención de riesgos laborales con dichos interlocutores sociales, lo serán en una cuantía máxima del 30% de la asignación destinada a cada territorio, y que serán ejecutadas al igual que el resto de las acciones territoriales".*

Asimismo, en relación con la Convocatoria 2006, el Tribunal de Cuentas ha comprobado que los importes de las acciones indirectas territoriales propuestas en el seno de las reuniones de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional se ciñeron estrictamente a diferentes porcentajes de reparto predeterminados, resultando especialmente significativo que los importes totales de las acciones indirectas territoriales presentadas por separado por las uniones territoriales de las dos organizaciones sindicales más representativas, esto es, la Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, representaron porcentajes casi iguales, del 25,7% y del 25,6%, respectivamente, sobre el total autorizado para cada Comunidad Autónoma y Ciudad Autónoma.

Estas situaciones permiten concluir al Tribunal de Cuentas que, en el transcurso del procedimiento de determinación de las acciones indirectas territoriales analizado, pudieron verse lesionados los principios de eficiencia y economía, por cuanto que los proponentes de dichas acciones atendieron al importe máximo aprobado por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, y no al contenido y coste efectivo de cada acción, de forma que el cumplimiento de dicho principio hubiera quedado garantizado.

A mayor abundamiento, este Tribunal considera que, como consecuencia del procedimiento de asignación de recursos establecido en las acciones indirectas territoriales, existe el riesgo de que se produzcan las siguientes situaciones:

- Que las propuestas de ejecución de acciones, al no ser objeto de valoración ni por parte de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional ni por parte del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, sean elaboradas por las organizaciones proponentes y ejecutantes con el único objetivo de obtener una determinada financiación.

- Que se financien acciones que, en el supuesto de ser baremadas y valoradas previamente (como en el caso de las acciones indirectas sectoriales), no hubieran obtenido financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, al no alcanzar unas valoraciones mínimas establecidas por el Patronato de la citada Fundación en la correspondiente convocatoria, lo que desnaturaliza el principio de concurrencia, aplicable a la gestión de estos fondos públicos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley General de Subvenciones (epígrafe III.5.2.).

3. Este Tribunal de Cuentas ha constatado que, desde la primera Convocatoria de asignación de recursos publicada por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales en el año 2000 hasta la Convocatoria publicada en el año 2007, las mismas organizaciones que propusieron la realización de acciones indirectas territoriales en el seno de las reuniones de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional, con carácter general, ostentaron la condición de ejecutantes de las mismas.

   Así, a lo largo del periodo 2000-2007, las organizaciones sindicales que forman parte de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas que propusieron la realización de las acciones, fueron quienes ejecutaron dichas acciones, por un importe conjunto que representó el 50,3% del importe total de las acciones indirectas territoriales aprobadas en dicho periodo. Asimismo, las organizaciones empresariales fueron ejecutantes de acciones propuestas por ellas mismas por un importe que representó el 38,2%. El 11,5% restante lo representaron las acciones ejecutadas principalmente por empresas privadas y fundaciones.

A mayor abundamiento, este Tribunal de Cuentas ha verificado que, a lo largo del periodo analizado 2000-2007, las uniones territoriales de las organizaciones sindicales Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras fueron ejecutantes de las mismas acciones indirectas territoriales que propusieron en el seno de los respectivos órganos tripartitos territoriales y de participación institucional en todas las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, con la excepción de las acciones indirectas territoriales propuestas por la Unión General de Trabajadores de Cantabria, que en el periodo 2001-2006 propuso como ejecutante de las acciones que presentó a una empresa privada.

Pero además, el Tribunal de Cuentas ha constatado que tanto en el periodo de referencia como en cada uno de los ejercicios de dicho periodo, las uniones territoriales de las organizaciones sindicales Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras fueron, al mismo tiempo, proponentes y ejecutantes de las mismas acciones, por un importe conjunto que se situó en torno a un 25% del importe total aprobado por el Patronato de la Fundación para el desarrollo de este tipo de acciones en cada caso.

Asimismo, también las organizaciones empresariales que integran los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional, en cada uno de los ejercicios del periodo 2000-2007, fueron proponentes y ejecutantes de acciones en un porcentaje similar, en torno a un 38%, de acuerdo con lo señalado en el cuadro siguiente, en lo que a entidades ejecutantes se refiere:

ENTIDADES EJECUTANTES DE ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES
CONVOCATORIAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS. AÑOS 2000-2007

COMUNIDADES AUTÓNOMAS/ CIUDADES AUTÓNOMAS	ORGANIZACIONES SINDICALES						ORGANIZACIONES EMPRESARIALES		EMPRESAS		FUNDACIONES		TOTAL
	UNIONES TERRITORIALES UGT		UNIONES TERRITORIALES CC.OO.		CIG								
	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	
Andalucía	2.834.051,89	**25,5**	2.832.644,79	**25,5**			5.269.398,39	**47,5**	169.580,00	**1,5**			11.105.675,07
Aragón	881.715,35	**25,0**	881.740,26	**25,0**			1.761.810,58	**50,0**					3.525.266,19
Asturias	1.003.770,24	**29,0**	1.003.577,43	**29,0**			1.337.911,49	**38,6**			120.202,42	**3,4**	3.465.461,59
Illes Balears	1.004.435,61	**25,0**	1.004.724,28	**25,0**			2.008.775,99	**50,0**					4.017.935,87
Canarias	1.247.766,12	**25,0**	1.246.605,86	**25,0**			2.492.573,84	**50,0**					4.986.945,82
Cantabria	201.833,01	**7,9**	707.097,49	**27,8**			301.082,99	**11,8**	1.262.265,53	**49,7**	69.859,20	**2,8**	2.542.138,22
Cast-La Mancha	1.372.390,72	**28,9**	1.372.391,11	**28,9**			1.999.450,46	**42,1**					4.744.232,29
Castilla y León	1.182.779,29	**23,0**	1.182.355,66	**23,0**			1.704.868,12	**32,8**	996.836,39	**19,2**	132.168,31	**2,5**	5.199.007,77
Cataluña	3.190.772,31	**24,0**	3.317.022,90	**25,0**			6.317.282,09	**47,6**	216.484,56	**1,6**	226.637,46	**1,7**	13.268.199,31
Extremadura	895.898,92	**32,8**	895.898,56	**32,8**			907.158,52	**33,1**			36.210,98	**1,3**	2.735.166,98
Galicia	829.135,23	**14,6**	794.331,60	**14,0**	739.630,78	**13,0**	2.363.101,21	**41,5**			959.969,81	**16,9**	5.686.168,63
Madrid	2.735.882,98	**26,1**	2.691.184,65	**27,7**			708.151,91	**6,8**	4.333.372,66	**41,4**			10.468.592,19
Murcia	1.208.986,23	**30,8**	1.209.046,05	**30,8**			1.507.519,00	**38,4**					3.925.551,28
Navarra	882.638,06	**31,8**	886.954,62	**32,0**			774.913,66	**27,9**	229.732,13	**8,3**			2.774.238,46
La Rioja	494.333,76	**21,2**	505.440,97	**21,7**			1.010.921,36	**43,3**			322.664,73	**13,8**	2.333.360,82
Com.Valenciana	1.984.630,41	**21,7**	1.984.630,72	**21,7**			3.662.509,17	**40,0**			1.526.094,58	**16,6**	9.157.864,88
Ceuta	190.035,86	**19,9**	190.035,85	**19,9**			573.787,46	**57,0**					953.859,17
Melilla	336.304,66	**33,3**	336.717,38	**33,4**			336.501,02	**33,3**					1.009.523,06
TOTAL	**22.477.360,63**	**24,5**	**23.042.400,17**	**25,0**	**739.630,78**	**0,8**	**35.037.717,27**	**38,2**	**7.208.271,27**	**7,8**	**3.393.807,49**	**3,7**	**91.899.187,61**

A juicio de este Tribunal de Cuentas, y como se desprende del cuadro anterior, la reiteración, a lo largo de las diferentes Convocatorias de asignación de recursos publicadas por la Fundación, de los porcentajes e importes similares de propuesta y ejecución de acciones indirectas territoriales entre las uniones territoriales de las organizaciones sindicales y entre las organizaciones empresariales, miembros a su vez del Patronato de la Fundación y de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, puede ser indicativo de la existencia de un reparto previo del importe de la dotación inicial aprobado por el Patronato de la Fundación, no previsto legalmente.

Esta situación resulta contraria a los principios de gestión (concurrencia, transparencia, objetividad, igualdad, etc.) expuestos anteriormente, así como al principio de economía, ya que el importe de las acciones a desarrollar está determinado en función del porcentaje acordado para cada organización y no en función del contenido y coste efectivo de la acción (epígrafe III.5.2.).

C).- ACCIONES INDIRECTAS SECTORIALES

1. Con respecto al procedimiento de solicitud y concesión de las acciones indirectas sectoriales, que son aquellas acciones emanadas de las fundaciones sectoriales de ámbito estatal y/o de los entes paritarios de convenios colectivos de ámbito estatal, para su aprobación por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, a través de las propuestas formuladas por algunos de sus patronos, este Tribunal de Cuentas ha verificado las siguientes deficiencias (epígrafe III.5.3.):

   1.1. Las acciones indirectas sectoriales aprobadas por el Patronato de la Fundación fueron el único tipo de acciones que disponía de un procedimiento de solicitud y concesión basado en unos criterios de prioridad aprobados por el citado Patronato, y de unos criterios de valoración. No obstante, estos criterios no se encontraban suficientemente ponderados y baremados y no resultaron, por tanto, objetivables, a juicio de este Tribunal de Cuentas, lo cual supuso un incumplimiento del principio de objetividad recogido en el mencionado artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

   1.2. Por otro lado, dicho procedimiento no garantizó el principio de concurrencia exigido en todo procedimiento de asignación de recursos públicos, por cuanto se sometieron a valoración de la Fundación propuestas de acciones con finalidades distintas, y no diversas propuestas sobre una misma acción, por lo que la Fundación valoró y ponderó solicitudes de acciones cuyos objetivos eran distintos.

   1.3. La necesidad de que las acciones indirectas sectoriales tuvieran que emanar de alguno de los patronos de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, tal y como establecen los Estatutos de la Fundación, impidió que otros ejecutantes que no tenían representación en el Patronato de la Fundación pudieran presentar solicitudes para la realización de este tipo de acciones, vulnerándose de esta forma el principio de igualdad y no discriminación que debió regir este procedimiento de asignación de recursos.

   1.4. La entidad ejecutante de las acciones indirectas sectoriales fue designada directamente por la/las entidades solicitantes de las mismas, sin que existiera obligación de justificar las razones por las que se seleccionaba una determinada entidad ejecutante en lugar de otra posible, lo cual se tradujo en una falta de transparencia en la determinación de las empresas ejecutantes. Además, en determinadas ocasiones, ambas figuras jurídicas (solicitante y ejecutante) coincidieron en una misma entidad.

2. Este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que las acciones indirectas sectoriales fueron las acciones financiadas por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales donde existió una menor coincidencia entre las entidades solicitantes y ejecutantes de dichas acciones.

   De igual forma, como consecuencia del procedimiento establecido para su aprobación, las acciones indirectas sectoriales fueron las únicas donde este Tribunal no ha deducido que, con carácter previo a su aprobación, existiera un reparto porcentual exacto del importe asignado a estas acciones entre las organizaciones solicitantes de las mismas (epígrafe III.5.3.).

3.5.- CONCLUSIONES GENERALES SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LAS RETRIBUCIONES DEL PERSONAL INTERNO

1. De acuerdo con lo establecido en la Convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2006, aprobada por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, son financiables los gastos relativos a las retribuciones del personal interno que desarrolla la acción en base a dos parámetros: los costes laborales del personal y las horas dedicadas a la realización de la acción. Para justificar los costes laborales, los ejecutantes debían aportar las nóminas, contratos laborales y boletines de cotización y, con respecto a las horas dedicadas a la realización de la acción, la simple firma por parte del trabajador de un documento denominado "*Informe de Tiempo del Personal Asignado*", en el que constaban las horas mensuales dedicadas por el trabajador encargado de la ejecución de la acción, documento que es firmado también por el responsable de la ejecución de la acción y sellado por la entidad ejecutante.

   Este Tribunal de Cuentas ha verificado que los gastos imputados por las entidades ejecutantes en concepto de retribuciones del personal interno por la realización de acciones correspondientes a la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006, representaron un porcentaje del 62,95% sobre el total de gastos liquidados por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, porcentaje similar en las diferentes Convocatorias de asignación de recursos aprobadas por el Patronato de esta Fundación, desde el año 2000 hasta el año 2007.

   A pesar de la importancia cuantitativa de este tipo de gastos con respecto al resto de gastos financiables, este Tribunal de Cuentas ha podido verificar la correcta imputación de los costes laborales con carácter general, si bien no pudo verificar la realización efectiva de las horas de trabajo imputadas por las entidades ejecutantes y firmadas por los trabajadores de las mismas, aunque sí la existencia de los "*Informes de Tiempo del Personal Asignado"* firmados. Esta situación se debió a que las entidades ejecutantes de las acciones de la muestra no disponían de un sistema de control horario ni un adecuado control de las actividades realizadas por cada trabajador que permitiera su posterior verificación, por lo que no resultó posible comprobar la existencia o no de financiación indebida de los costes del personal interno, debido a la imposibilidad de verificar las horas efectivas de trabajo imputadas a la realización de la acción. Esta situación se debió a que la Convocatoria del ejercicio 2006, aprobada por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, permitía la justificación de las horas imputadas a la acción con la mera firma del trabajador y del responsable de la acción.

   Por todo ello, este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales incluya entre las disposiciones reguladoras de la Convocatoria anual de asignación de recursos, la obligatoriedad de establecer un sistema de control de las actividades y horas desarrolladas por cada trabajador, por parte de las entidades

ejecutantes de las acciones, que permita verificar con posterioridad la realización efectiva de las horas imputadas al proyecto financiado por la Fundación (epígrafe III.4.3.).

2. Los gastos imputados en la Convocatoria de 2006 por las organizaciones sindicales ejecutantes de las acciones en concepto de retribuciones del personal interno ascendieron al 70,94% sobre el total de gastos liquidados por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, mientras que en el supuesto de las organizaciones empresariales, el porcentaje fue del 52,46%.

   En el caso específico de las uniones territoriales de las organizaciones sindicales, así como las organizaciones empresariales ejecutantes de acciones indirectas territoriales, este Tribunal de Cuentas ha verificado que un elevado porcentaje de este tipo de acciones tuvieron como objetivo la prestación de un servicio de información y asistencia técnica en materia de prevención de riesgos laborales y salud laboral, a través de los Gabinetes u Oficinas Técnicas existentes en dichas organizaciones. Dado lo elevado de los gastos en concepto de retribuciones de personal interno y la falta de controles sobre la realidad de las imputaciones de las horas efectivas trabajadas para la acción, existe un riesgo de que fueran utilizadas para financiar costes no relacionados con la actividad subvencionada (epígrafe III.4.3.).

3.6.- CONCLUSIONES SOBRE LOS EXPEDIENTES DE LAS ACCIONES FINANCIADAS POR LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

A) Este Tribunal de Cuentas ha observado la existencia de deficiencias en la gestión de los fondos públicos efectuada por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, a través de la fiscalización de los expedientes de las acciones de la Convocatoria de 2006, desarrolladas por una muestra de ejecutantes elegida por el Tribunal de Cuentas, que se exponen a continuación y cuya descripción más detallada se expone en el subapartado IV.2 de este Informe.

1. De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3.4.3 de la Guía de seguimiento para el ejercicio 2006, serían financiables las retribuciones del personal interno que realizara la acción, definiendo esta Guía como personal interno a aquella "*persona física que mantiene una relación laboral con la empresa ejecutante y, por tanto, forma parte de su plantilla*".

   Sin embargo, los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal han permitido verificar que, al menos dos entidades ejecutantes de acciones de la muestra elegida, imputaron gastos por retribuciones de personal interno correspondientes a trabajadores que, a juicio de este Tribunal, no podían considerarse personal interno, al no formar parte de su plantilla, ya que pertenecían al personal de las entidades solicitantes de las acciones[7].

[7] No se aceptan las alegaciones formuladas tanto por el Presidente del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales como por las dos entidades ejecutantes en las que se había producido esta deficiencia, en las que señalan que estos gastos fueron presupuestados en la solicitud, como colaboración del personal, en el concepto de Gastos de Personal interno, o bien, fueron aceptados por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales mediante la aprobación de la correspondiente modificación presupuestaria, ya que de acuerdo con lo establecido en la Guía de Seguimiento 2006, norma de derecho privado aprobada por el Patronato de esta Fundación, sólo podían imputarse al apartado de "*Gastos de personal interno*" los costes del personal que formase parte de la plantilla de la entidad ejecutante y que mantuviesen una relación laboral con ésta, no debiendo incluirse, por tanto, el personal de las entidades solicitantes, entidades jurídicas distintas.

Así, en las alegaciones formuladas por el Presidente del Patronato se expone que a partir de la Convocatoria 2007 este tipo de gastos se han consignado en el epígrafe E "Gastos directamente relacionados con la ejecución de la acción y subcontratación", avalando implícitamente lo argumentado por este Tribunal en el sentido de que estos gastos

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales inició los procedimientos de reintegro derivados de esta deficiencia. El Presidente del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales informa en el trámite de alegaciones que las dos entidades ejecutantes habían efectuado el ingreso correspondiente.

Por otra parte, con la finalidad de analizar si esta deficiencia se había producido en otras entidades ejecutantes no incluidas en la muestra elegida por el Tribunal de Cuentas, dicho Tribunal fiscalizó los Informes Económicos Finales, en soporte informático, facilitados por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, que formaban parte de la justificación presentada por todas las entidades ejecutantes.

A través del análisis de estos soportes informáticos, este Tribunal de Cuentas detectó la existencia de otras 9 entidades ejecutantes en las que existían indicios de imputación de gastos de personal interno correspondientes a personas que no pertenecían a la plantilla de dichas entidades ejecutantes, por lo que el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales debe revisar los expedientes de las acciones de la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006 de estas 9 entidades y exigir, en su caso, el correspondiente reintegro (epígrafe IV.2.15).

2. De acuerdo con lo dispuesto en la Guía de seguimiento 2006, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales financia el importe de las nóminas mensuales de cada trabajador y la cotización a la Seguridad Social de la entidad en proporción al número de horas efectivas dedicadas por cada trabajador al desarrollo de la acción.

   Ahora bien, en la citada Guía de seguimiento para el ejercicio 2006 (en concreto, en sus tablas económicas), aprobada por el Patronato de la Fundación, contempla que las horas efectivas dedicadas por el trabajador a la realización de la acción se dividan entre las "*horas mensuales según convenio*", concepto este último que, según la propia Guía de seguimiento, es el cociente del número de horas anuales establecidas en el convenio colectivo, dividido entre 11 meses.

   Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha verificado que un total de cinco entidades ejecutantes, es decir, el 36% de las catorce entidades incluidas en la muestra elegida por el Tribunal, en lugar de ponderar entre 11 meses las horas anuales establecidas en el convenio colectivo dedicadas al proyecto, tal y como establece la citada Guía de seguimiento, lo hicieron entre 12 meses.

   En el trámite de alegaciones el Presidente del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales y las cinco entidades ejecutantes argumentan que dividieron las horas mensuales según convenio entre 12 meses para, de esta forma, poder hacer frente al pago de las retribuciones de personal correspondientes al mes de vacaciones de los trabajadores dedicados exclusiva, y de modo continuado, a la realización de estas acciones, pago al que no podrían hacer frente de dividirse por 11 meses.

---

en la Convocatoria 2006 se imputaron de forma incorrecta y no se justificaron adecuadamente y, por tanto, han de considerarse indebidamente financiados.

En todo caso, la Fundación para la Prevención de Riesgos ha iniciado las actuaciones oportunas, respecto a las dos entidades ejecutantes, tendentes al reintegro del importe relativo a este tipo de gastos indebidamente financiados, y ambas entidades han procedido a su ingreso efectivo, además de los intereses correspondientes.

A pesar de tratarse de dos criterios distintos, ambos criterios fueron aceptados por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales al validar las justificaciones de las ayudas públicas presentadas por las entidades ejecutantes.

Por tanto, la aceptación simultánea por el Patronato de la Fundación de dos criterios distintos, determina una situación de desigualdad y discriminación entre los perceptores de las ayudas públicas concedidas por dicho Patronato puesto que, los que dividieron por doce recibieron financiación por el mes de vacaciones, obteniendo más financiación que los que lo hicieron por once. La situación derivada de la aceptación por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales de dos criterios distintos, resulta contraria a los principios de igualdad y no discriminación recogidos en la Ley General de Subvenciones.

Debe tenerse en cuenta que, en cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación que rigen todo procedimiento de gestión de fondos públicos (no debe olvidarse que la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales gestiona fondos públicos), no puede aceptarse que la justificación de los gastos de personal se realice, y acepte por el Patronato de la Fundación, mediante la utilización simultánea de dos criterios diferentes, que provocaron desigualdades, ya que 110 entidades ejecutantes (el 78% del total de entidades beneficiarias en la Convocatoria de 2006) procedieron a su justificación (calculando las horas mensuales según convenio colectivo dividiendo entre 11 meses, según el tenor literal de la Guía de seguimiento de 2006), mientras que 31 entidades ejecutantes (el 22% restante) lo realizaron de forma distinta al proceder a calcular las horas mensuales según convenio colectivo dividiendo entre 12 meses, obteniendo más financiación que los que dividieron por once. El principio de igualdad y no discriminación exige que la Fundación admita como gastos de personal, debidamente justificados, los resultantes de utilizar el mismo divisor para todos los perceptores de las ayudas públicas.

La situación debe, por tanto, ser subsanada por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, que debe realizar una interpretación coherente con los principios de igualdad y no discriminación, criterio aplicable en un mismo y único sentido a todas las entidades ejecutantes y adoptar una decisión en cuanto a su financiación en la Convocatoria de 2006.

Al establecer un único criterio, partiendo de los hechos descritos, el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales debe tener en cuenta que si la decisión que adopta de la Fundación, de aplicación de un único criterio a todos los perceptores de ayudas públicas, fuera el criterio de división por once, ello entrañaría el reintegro de las cantidades por los perceptores que procedieron al cálculo de las "*horas mensuales según convenio*" dividiendo por doce[8]. Por el contrario, si la decisión del Patronato de la Fundación, de aplicación a todos los perceptores de ayudas públicas, de un único criterio, fuera el criterio de división por doce, entrañaría la devolución por la Fundación de las cantidades correspondientes a todos los perceptores que procedieron al cálculo dividendo por once.

Con independencia de lo anterior, el Patronato de la Fundación podría adoptar otro criterio, siempre y cuando respetase los principios de igualdad y no discriminación (epígrafe IV.2.15).

3. En las acciones desarrolladas por tres entidades ejecutantes, correspondientes a la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006, dentro de las retribuciones del

[8] Reintegros que ya han realizado algunas entidades ejecutantes y que, de aplicarse el criterio de división por 12 deberían ser devueltos.

personal financiadas a través de los fondos públicos de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, estas entidades ejecutantes imputaron como horas trabajadas por el personal a su servicio para la acción un número de horas mayor que el límite de horas máximas establecidas en el convenio colectivo aplicable al referido personal.

En las alegaciones formuladas, en relación a esta deficiencia, tanto por el Presidente del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales como por las tres entidades ejecutantes en las que se había producido esta deficiencia, se señala que este mayor número de horas se debió a la financiación de las retribuciones correspondientes al mes de vacaciones de los trabajadores que dedicaron la totalidad de su jornada laboral a la realización de las acciones, dado que el sistema de justificación de los gastos de personal (las tablas económicas incluidas en la Guía de seguimiento aprobadas por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales), no contempla expresamente la posibilidad de financiar el mes de vacaciones retribuidas del trabajador.

A este respecto, este Tribunal de Cuentas considera conveniente destacar que las actuaciones realizadas por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales admitiendo a algunas entidades ejecutantes la financiación de las retribuciones correspondientes al mes de vacaciones y sobrepasar el número de horas máximas a las establecidas en los respectivos convenios colectivos, y no a otras entidades (v.gr.: las acciones correspondientes a la Convocatoria del ejercicio 2005 ejecutadas por Mapfre, Servicios de Prevención, S.L.), se contrapone al cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación que son aplicables a la gestión de estos fondos públicos.

La existencia de estos dos criterios discrepantes se derivan de la contradicción entre lo establecido en la Guía de seguimiento de 2006 (que contempla el criterio de dividir por once las "*horas mensuales según convenio*" y que podría ser interpretado en el sentido de que no se financien todas las retribuciones del personal) y la Convocatoria de 2006 (que establece que se consideran costes financiables "*las retribuciones del personal interno que realiza la acción" y* que podría ser interpretado en el sentido de financiar todas las retribuciones del personal que realice la acción).

Por otra parte, a través del análisis de los soportes informáticos facilitados por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, este Tribunal de Cuentas detectó la existencia de otras 22 entidades ejecutantes que habían imputado un mayor número de horas que las establecidas en el respectivo convenio colectivo.

Esta situación debe ser subsanada por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, que debe realizar una interpretación coherente con los principios de igualdad y no discriminación, y cuyo criterio sea aplicable en un mismo y único sentido a todas las entidades ejecutantes y adoptar una decisión en cuanto a su financiación en la Convocatoria de 2006 (epígrafe IV.2.15).

4. De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3.4.3 de la Guía de seguimiento para el ejercicio 2006, sólo se resarcirían los costes de personal interno imputables a la ejecución de la acción. Sin embargo, este Tribunal ha verificado que la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales financió gastos, en concepto de retribuciones de personal, de cuatro entidades ejecutantes que tenían suscritos "*contratos laborales de trabajo de obra y servicio determinado*", en cuyos objetos (del correspondiente contrato laboral) figuraba una finalidad totalmente distinta a las actividades relacionadas con la ejecución de las acciones financiadas por la Fundación, incumpliéndose lo dispuesto en el citado apartado de la Guía de seguimiento para el ejercicio 2006.

Las cuatro entidades ejecutantes habían imputado como coste de las acciones las retribuciones de personal interno que fue contratado para la realización de actividades que no guardaban ninguna relación con el objeto de las acciones financiadas por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (v.gr.: *"realización de la obra o servicio CAMPAÑA FORCEM 2007", "Convenio de colaboración entre la Generalitat y CC.OO.", "Proyecto integración discapacitados",* etc.), cuyos trabajadores debieron prestar servicio a la entidad ejecutante, pero para realizar la actividad específica establecida en el contrato laboral, que en ningún supuesto tenía relación con las acciones financiadas.

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales inició los procedimientos de reintegro de las cuatro entidades ejecutantes en las que se produjo esta deficiencia, según ha informado la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales a este Tribunal de Cuentas, las cuatro entidades ejecutantes habían efectuado el ingreso correspondiente.

5. Este Tribunal de Cuentas verificó que una entidad ejecutante imputó como coste de locales arrendados unos costes relativos al uso, para la actividad subvencionada, de unas salas pertenecientes a la propia entidad ejecutante. Estos costes indebidamente imputados se calcularon en función de un valor teórico asignado por la propia entidad ejecutante, y su imputación se formalizó mediante notas cargo por este concepto, que eran imputadas como gastos en la acción.

   A juicio de este Tribunal, esta justificación incumplió la Guía de seguimiento, al no tratarse de locales alquilados a terceros, sino de un local propiedad de la propia entidad ejecutante, del que sólo podía imputarse la amortización, lo que en el caso de esta entidad ejecutante no procedía, dado que estaba totalmente amortizado.

   Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales inició el procedimiento de reintegro derivado de esta deficiencia, importe que fue ingresado por la entidad ejecutante.

6. De conformidad con lo establecido en el apartado 3.4.7 de la Guía de seguimiento para el ejercicio 2006, para la justificación de los gastos derivados de dietas y desplazamientos, la entidad ejecutante debería indicar la necesidad de la realización de dichos gastos, así como el objeto del desplazamiento y la relación existente con el desarrollo del proyecto financiado.

   Sin embargo, este Tribunal ha verificado una serie de deficiencias en determinadas entidades ejecutantes, derivadas de la imputación de gastos en concepto de dietas y desplazamientos motivadas por alguna de las siguientes causas: a) justificación insuficiente, por parte de tres entidades ejecutantes, de la relación existente entre el proyecto financiado por la acción y los gastos por dietas y desplazamientos presentados; b) imputación de gastos por dietas y desplazamientos ocasionados por trabajadores no adscritos al desarrollo de la acción por dos entidades ejecutantes y c) financiación de gastos por kilometraje por importe superior al establecido en la Orden EHA/3771/2005, de 2 de diciembre, por la que se revisa la cuantía de los gastos de locomoción y de las dietas en el IRPF, por dos entidades ejecutantes.

   Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales inició los procedimientos de reintegro derivados de estas deficiencias según ha informado la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales a este Tribunal de Cuentas, las cuatro entidades ejecutantes habían efectuado el ingreso correspondiente.

7. Este Tribunal de Cuentas ha verificado la existencia de gastos imputados en concepto de gastos específicos insuficientemente justificados, por no haber acreditado la entidad ejecutante a este Tribunal de Cuentas la identidad de la persona que originó el gasto.

   Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales inició el procedimiento de reintegro derivado de esta deficiencia, importe que ha sido ingresado por el ejecutante.

8. Este Tribunal de Cuentas ha verificado la existencia de costes imputados en concepto de gastos por subcontratación no justificados, destinados al diseño y maquetación del producto final de una acción perteneciente a la Convocatoria 2006, por haber imputado la entidad ejecutante gastos por importe superior al que figuraba en la factura justificativa.

   Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales inició el procedimiento de reintegro derivado de esta deficiencia cuyo ingreso realizó el ejecutante.

9. El apartado 3.4.6 de la Guía de seguimiento del ejercicio 2006, relativo al coste de locales propiedad de la entidad ejecutante, establece que en ningún caso se computará, a efectos del cálculo del coste de amortización, el valor del terreno en que se ubique el inmueble.

   Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha verificado que una entidad ejecutante, dentro de los costes imputados en el desarrollo de una acción, incluyó como base amortizable de los inmuebles el valor del terreno en el que se encontraba ubicado el edificio propiedad de la empresa objeto de amortización.

   Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales inició el procedimiento de reintegro derivado de esta deficiencia, importe que ha sido ingresado por el ejecutante.

10. El apartado 11 de la Convocatoria 2006 señala que la realización de las acciones financiadas por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales deberá hallarse siempre debidamente identificada o señalizada con el logotipo y nombre de dicha Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

    Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha verificado que una entidad ejecutante elaboró como producto final de la acción unas fichas informativas en las que no constaba el anagrama de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

    Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales inició el procedimiento de reintegro derivado de esta deficiencia, cuyo importe fue ingresado por el ejecutante.

B) Este Tribunal de Cuentas ha verificado la existencia de otro tipo de deficiencias que deberían ser subsanadas. Estas deficiencias son las siguientes (epígrafe III.2.4.):

- De acuerdo con el apartado 3.4.3 de la Guía de seguimiento para el ejercicio 2006, las horas dedicadas al proyecto por el personal encargado de la ejecución de la acción debían justificarse mediante la cumplimentación del denominado *"Informe de Tiempo del Personal Asignado*", donde constara el nombre, el NIF y la firma de cada uno de los trabajadores adscritos a la correspondiente acción, proporcionando un detalle mensual de las horas incurridas por cada uno de ellos, suscrito por el responsable de la ejecución de la acción y sellado por la entidad

ejecutante, si bien este Tribunal de Cuentas verificó, en las acciones desarrolladas por tres entidades ejecutantes, la ausencia de firmas por parte de los trabajadores que justificaran las horas trabajadas para la acción, aunque sí constaran las firmas de los responsables de la acción y el sello del ejecutante.

- Este Tribunal ha verificado la financiación de gastos en concepto de subcontratación sin la existencia de los tres presupuestos preceptivos, correspondientes a las acciones desarrolladas por cuatro entidades ejecutantes, que justificaran la elección de la empresa subcontratada, como exige la Convocatoria de 2006, situación que, además de suponer un incumplimiento de las normas que regulan estas entregas de fondos públicos, impidió a dichas entidades ejecutantes estimar los precios y servicios en condiciones normales de mercado.

- Este Tribunal ha verificado la ausencia de formalización, por parte de tres entidades ejecutantes, del contrato de cesión en exclusiva de derechos a favor de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales sobre los productos finales desarrollados en la ejecución de la acción, lo cual podría impedir garantizar la explotación de la propiedad intelectual de los trabajos por parte de la citada Fundación.

  Este contrato de cesión exclusiva de derechos, aun cuando la obligación de su formalización no estaba recogida ni en la Convocatoria de 2006 ni en su Guía de seguimiento, sí fue exigido por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales a todas las entidades ejecutantes de la muestra, excepto para las acciones desarrolladas por tres entidades ejecutantes. En consecuencia, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales incumplió el principio de igualdad que debe imperar en la gestión de estos fondos públicos, al no exigir la formalización y remisión de este contrato a las citadas entidades ejecutantes.

- Mediante el desarrollo de una acción directa, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales financió las retribuciones de personal interno de dos oficinas, situadas en Madrid y Vizcaya, de una organización sindical ejecutante de dicha acción directa.

  De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 de los Estatutos de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, las acciones directas deben tener un ámbito de aplicación estatal o suprautonómico.

  Sin embargo, la totalidad de la acción directa desarrollada no tenía, estrictamente, un ámbito de aplicación estatal o suprautonómico, ya que los técnicos de la entidad ejecutante ubicados en Vizcaya desarrollaron su trabajo exclusivamente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

  A juicio de este Tribunal de Cuentas, las acciones a desarrollar en el ámbito autonómico del País Vasco deberían haberse solicitado, en su caso, a través del órgano tripartito territorial y de participación institucional de dicha Comunidad Autónoma, como sucede en el resto de Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas.

  Por lo tanto, este Tribunal de Cuentas considera que la entidad ejecutante no cumplió lo dispuesto en el citado artículo 13 de los Estatutos de la Fundación, deficiencia que no fue detectada por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

- Este Tribunal de Cuentas ha detectado deficiencias derivadas de la subcontratación de servicios en tres entidades ejecutantes, consistentes en que las facturas emitidas por las empresas subcontratadas por estas tres entidades ejecutantes tenían fecha anterior a la formalización del contrato entre las entidades ejecutantes y dichas empresas subcontratadas, lo que puso de manifiesto que la prestación del servicio se realizó, en parte, sin la formalización del preceptivo contrato.

- Este Tribunal ha verificado la financiación de gastos de diversa naturaleza imputados a acciones correspondientes a la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006, que, sin embargo, derivaban de servicios prestados en el desarrollo de acciones de Convocatorias de ejercicios anteriores, correspondientes a dos entidades ejecutantes.

  Esta financiación resultó contraria a lo dispuesto en la Guía de seguimiento para el ejercicio 2006, que sólo permite la financiación de gastos directamente relacionados con la ejecución de la acción correspondiente.

  Es decir, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales financió gastos no relacionados directamente con la ejecución de estas acciones pertenecientes a la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006.

- El apartado 10 de la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006 dispuso que, para la modificación de los importes de los distintos conceptos de gasto aprobados inicialmente por el Patronato era necesaria la "*autorización previa y expresa de la Fundación*".

  Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha verificado que, en determinadas acciones desarrolladas por dos entidades ejecutantes, se incumplió lo establecido en el apartado anterior, al haberse imputado y financiado por parte de la Fundación gastos efectuados por dichas entidades ejecutantes con carácter previo a la autorización de su modificación presupuestaria.

Las deficiencias detectadas por este Tribunal de Cuentas, como consecuencia del examen de los expedientes de las acciones correspondientes a la Convocatoria de 2006, señaladas anteriormente, denotan una insuficiencia de control interno, así como una falta de homogeneización de los criterios de revisión por parte de dicha Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, las cuales deberían ser subsanadas.

4.- RECOMENDACIONES

4.1.- DIRIGIDAS AL GOBIERNO

1. La Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales efectúa aportaciones gratuitas de fondos públicos para la financiación de acciones de información, de asistencia técnica, de formación y de promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales las cuales, de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional decimosexta de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, se denominan entregas dinerarias sin contraprestación, concepto distinto al de *"subvención",* regulado en la citada Ley General de Subvenciones.

   A juicio de este Tribunal de Cuentas, estas entregas dinerarias sin contraprestación cumplen todos los requisitos, desde el punto de vista objetivo, establecidos en el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en la que se define el concepto de subvenciones: no existe contraprestación directa por parte de los beneficiarios, están sujetas al cumplimiento de determinados objetivos y tienen como objeto el fomento de una actividad pública.

   Sin embargo, estas entregas dinerarias sin contraprestación efectuadas por la Fundación no están sujetas a los preceptos de la mencionada Ley General de Subvenciones, a excepción de los principios de gestión e información, tal y como establece la Disposición adicional

decimosexta del citado texto legal, en concordancia con sus artículos 8.3 y 20, sino a las normas de derecho privado, por disposición expresa del citado texto legal.

No obstante, aun cuando la naturaleza jurídica de las fundaciones del sector público estatal en general, y de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, en particular, tenga características propias, la realidad es que la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales procede de fondos del sector público estatal (en concreto, de aportaciones realizadas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración procedentes del Fondo de Prevención y Rehabilitación), por lo que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el procedimiento de gestión y justificación de estos fondos debería ser similar a lo dispuesto en relación a las subvenciones en la Ley General de Subvenciones y sus normas de desarrollo, dado que las acciones financiadas por dicha Fundación se ajustan plenamente al concepto de subvención recogido en dicha Ley.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, un importante número de las deficiencias puestas de manifiesto a lo largo de este Informe tienen su origen y causa en la falta de aplicación, en su totalidad, de normas similares a las recogidas en la citada Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en sus normas complementarias.

Por tanto, este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Gobierno estudie la posibilidad de modificar la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, con el objetivo de que las entregas dinerarias sin contraprestación efectuadas por las fundaciones del sector público estatal y, por tanto, por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, siempre que sean financiadas totalmente con fondos procedentes del sector público, se sometan, en su totalidad, a los preceptos recogidos en dicha Ley General de Subvenciones y sus normas complementarias (subepígrafe III.2.4.2.).

2. Este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Gobierno adopte las medidas necesarias tendentes a la aprobación del desarrollo reglamentario específico de las normas de elaboración del plan de actuación de las fundaciones recogido en la Disposición adicional tercera del Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal, con el fin de que estas fundaciones dispongan de un marco normativo regulador en el que se fijen los criterios y bases reguladoras de dicho plan (epígrafe III.3.1.).

3. Este Tribunal de Cuentas considera necesario la adopción de un nuevo Acuerdo del Consejo de Ministros, que actualice el aprobado con fecha 22 de marzo de 2002, en el que se adapte la representación de la Administración General del Estado en el citado Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales a la última reestructuración de los Departamentos ministeriales surgida tras la promulgación del Real Decreto 542/2009, de 7 de abril, evitando, de esta forma, que la situación actual de vacantes en este grupo de representación en el Patronato pudiera provocar una indefensión de sus intereses por falta de representación en dicho órgano de gobierno y administración[9] (epígrafe III.3.2.).

9 No se acepta la alegación formulada por el Presidente de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ya que reconoce la necesidad de que por parte de la Administración General del Estado se designen los vocales vacantes en el Patronato de la Fundación, reiterando este Tribunal de Cuentas la necesidad de adoptar un nuevo Acuerdo del Consejo de Ministros con el fin de que la representación de la Administración General de Estado en el citado Patronato se adapte a lo dispuesto en los Estatutos de la Fundación, solventando la falta de representación existente en la actualidad en el órgano de gobierno y gestión, sin que ello suponga establecer una sombra de desconfianza sobre la actuación del resto de los patronos de la Fundación, tal y como manifiesta el Presidente de la Fundación en sus alegaciones.

4.2.- DIRIGIDAS AL PATRONATO DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

1. En tanto no se modifique la Ley General de Subvenciones, este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales adopte las medidas necesarias tendentes a adecuar plenamente las disposiciones reguladoras de la Convocatoria de asignación de recursos publicada anualmente a los principios de gestión e información establecidos en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones que le son de aplicación, lo que facilitaría la corrección de las deficiencias puestas de manifiesto a lo largo del presente Informe (subepígrafe III.2.4.2.).

2. Este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, en el ejercicio de las competencias reconocidas en sus Estatutos, proceda a la aprobación de un Plan de actuación específico (es decir, un plan estratégico), en el que se fijen los objetivos generales y las actividades a desarrollar, previo análisis de las necesidades reales de las empresas y trabajadores en los diferentes sectores de la actividad en materia de prevención de riesgos laborales, y fundamentados en el seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos en la ejecución de las acciones financiadas por la citada Fundación en ejercicios anteriores (epígrafe III.3.1.).

3. Este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales proceda, con carácter urgente, a la aprobación de un reglamento o manual de procedimiento interno en el que se regule el funcionamiento de la Comisión Delegada de dicha Fundación, recogiendo las normas aplicables a sus reuniones y convocatorias y el quórum necesario para su válida constitución y para la adopción de acuerdos[10] (epígrafe III.3.2.).

4. El Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales debe adoptar las medidas necesarias para establecer los criterios de reparto objetivos y debidamente ponderados entre las diferentes acciones (epígrafe III.2.3.).

5. A juicio de este Tribunal de Cuentas, el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales debería incluir en la Convocatoria anual de asignación de recursos, así como en la Guía de seguimiento que la desarrolla, disposiciones reguladoras relativas al análisis, seguimiento y valoración de los productos finales obtenidos en la ejecución de la acción, con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos, evitando con ello el riesgo existente de que en la ejecución de acciones los resultados finales no logren contribuir a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, finalidad de la Fundación, así como evitar que se ejecuten acciones similares en sucesivas Convocatorias[11] (subepígrafe III.4.4.8.).

---

[10] No se acepta la alegación formulada por el Presidente de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales en la que expone la falta de necesidad de aprobar un reglamento o manual de procedimiento interno donde se regule el funcionamiento de la Comisión Delegada, ya que, como bien manifiesta el Presidente de la Fundación en sus alegaciones, las normas de funcionamiento actuales fueron aprobadas por la Comisión Delegada en un Acta del año 1999, cuando a juicio de este Tribunal de Cuentas dichas normas de funcionamiento deberían ser aprobadas por el Patronato de la Fundación como órgano de gobierno y gestión de la misma, dotando de esta forma a la Comisión Delegada de amparo legal en el desarrollo de sus funciones.

[11] A este respecto, el Presidente del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, en sus alegaciones señala que "*En cualquier caso, sí podría determinarse el grado de impacto de las acciones a través de su correcta planificación general a través del Plan de Actuación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, y*

6. Este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales introduzca modificaciones sustanciales en el procedimiento de acreditación de realización de las acciones, garantizando que dicha acreditación se lleve a cabo por un órgano imparcial y ajeno al solicitante y al ejecutante de las acciones (v.gr.: la propia Fundación) (subepígrafe III.4.4.5.).

7. Este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales adopte las medidas necesarias tendentes a garantizar un control más exhaustivo de la documentación justificativa de los gastos imputados a las acciones desarrolladas por las distintas entidades ejecutantes, así como a la homogeneización de criterios de revisión, con el fin de garantizar el cumplimiento del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos que le resulta de aplicación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (subapartado IV.2.).

8. Este Tribunal de Cuentas considera que el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales debe contemplar en futuras Convocatorias de asignación de recursos (o en su Guías de Seguimiento), el tratamiento a dar a las situaciones de ausencia prolongada del trabajador/a de su puesto de trabajo (v.gr: por incapacidad temporal, por maternidad o paternidad y por riesgo durante el embarazo, lactancia natural, etc.), a los efectos de determinar si los costes derivados de estas situaciones se pueden imputar a las acciones y, si tal imputación tiene límites o no, y todo ello sin que tal tratamiento pueda suponer discriminación alguna entre trabajadores con distintas características [12].

de su aprobación o confirmación y, de su seguimiento durante su ejecución y una vez finalizado", lo que reconoce de forma implícita la necesidad de la aprobación de un Plan de Actuación como pone de manifiesto el Informe, así como del análisis, seguimiento y valoración del impacto obtenido por los productos finales desarrollados en la ejecución de la acción financiada.

[12] Recomendación introducida tras las alegaciones formuladas por el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales y por dos ejecutantes

SECCIÓN III.- RESULTADOS DEL TRABAJO

1. - EL SISTEMA PÚBLICO ESTATAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales estableció los principios generales relativos a la prevención de los riesgos laborales y modificó la terminología tradicionalmente usada en nuestro país, de origen francés, que era la de *"seguridad e higiene en el trabajo",* según establece el artículo 40.2 de la Constitución Española, por la de *"prevención de riesgos laborales"*, si bien la normativa comunitaria europea utiliza el término *"seguridad y salud en el trabajo"*.

La citada Ley 31/1995 reguló las actuaciones que debían desarrollarse tanto en el ámbito privado como en las Administraciones públicas, como se señala a continuación:

- 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 por alguno de los siguientes sistemas: a) asumiendo personalmente tal actividad; b) designando a uno o varios trabajadores para realizar las actividades de prevención; c) constituyendo un servicio de prevención propio; o d) recurriendo a un servicio de prevención ajeno.

- En el ámbito de la Administración General del Estado, la citada Ley 31/1995 concretó las funciones del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), estableció que correspondía a la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (DGITSS) la función de vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, creó la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST) y dispuso la creación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (FPRL), adscrita a la CNSST, bajo el protectorado del anterior Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (en la actualidad, Ministerio de Trabajo e Inmigración).

- En el ámbito de la Seguridad Social, el artículo 32 de la Ley 31/1995 reguló la actuación preventiva a realizar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS), estableciendo que podrían desarrollar para las empresas a ellas asociadas las funciones correspondientes a los servicios de prevención.

- En el ámbito de las Comunidades Autónomas, corresponde a las administraciones competentes (v.gr.: Consejerías Laborales, organismos autónomos, etc.) 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 las medidas de seguridad e higiene en las empresas.

El siguiente cuadro muestra la evolución de los importes destinados por el sector público estatal a las diversas actividades de prevención de riesgos laborales, clasificados en función del organismo que ejecutó el gasto en el período 2007 a 2009:

Cuadro nº 1

IMPORTES DESTINADOS A LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL

ORGANISMO	2007 GASTOS REALIZADOS	2008 GASTOS REALIZADOS	2009 PREVISIONES
1. SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SPEE)	86.275.954,17	97.293.703,52	116.059.665,33
2. MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL (MATEPSS)	55.057.028,93	56.198.092,81	77.815.070,00
3. DIRECCIÓN GENERAL DE INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (DGITSS)	46.463.574,28	56.130.507,37	62.936.680,00
4. INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (INSHT)	34.886.948,56	34.434.004,03	45.069.000,00
5. FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES (FPRL)	27.064.977,80	26.667.946,25	44.000.000,00
6. FUNDACIÓN TRIPARTITA PARA LA FORMACIÓN EN EL EMPLEO (FTFE)	4.219.639,66	4.850.563,66	8.067.940,00
7. COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (CNSST)	No tiene presupuesto propio, los gastos derivados del ejercicio de la secretaría de la CNSST son asumidos por el INSHT		
TOTAL	**253.968.123,40**	**275.574.817,64**	**353.948.355,33**

Como se desprende del cuadro anterior, el Servicio Público de Empleo Estatal-INEM (SPEE) fue el organismo que más recursos financieros destinó a las actividades en materia de prevención de riesgos laborales durante los ejercicios 2007 y 2008, que representaron el 33,97% y 35,31% respectivamente, respecto al conjunto de recursos financieros destinados por el sector público estatal. Los recursos destinados por las MATEPSS representaron el 21,68% y el 20,39% sobre el total de recursos financieros, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el 18,29% y 20,37%, y el INSHT el 13,74% y 12,50%, respectivamente.

Por su parte, los recursos financieros dedicados por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales representaron en los ejercicios 2007 y 2008 un 10,66% y 9,68%, respectivamente, respecto del conjunto de recursos destinados a prevención de riesgos laborales por el sector público estatal.

A continuación se indican las funciones encomendadas a cada una de estas entidades y a otras que, aun no estando incluidas en el cuadro anterior, también tienen competencias en el ámbito de la prevención de riesgos laborales.

1.1.- ENTIDADES PERTENECIENTES AL SECTOR PÚBLICO ESTATAL QUE REALIZAN ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

1.1.1.- Servicio Público de Empleo Estatal-INEM

El Servicio Público de Empleo Estatal-INEM (SPEE) es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración, a través de la Secretaría General de Empleo, creado por Real

Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo.

Una de las funciones del SPEE es la gestión de los programas de empleo y formación profesional para el empleo, desarrollada por el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en el que se incluye la formación en materia de prevención de riesgos laborales.

De acuerdo con el citado Decreto 395/2007, existen dos tipos de actividades formativas financiadas por el SPEE: la formación a demanda (mediante bonificaciones) y la formación de oferta (mediante subvenciones).

- Formación de demanda: según el artículo 12.1 del citado Real Decreto 395/2007, *"(...) la formación de demanda responde a las necesidades específicas de formación de las empresas y trabajadores, y está integrada por las acciones formativas de las empresas y los permisos individuales de formación.*

  Esta formación es financiada por el SPEE mediante la aplicación de un sistema de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social, correspondientes a formación profesional, que ingresan las empresas y que no tienen el carácter de subvenciones.

  La TGSS comunica mensualmente al SPEE el importe de las bonificaciones en materia de formación profesional descontado por las empresas y, posteriormente, el SPEE imputa a su presupuesto de gastos estas cuantías y compensa con la TGSS el importe de dichas bonificaciones.

  En los ejercicios 2007 y 2008 del importe total financiado por el SPEE, la parte correspondiente a actividades de formación en prevención de riesgos laborales ascendió a 22.620.786,11 euros y 32.792.704,75 euros, respectivamente.

- Formación de oferta: las acciones formativas de oferta consisten en subvenciones públicas concedidas por el SPEE para la ejecución de planes de formación por parte de los beneficiarios de dichas subvenciones, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, y se instrumentan mediante la formalización de convenios de ámbito estatal entre el SPEE y los beneficiarios de las subvenciones.

  Estas acciones formativas de oferta se financian directamente mediante transferencias efectuadas por el SPEE a los beneficiarios de las subvenciones. Las acciones correspondientes a las convocatorias de 2007 y 2008 pueden ser cofinanciadas a través del Fondo Social Europeo, si bien hasta diciembre de 2009 (fecha de finalización de los trabajos de fiscalización en la sede de la FTFE) esta financiación no se había producido.

  En los ejercicios 2007 y 2008 el importe total financiado por el SPEE ascendió a 369.760.681,01 euros y 374.673.949,57 euros respectivamente. De estos importes, la parte correspondiente a actividades de formación en prevención de riesgos laborales ascendió a 63.655.168,06 euros (17,2%) y 64.500.998,77 euros (17,2%) para dichos ejercicios.

El siguiente cuadro muestra los importes destinados por el SPEE a la financiación de actividades en materia de prevención de riesgos laborales, tanto de oferta como de demanda:

Cuadro nº 2

IMPORTES DESTINADOS POR EL SPEE A ACTIVIDADES FORMATIVAS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

TIPO DE ACTIVIDAD FORMATIVA	2007 GASTOS REALIZADOS	2008 GASTOS REALIZADOS	2009 PREVISIONES
Oferta	63.655.168,06	64.500.998,77	82.700.531,00
Demanda	22.620.786,11	32.792.704,75	33.359.134,33
TOTAL	**86.275.954,17**	**97.293.703,52**	**116.059.665,33**

Los importes correspondientes a las actividades formativas de demanda relativos a los ejercicios 2007 y 2008 han sido facilitados a este Tribunal de Cuentas, como definitivos, por parte de la FTFE en el trámite de alegaciones.

La Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (FTFE), fundación pública estatal constituida el 29 de junio de 2001, actúa como entidad colaboradora del SPEE en la gestión de la formación, tanto de oferta como de demanda, en el marco de lo previsto en el Real Decreto 395/2007.

La FTFE colabora en la instrucción de los procedimientos y en la elaboración de las propuestas relativas a la resolución y justificación de las subvenciones (formación de oferta), correspondiendo al SPEE la concesión y el pago de las subvenciones, así como en la gestión y el control de la formación de las bonificaciones (formación de demanda). A estos efectos, el artículo 34.3.a) del Real Decreto 395/2007 estableció la obligación de suscribir un convenio de colaboración entre ambas entidades con el fin de regularizar esta colaboración, convenio que fue suscrito el 17 de febrero de 2009. Por tanto, desde el 12 de abril de 2007, fecha de entrada en vigor del citado Real Decreto 395/2007, y hasta el 17 de febrero de 2009, la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo ha venido colaborando con el Servicio Público de Empleo Estatal sin la suscripción del correspondiente convenio de colaboración, de acuerdo con lo establecido en los artículos 12 y siguientes de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, donde se materializase y pormenorizase la colaboración entre ambos organismos y, se recogiesen, las obligaciones asumidas por la entidad colaboradora respecto de la Administración concedente.

El siguiente cuadro muestra el coste de gestión para la FTFE, correspondiente a la formación en materia de prevención de riesgos laborales:

Cuadro nº 3

COSTE DE GESTIÓN PARA LA FTFE DE LAS ACTIVIDADES FORMATIVAS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

ORGANISMO	2007 GASTOS REALIZADOS	2008 GASTOS REALIZADOS	2009 PREVISIONES
Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo	4.219.639,66	4.850.563,66	8.067.940,00

Estos importes corresponden a los gastos de funcionamiento de la FTFE, en los ejercicios 2007 y 2008, así como a la previsión de gastos relativa al ejercicio 2009, calculados en proporción a lo que representaron las acciones formativas de prevención de riesgos laborales con respecto al total de acciones de formación que gestionó la FTFE.

Por otra parte, conviene señalar que, en la programación de las actividades formativas en materia de prevención de riesgos laborales realizada por el SPEE sería aconsejable una adecuada coordinación con otras actividades que, en esta misma materia, llevan a cabo el resto de entidades del sector público estatal con competencias en prevención de riesgos laborales (v.gr.: DGITSS, FPRL e INSHT), evitándose el riesgo de que la formación financiada por el SPEE en materia de prevención de riesgos laborales, y cuya gestión y control corresponde a la FTFE, no se adecue a los principios de eficacia y eficiencia en la gestión de estos fondos públicos.

1.1.2.- Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social

El artículo 68.2.b) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, respecto a las funciones encomendadas a las MATEPSS incluye *"(...) La realización de actividades de prevención, recuperación y demás previstas en la presente Ley. Las actividades que las mutuas puedan desarrollar como Servicio de Prevención ajeno se regirán por lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y en sus normas reglamentarias de desarrollo".*

El artículo 3 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 establece que en la ejecución de su presupuesto anual, las MATEPSS podrán destinar, hasta un máximo de un 1% de sus ingresos por las cuotas relativas a las contingencias profesionales, a la realización de actividades para la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades. Mediante Resolución de 30 de junio de 2009, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, este porcentaje disminuyó al 0,5% en la planificación de sus actividades preventivas para el año 2009.

Las MATEPSS destinaron los siguientes importes a prevención de riesgos laborales en el período 2007 a 2009:

Cuadro nº 4

IMPORTES DESTINADOS POR LAS MATEPSS A ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

ORGANISMO	2007 GASTOS REALIZADOS	2008 GASTOS REALIZADOS	2009 PREVISIONES
Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social	55.057.028,93	56.198.092,81	77.815.070,00

Las MATEPSS imputan los gastos derivados de las actividades de prevención de riesgos laborales al programa presupuestario 3436 *"Seguridad e Higiene en el Trabajo",* correspondiendo, en el ejercicio 2008, un 62,4% a gastos de personal y un 34,22% a gastos corrientes, fundamentalmente derivados de contratos con otras empresas.

Del conjunto de las 20 MATEPSS existentes en el ejercicio 2008, las que mayores importes destinaron a prevención de riesgos laborales fueron Asepeyo (19,66% respecto al total), Fremap (19,54%), Ibermutuamur (11,92%), Fraternidad-Muprespa (10,52%) y Mutua Universal Mugenat

(9,78%). Por tanto, estas cinco MATEPSS representaron el 71,42% del total de obligaciones reconocidas por la totalidad de MATEPSS en materia de prevención de riesgos laborales.

En cuanto al contenido de las actividades preventivas desarrolladas por las MATEPSS, comprenden actividades de ámbito general, como asesoramiento técnico a empresas en materia preventiva, programas de formación y educación en materia preventiva, reforzamiento de las actividades de investigación, análisis y estudio de los accidentes de trabajo, y actuaciones de sensibilización, así como otros programas específicos.

Una de las funciones encomendadas a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (DGOSS), adscrita al Ministerio de Trabajo e Inmigración, es la aprobación de los respectivos planes de actividades preventivas de las MATEPSS y la recepción de la información justificativa de su ejecución. Sin embargo, las actuaciones de la DGOSS consistieron, principalmente, en la realización de tareas de carácter administrativo (v.gr.: verificar que las actividades preventivas previstas en los planes de las MATEPSS podían ser realizadas por dichas MATEPSS de acuerdo con la normativa aplicable) sin realizar ninguna valoración respecto a los planes de prevención o a su ejecución (la única observación realizada por la DGOSS a un plan de prevención de una MATEPSS en el período 2007-2008 fue a la Mutua Egarsat, debido a que ésta había incluido en su plan de actividades preventivas del ejercicio 2008 la realización de actividades formativas).

1.1.3.- Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

El artículo 9 de la Ley 31/1995 establece que *"Corresponde a la Inspección de Trabajo la función de vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales".* La Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la ITSS, así como el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la ITSS, desarrollan y concretan esta función encomendada por la Ley 31/1995.

Por su parte, el artículo 23 del Real Decreto 138/2000 establece que *"el señalamiento de actuaciones concretas a los inspectores y a los equipos de Inspección se materializará en órdenes de servicio. Las órdenes de servicio se expedirán por el respectivo Jefe o Jefe adjunto de la Inspección Provincial, o por los de sus unidades especializadas en su área funcional. Las órdenes de servicio se formularán por escrito y contendrán los datos de identificación del servicio encomendado, en la forma que se disponga".*

De acuerdo con el Plan Integrado de Actuación de la DGITSS para 2008, "la unidad de medida y valoración de la actuación inspectora a realizar por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social está representada en órdenes de Servicio". Por tanto, para determinar el coste de las actividades que la ITSS dedicó a las actividades de vigilancia y control de la normativa de prevención de riesgos laborales, este Tribunal de Cuentas ponderó el número total de órdenes de servicio realizadas por los Inspectores de Trabajo de la Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales respecto al total de órdenes de servicio. El siguiente cuadro muestra las órdenes de servicio aprobadas en los ejercicios 2007 y 2008 en todas las materias:

Cuadro nº 5

ÓRDENES DE SERVICIO REALIZADAS POR LA ITSS, CLASIFICADAS POR MATERIAS. EJERCICIOS 2007 Y 2008

MATERIAS	2007	%	2008	%
Seguridad Social	127.798	27,61	256.396	53,45
Prevención de Riesgos Laborales	128.246	27,71	122.925	25,63
Relaciones Laborales	49.492	10,69	61.428	12,81
Empleo y Extranjeros	136.753	29,55	16.262	3,39
Otras actuaciones	19.774	4,27	22.630	4,72
Órdenes sin materia	797	0,17	40	0,01
TOTAL	**462.860**	**100**	**479.681**	**100**

De acuerdo con el anterior cuadro, en el ejercicio 2007, la DGITSS dedicó el 27,71% de su actividad a las actividades de prevención de riesgos laborales, mientras que en el ejercicio 2008 dicho porcentaje disminuyó al 25,63%. Para calcular el gasto de la DGITSS destinado a prevención de riesgos laborales, este Tribunal de Cuentas ponderó el importe de las obligaciones reconocidas en la sección presupuestaria correspondiente a la DGITSS en cada ejercicio, con los citados porcentajes de actividad. El importe previsto para el ejercicio 2009 se calculó en virtud de los créditos aprobados para la DGITSS y en función del último porcentaje de actividad del ejercicio 2008 (25,63%). En el cuadro siguiente se recogen los importes destinado a prevención de riesgos laborales en el período 2007 a 2009:

Cuadro nº 6

IMPORTES DESTINADOS POR LA ITSS A ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

ORGANISMO	2007 GASTOS REALIZADOS	2008 GASTOS REALIZADOS	2009 PREVISIONES
Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social	46.463.574,28	56.130.507,37	62.936.680,00

Como se desprende del cuadro anterior, los gastos destinados por la DGITSS a actividades de prevención de riesgos laborales han aumentado un 20% en el ejercicio 2008 respecto al 2007, y un 12% en el ejercicio 2009 respecto al 2008, incremento debido, en parte, a las actividades llevadas a cabo por la DGITSS en cumplimiento de los objetivos establecidos en la *"Estrategia Española para la Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)"* encomendados a la citada DGITSS.

1.1.4.- Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

1.1.4.1.- FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales establece en su artículo 8 que *"El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo es el órgano científico 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".*

En cumplimiento de estas funciones, el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSHT) desarrolla diversas actividades que, a efectos funcionales, se recogen en el cuadro siguiente:

Cuadro nº 7

DEDICACIÓN PORCENTUAL DEL INSHT A CADA UNA DE SUS ACTIVIDADES

TIPO DE ACTIVIDAD	2007	2008
Estudio e Investigación de las condiciones de trabajo	39,50%	40,30%
Asistencia técnica y normativa sobre los instrumentos jurídicos que desarrollan la Ley de Prevención de Riesgos Laborales	30,70%	29,10%
Formación en materia de prevención de riesgos laborales	11,40%	12,00%
Información y divulgación en materia de prevención de riesgos laborales	10,70%	10,80%
Relaciones Institucionales con la Unión Europea y otras Organismos Internacionales en materia de prevención de riesgos laborales	5,70%	5,40%
Secretaría de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo	2,00%	2,40%
TOTAL	**100,00%**	**100,00%**

De acuerdo con la normativa vigente, y como se desprende del cuadro anterior, el conjunto de las actividades desarrolladas por el INSHT están orientadas totalmente a la prevención de riesgos laborales, por lo que este Tribunal de Cuentas ha considerado como importe destinado a prevención de riesgos laborales el total de las obligaciones reconocidas por el INSHT en los ejercicios 2007 y 2008, así como los créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado para 2009 destinados al INSHT. Asimismo, se ha incluido el importe ejecutado de las Encomiendas de gestión, a las que se hace referencia más adelante.

Cuadro nº 8

IMPORTES DESTINADOS A PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES POR EL INSHT

ORIGEN DE LOS FONDOS	2007 GASTOS REALIZADOS	2008 GASTOS REALIZADOS	2009 PREVISIONES
Ejecución de los créditos inicialmente aprobados para el INSHT	29.170.369,34	26.650.382,05	32.069.000,00
Ejecución de las modificaciones de crédito en el presupuesto del INSHT, correspondientes a las Encomiendas de Gestión	5.716.579,22	7.783.621,98	13.000.000,00
TOTAL OBLIGACIONES RECONOCIDAS INSHT	34.886,948,56	34.434.004,03	45.069.000,00

Como se desprende del cuadro anterior, los gastos derivados de las Encomiendas de Gestión representaron un 16%, 23% y 29% en los ejercicios 2007, 2008 y 2009, respectivamente, respecto a la totalidad de los gastos reconocidos por el INSHT en dichos ejercicios.

1.1.4.2.- COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO Y EJERCICIO DE SU SECRETARÍA POR PARTE DEL INSHT

El artículo 13 de la Ley 31/1995 creó *"la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo 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".*

De acuerdo con lo previsto en dicho artículo, la CNSST está integrada 76 miembros (un representante de cada una de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas y 19 miembros por cada uno de los otros tres grupos de representación que la integran, esto es, la Administración General del Estado, las organizaciones empresariales y las organizaciones sindicales).

La CNSST es el órgano asesor de las Administraciones públicas en la formulación de las políticas de prevención y el órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo, por lo que, entre otras funciones, debe coordinar y promover las políticas de prevención de riesgos laborales. Asimismo, debe potenciar su actividad como entidad coordinadora de los diversos agentes con competencias en materia de prevención, estableciendo los sectores prioritarios de actuación, puesto que en dicha CNSST están representadas las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, los agentes sociales, tanto empresariales como sindicales, y las entidades con competencias en materia de prevención de riesgos laborales pertenecientes al sector público estatal (en representación de la Administración General del Estado, forman parte de la CNSST diecisiete vocales con rango de director general o equivalente, perteneciendo cuatro vocales al Ministerio de Trabajo e Inmigración, dos vocales al Ministerio de Sanidad y Política Social y un vocal por cada uno de once Departamentos ministeriales restantes).

Por otra parte, cualquier cambio en la estructura y composición de los Departamentos Ministeriales supone ineludiblemente un cambio de los vocales del grupo de representación de la AGE de la CNSST, y por ende, de la CNSST. Por ello, con el fin de adaptar la composición de la CNSST a la nueva estructura de los departamentos ministeriales de la AGE (regulada por el Real Decreto 542/2009, de 7 abril), se aprobó el Real Decreto 1429/2009, de 11 de septiembre, que modificó el

Real Decreto 1879/1996, de 2 de agosto, por el que se regula la composición de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Sin embargo, a diciembre de 2009, fecha de realización de los trabajos de fiscalización en la sede del INSHT, ocho de los vocales representantes de la AGE todavía no habían sido nombrados por el Departamento Ministerial correspondiente, lo que pone de manifiesto una falta de interés por el funcionamiento de esta CNSST, incidencia que debe ser subsanada.

En los ejercicios 2007 y 2008, la CNSST celebró exclusivamente una sesión plenaria ordinaria en cada uno de dichos ejercicios, aunque sí hubo sesiones de carácter extraordinario. De igual forma, su Comisión Permanente también se reunió una sola vez en el ejercicio 2007 y otra en el 2008, por lo que se incumplió lo previsto en los artículos 14 y 21 del Reglamento de Funcionamiento Interno de la CNSST, que establecen, respectivamente, que el Pleno debe reunirse, con carácter ordinario, al menos una vez al semestre y que la Comisión Permanente debe reunirse, como mínimo, con carácter trimestral.

Esta falta de actividad del Pleno y la Comisión Permanente de la CNSST en los ejercicios 2007 y 2008, además de ser contraria a la normativa interna que regula el funcionamiento de dicha CNSST, no resulta coherente con la necesidad de reformar y potenciar la CNSST como órgano asesor del Estado para la coordinación e impulso de las políticas públicas en materia de prevención de riesgos laborales, puesta de manifiesto en la *"Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)"*, como se expone en el epígrafe siguiente.

Conviene señalar que en la citada Estrategia se estableció la creación de un grupo de trabajo, cuyo objetivo principal es potenciar la labor de la Comisión Permanente a través de la modificación del actual Reglamento de Funcionamiento Interno de la CNSST. Dicho grupo de trabajo, constituido en noviembre de 2007, a pesar de estar previsto en el primer Plan de Acción que estuviera creado en julio del mismo ejercicio, sólo se reunió dos veces a lo largo del ejercicio 2008. Según las alegaciones del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el grupo de trabajo ha concluido su mandato, presentando un proyecto de reforma y un nuevo reglamento interno de funcionamiento.

1.1.4.3.- ACUERDOS DE ENCOMIENDAS DE GESTIÓN ENTRE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

La Orden TAS/3623/2006 estableció la posibilidad de que la Secretaría de Estado de la Seguridad Social encomendase al INSHT, en su condición de organismo científico y técnico especializado de la AGE y como Centro de Referencia Nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, "*a través de los instrumentos jurídicos que procedan, el desarrollo de programas y actividades preventivas de ámbito estatal o suprautonómico, a realizar por el propio Instituto o en colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, o con sus instituciones técnicas especializadas en materia preventiva*".

El instrumento jurídico utilizado por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y el INSHT fue la Encomienda de Gestión. Así, mediante Resoluciones de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, fueron publicados los Acuerdos de Encomienda de Gestión con el INSHT, correspondientes a los ejercicios 2007, 2008 y 2009, para el desarrollo durante dichos ejercicios de determinadas actividades de prevención correspondientes al ámbito de la Seguridad Social, financiadas con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación.

El siguiente cuadro muestra los importes previstos en las Encomiendas de Gestión de cada ejercicio, así como los importes ejecutados:

Cuadro nº 9

IMPORTES PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS EN LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN 2007, 2008 y 2009

PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN						
ORGANISMO	Año 2007		Año 2008		Año 2009	
	Resolución de la Secretaria de Estado de la Seguridad Social de 26/3/2007 (BOE 11/4/2007)		Resolución de la Secretaria de Estado de la Seguridad Social de 7/4/2008 (BOE 17/4/2008)		Resolución de la Secretaria de Estado de la Seguridad Social de 09/3/2009 (BOE 12/3/2009)	
	IMPORTE PRESUP.	IMPORTE EJECUTADO	IMPORTE PRESUP.	IMPORTE EJECUTADO	IMPORTE PRESUP.	IMPORTE EJECUTADO
INSHT	4.000.000,00	4.000.000,00	8.000.000,00	4.855.522,62	Sin desglose	Ejecución no finalizada
UGT	1.000.000,00	716.579,22	1.000.000,00	934.694,36		
ISTAS	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00		
CEOE	1.000.000,00	-	1.000.000,00	-		
CEPYME	1.000.000,00	-	1.000.000,00	993.405,00		
TOTAL	**8.000.000,00**	**5.716.579,22**	**12.000.000,00**	**7.783.621,98**	**13.000.000,00**	

- De acuerdo con lo señalado por este Tribunal de Cuentas en el *"Informe de Fiscalización del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo"*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 27 de noviembre de 2008, a través de la Encomienda de Gestión del ejercicio 2007, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social realizó disposiciones dinerarias propias del ámbito subvencional, al identificar de forma nominativa a los beneficiarios de la encomienda, lo que no se adecua al 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, previstos en el artículo 62 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común.

  Esta deficiencia también se produjo en la Encomienda de Gestión correspondiente al ejercicio 2008. No obstante, y de acuerdo con la recomendación efectuada por este Tribunal de Cuentas en el citado Informe de Fiscalización, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social subsanó esta deficiencia en el ejercicio 2009, no apareciendo identificado de forma nominativa ningún beneficiario en su Resolución de 9 de marzo de 2009, por la que se aprobó el Acuerdo de Encomienda de Gestión de dicho ejercicio.

- Mediante escrito de 20.1.2009, el INSHT comunicó a la DGOSS que, de todas las actividades encomendadas al INSHT a través de la Encomienda de Gestión del año 2008, existían cinco actividades (1.f, 3.a, 3.c, 3.d, y 3.g) cuyos contratos administrativos habían sido celebrados en el ejercicio 2008, si bien dados los plazos que requería el procedimiento administrativo, no pudieron ser ejecutadas total o parcialmente. La DGOSS, con fecha 30.1.2009, consideró que no era necesario que tales actividades estuvieran totalmente ejecutadas y liquidadas a 31.12.2008, siendo suficiente con que el INSHT hubiera dado comienzo a las mismas en dicho año.

Sin embargo, este Tribunal de Cuentas considera que, aun cuando el importe comunicado como ejecutado a la DGOSS por el INSHT ascendiera a 8.850.281,81 euros, las cinco actividades encomendadas (1.f, 3.a, 3.c, 3.d y 3.g) cuya ejecución no fue realizada en el ejercicio 2008, dado que no estaba entregado el bien o prestado el servicio por la entidad contratante y, en consecuencia, dado que el INSHT no había formalizó todas las fases presupuestarias recogidas en el artículo 73 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria en dicho ejercicio 2008, no pueden considerarse como ejecutadas dentro de la Encomienda de Gestión aprobada por Resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de 7 de abril de 2008, en consecuencia, el importe no ejecutado a 31.12.2008 ascendió a 1.066.659,83 euros.

- Por otra parte, la cláusula quinta de los Acuerdos de Encomienda de Gestión para los años 2007, 2008 y 2009 establecieron que*: "El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo remitirá a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social el programa y presupuesto de las actividades a desarrollar durante el período de vigencia de la Encomienda".* Por su parte, la cláusula séptima señala que: "*Antes del 31 de marzo (...), el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo facilitará información detallada a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social acerca de las actividades preventivas desarrolladas".*

  El INSHT remitió a la DGOSS los presupuestos de las actividades a desarrollar, a excepción de los correspondientes al ejercicio 2007. Por otra parte, el INHST remitió la documentación justificativa de la ejecución de las Encomiendas de Gestión de 2007 y 2008 (convenios, contratos, etc.), si bien dicha DGOSS no efectuó ninguna valoración sobre la información remitida.

  Asimismo, la DGOSS tampoco participó de manera activa en la elaboración de la planificación de las actividades preventivas a realizar a través de los Acuerdos de Encomienda de Gestión, estableciendo las prioridades y necesidades en materia de prevención de riesgos laborales.

1.1.5.- Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales

La Disposición adicional quinta de la Ley 31/1995 dispuso la creación de la FPRL, al señalar que *"Adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo existirá una fundación cuya finalidad será promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas, a través de acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos".*

Dicha Disposición adicional quinta también establece que "(...) *para el cumplimiento de sus fines se dotará a la fundación de un patrimonio con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación procedente del exceso de excedentes de la gestión realizada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. La cuantía total de dicho patrimonio no excederá del 20 por ciento del mencionado Fondo, determinada en la fecha de entrada en vigor de esta Ley*."

Los recursos del Fondo de Prevención y Rehabilitación proceden del exceso de excedentes de la gestión realizada por las MATEPSS a que se refiere el artículo 73 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

De acuerdo con las cuentas de resultados de la FPRL, correspondientes a los ejercicios 2007 y 2008, dicha Fundación realizó gastos (entre los que se incluían las cantidades destinadas a financiar las acciones, gastos de personal propio, amortizaciones, etc.) por los importes que figuran en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 10

IMPORTES GASTADOS EN 2007 Y 2008 POR LA FPRL E IMPORTE PREVISTO EN 2009

ORGANISMO	2007 GASTOS REALIZADOS	2008 GASTOS REALIZADOS	2009 PREVISIONES
Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales	27.064.977,80	26.667.946,25	44.000.000,00

1.1.5.1.- RELACIÓN ENTRE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En relación con la DGOSS, 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, establece en su artículo 8 lo siguiente: *"Antes del día 30 de junio del año siguiente a aquel al que corresponda la aportación, la fundación justificará a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social la aplicación de la aportación (con cargo al 80 por ciento del exceso de excedentes de las gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social ingresado en el Banco de España, y con el fin de garantizar la regularidad en el cumplimiento de los fines de la Fundación) correspondiente al ejercicio anterior, a la que acompañará una memoria de las actividades desarrolladas en dicho año, junto con el resultado de los controles de evaluación o de calidad que se establezcan".*

Es decir, una de las funciones de la DGOSS es la recepción de la justificación por parte de la FPRL de la aportación otorgada en cada año para su financiación. No obstante, dicha Dirección General se limitó a recepcionar tal justificación, sin realizar ningún tipo de valoración sobre la misma, por lo que este Tribunal de Cuentas considera que la DGOSS no realiza un cumplimiento adecuado de dicha función de supervisión.

Por otra parte, la FPRL no remitió a la DGOSS ningún resultado relativo a la realización de sus propios controles de evaluación o de calidad, incumpliendo el artículo 8 de la Orden TAS/3623/2006, situación que debe ser subsanada por dicha FPRL. Tampoco fueron requeridos por la DGOSS, lo que pone de manifiesto una cierta laxitud por parte de la DGOSS en el ejercicio de su función de supervisión de los fondos aportados a la FPRL.

1.1.5.2.- RELACIÓN ENTRE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y LA DIRECCIÓN GENERAL DE INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Entre los órganos competentes en materia de prevención de riesgos laborales con los que la FPRL debe colaborar se encuentra la DGITSS, tal y como disponen tanto el párrafo 4 de la Disposición adicional quinta de la Ley 31/1995, al manifestar que *"A efectos de lograr un mejor cumplimiento de sus fines, se articulará su colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social"*, como el propio artículo 9.5 de sus Estatutos al manifestar que "*Al aprobar el programa de actividades, el Patronato deberá tener asimismo en cuenta, para el mejor cumplimiento de los fines de la Fundación y la debida colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, los programas de actuación de dicha Inspección en materia de prevención de riesgos laborales"*.

De acuerdo con la información suministrada por la FPRL a este Tribunal de Cuentas, las actuaciones de colaboración realizadas con la ITSS se han limitado a la solicitud, por parte de la

FPRL, de los programas de acción de la ITSS relativos a los años 2000, 2001 y 2002, remitiendo la DGITSS los "*Programas integrados de objetivos de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales*" relativos a los años 2000 y 2002, sin que se haya aportado documentación adicional relativa a las actuaciones posteriores de colaboración efectuadas con respecto a estos ejercicios y en ejercicios posteriores, por lo que esta colaboración fue insuficiente, incumpliéndose de esta forma, lo dispuesto en los preceptos anteriores[13].

1.1.5.3.- RELACIÓN ENTRE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

Como ya se ha señalado, la FPRL está adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Sin embargo, a pesar de que esta adscripción legal debería haber supuesto una orientación y asesoramiento por parte de la CNSST sobre las actividades que debe realizar la FPRL, dicha orientación no se ha venido produciendo.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 8 de los Estatutos de la FPRL *"las acciones directas son acciones generadas directamente en el Patronato (de la FPRL) o a solicitud de la CNSST".*

Desde la creación de la FPRL hasta la Convocatoria de 2007, la CNSST ha propuesto la realización de acciones directas en cuatro convocatorias, si bien sólo fueron ejecutadas en cuatro (ejercicios 2000, 2002 y 2007). A juicio de este Tribunal de Cuentas, la CNSST (cuyos miembros coincidieron con los miembros del Patronato de la FPRL en un porcentaje superior al 50% en los ejercicios 2007 y 2008) debería tener un mayor peso en la actividad de la FPRL, de forma que, en las sucesivas convocatorias de acciones de la FPRL, se ejecutaran más acciones directas propuestas por la CNSST, por ser el órgano donde debería concentrarse y coordinarse toda la información de los aspectos relevantes en prevención de riesgos laborales. A mayor abundamiento, si la CNSST participase más activamente en la propuesta de acciones directas a la FPRL, estas propuestas irían en detrimento de las acciones directas solicitadas, y casi siempre ejecutadas, por los propios representantes de los grupos que integran el Patronato de la FPRL.

De igual forma, la información relevante en materia de prevención de riesgos laborales de que disponen los miembros de la CNSST, que lo son también del Patronato de la FPRL, no se utiliza suficientemente para establecer objetivos ni prioridades en las convocatorias de acciones de la FPRL.

1.1.5.4.- RELACIÓN ENTRE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL, DEL TRABAJO AUTÓNOMO Y DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS

El artículo 15.h) del Real Decreto 1129/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo e Inmigración, establece que corresponde a la Dirección

[13] La Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha comunicado a este Tribunal que a partir de marzo de 2010, fecha en la que se remitió el Anteproyecto de Informe para alegaciones, enviará a la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, los planes integrados de actuación correspondientes a cada ejercicio, una vez sean aprobados en Conferencia Sectorial.

General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de la Empresa el desempeño del protectorado del gobierno de la FPRL.

En este sentido, esta Dirección General se limitó a realizar la inscripción en el Registro de fundaciones laborales de los actos relativos a la renovación del Patronato y de la Comisión Delegada de la FPRL y al depósito de la documentación contable de dicha Fundación, actividades encuadradas más en el cumplimiento de sus funciones de calificación, inscripción y certificación de actos que deben tener acceso al Registro de fundaciones laborales (funciones encomendadas también en virtud del citado artículo 15.h), que en el cumplimiento de otras actividades, que también corresponden al desempeño del Protectorado, de acuerdo con el artículo 35 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, relativas a asesorar a la FPRL sobre su régimen jurídico, económico-financiero y contable, así como sobre cualquier cuestión relativa a las actividades por ella desarrolladas en el cumplimiento de sus fines, en dar a conocer la existencia y actividades de la FPRL, en velar por el efectivo cumplimiento de los fines fundacionales y en verificar si los recursos económicos de la FPRL han sido aplicados a los fines fundacionales. Por tanto, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de la Empresa no realizó eficientemente su función relativa al desempeño del protectorado de la FPRL.

1.1.6.- Otros organismos del sistema público estatal de prevención de riesgos laborales

A continuación, se señalan otros Organismos que, si bien tienen atribuidas competencias en prevención de riesgos laborales dentro del sistema público estatal, no tienen partidas diferenciadas en sus presupuestos de gastos dedicadas al ejercicio de dichas competencias:

- De acuerdo con el artículo 14 del Real Decreto 1129/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo e Inmigración, corresponde a la Dirección General de Trabajo, entre otras, la función siguiente*: "la ordenación y desarrollo de (...) la prevención de riesgos laborales".* Por tanto, corresponde a esta Dirección General, entre otras funciones, el impulso de la normativa de la prevención de riesgos laborales.
- El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en relación a las actuaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas para el cumplimiento del objetivo 1 (punto 1.7) de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, *"puesta en marcha de un Plan Renove de equipos de trabajo obsoletos, pendiente de cumplimiento*".
- El Ministerio de Justicia, en relación a las actuaciones de colaboración con la Secretaría General de Empleo para el cumplimiento del objetivo 3 de la Estrategia, "*fortalecer el papel de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y de los trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo*".
- El Ministerio de Educación, en relación a las actuaciones de colaboración, con la Secretaría General de Empleo para procurar el cumplimiento del objetivo 6 de la Estrategia, "*potenciar la formación en materia de prevención de riesgos laborales*".
- El Ministerio de Sanidad y Política Social, en colaboración con la Secretaría General de Empleo, para el cumplimiento del objetivo 2 de la Estrategia "*elaborar la guía básica y general de orientación de las actividades de vigilancia de la salud de los trabajadores"*, así como la "*Elaboración de guías de los síntomas y patologías relacionadas con los agentes causantes de las enfermedades profesionales*".

1.2.- LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO 2007-2012

1.2.1.- Antecedentes

La "*Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)*" fue aprobada por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2007, tras haber sido refrendada por la CNSST en su reunión de 28 de junio de 2007.

Para su elaboración, se tomó como base el *"Plan de actuación para la mejora de la seguridad y salud en el trabajo y la reducción de los accidentes laborales"*, y se estableció 2007-2012 como el periodo de vigencia de la Estrategia, coincidente con el de la Estrategia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo presentada por la Comisión de las Comunidades Europeas el 21 de febrero de 2007.

No obstante, durante los dos años transcurridos entre la aprobación del primer Plan de actuación en abril de 2005 y la aprobación de la Estrategia Española, el Gobierno adoptó e impulsó ya medidas específicas orientadas a cumplir los objetivos de la citada Estrategia. Entre estas medidas desarrolladas antes de la aprobación de la Estrategia destacan:

- La segregación de las actividades preventivas de las MATEPSS respecto de las desarrolladas como servicios de prevención ajenos.
- La reforma del Reglamento de los Servicios de prevención para favorecer la integración de la prevención de riesgos laborales en las empresas.
- La aprobación de la Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción.
- El nuevo sistema de declaración, notificación y registro de las enfermedades profesionales.
- El aumento de los recursos destinados a reforzar las instituciones básicas del Estado dedicadas a la materia y a la formación en materia preventiva.

1.2.2.- Definición y objetivos de la *"Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)"*

La "*Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)"* es un instrumento en el que se establece el marco general de las políticas de prevención de riesgos laborales a desarrollar por el Gobierno, las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales en el periodo 2007-2012, y una forma de dotar de coherencia y racionalidad las actuaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo desarrolladas por todos los actores relevantes en la prevención de riesgos laborales.

La "*Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)*" se orienta a lograr dos objetivos generales:

- Por un lado, conseguir una reducción constante y significativa de la siniestralidad laboral y el acercamiento a los valores medios de la Unión Europea, tanto en lo que se refiere a los accidentes de trabajo como a las enfermedades profesionales.
- Por otro lado, la mejora continua y progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

Para el cumplimiento de dichos objetivos generales, se aprobaron en la Estrategia ocho objetivos operativos que contemplan las distintas áreas que, directa o indirectamente, tienen incidencia en la

seguridad y salud de los trabajadores, clasificados en dos grupos, en función de sus destinatarios principales.

Así, el primer grupo de objetivos operativos recoge los objetivos establecidos para la mejora de los sistemas de prevención de las empresas, cuyos principales destinatarios son los empresarios y trabajadores, sus organizaciones representativas y el sector de la prevención en general (servicios de prevención, entidades auditoras, entidades formativas). El segundo grupo de objetivos tiene como destinatarias a las Administraciones Públicas. El detalle de los objetivos operativos se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro nº 11

OBJETIVOS OPERATIVOS DE LA *"ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (2007-2012)"*

A) OBJETIVOS RELATIVOS A LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA EMPRESA	
OBJETIVO 1	Lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas
OBJETIVO 2	Mejorar la eficacia y la calidad del Sistema de Prevención, poniendo un especial énfasis en las entidades especializadas en prevención.
OBJETIVO 3	Fortalecer el papel de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y de los trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo.
B) OBJETIVOS RELATIVOS A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
OBJETIVO 4	Desarrollar y consolidar la cultura de la prevención en la sociedad española.
OBJETIVO 5	Perfeccionar los sistemas de información e investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo.
OBJETIVO 6	Potenciar la formación en materia de prevención de riesgos laborales.
OBJETIVO 7	Reforzar las instituciones dedicadas a la prevención de riesgos laborales.
OBJETIVO 8	Mejorar la participación institucional y la coordinación de las Administraciones Públicas en las políticas de prevención de riesgos laborales.

Por cada uno de los ocho objetivos operativos anteriores se definen en la Estrategia las líneas de actuación necesarias para alcanzar el fin perseguido y, a su vez, cada línea de actuación se concreta en varias acciones o medidas.

1.2.3.- Instrumentación de la *"Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)"*: Los Planes de Acción

En la propia *"Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)"* se establecía que la AGE presentaría para su aprobación un Plan de Acción para la ejecución de las medidas contenidas en la Estrategia, que debía contener la indicación de los sujetos responsables de ejecutar las medidas y su calendario, especificando las prioritarias a corto y medio plazo.

En consecuencia, un mes después de la aprobación de la Estrategia, en la reunión del Pleno de la CNSST celebrada el 25 de julio de 2007, el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales presentó el "*Plan de Acción para el impulso y ejecución de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)*", documento que fue aprobado por unanimidad.

Este Plan de Acción contenía las actuaciones que el Gobierno pretendía llevar a cabo para la ejecución de la Estrategia. Como notas distintivas del Plan de Acción destacan las siguientes:

- El Plan de Acción abarcaba un periodo de 10 meses (julio 2007-abril 2008), por lo que no agotaba todas las medidas que se derivarían en el futuro de las líneas de actuación incluidas en la Estrategia, al continuar la vigencia de ésta hasta 2012.

- El Plan de Acción contemplaba medidas en cada uno de los ocho objetivos operativos que integran la Estrategia, indicando los sujetos responsables de su ejecución o impulso en el ámbito de la AGE y la fecha de ejecución o inicio en el caso de aquellas medidas que habían de perdurar en el tiempo.

- Contemplaba el inicio de los trabajos preparatorios de las reformas normativas que habrían de desarrollarse en las sucesivas fases de ejecución de la Estrategia.

Transcurrido el periodo de vigencia del Plan de Acción anterior, en la reunión de la CNSST celebrada el 15 de octubre de 2008, se presentó el documento "*Balance del Plan de Acción para el impulso y la ejecución de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012). Periodo julio 2007-septiembre 2008*", en el que se efectuaba un análisis de la ejecución y estado de situación de las medidas contenidas en dicho Plan.

Asimismo, en dicha reunión se aprobó el "*II Plan de Acción para el impulso y la ejecución de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012). Periodo octubre 2008-junio 2010*", en el que se incluían, también diferenciadas por objetivos generales de la Estrategia, tanto medidas nuevas para el desarrollo de dichos objetivos como medidas que son continuación de las contenidas en el anterior Plan de Acción.

1.2.4.- Análisis del cumplimiento de la *"Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)"*

A continuación se muestran, diferenciados por objetivos operativos, los principales resultados del análisis efectuado sobre el cumplimiento de las líneas de actuación definidas en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, así como de las medidas concretas contenidas en los Planes de Acción aprobados en ejecución de la misma, a la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización en los órganos y entidades del Ministerio de Trabajo e Inmigración (diciembre de 2009) y referido al sector público estatal, teniendo presente que el plazo previsto para la ejecución del primer Plan de Acción terminó en abril de 2008, y el del segundo Plan de Acción finalizará en junio de 2010.

1.2.4.1.- OBJETIVOS RELATIVOS A LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA EMPRESA

Objetivo 1: *"Lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas".*

- La Secretaría General de Empleo, a través del INSHT, en relación con la medida "*Elaboración de la Guía dirigida a la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales en las PYMES*", optó por elaborar una guía simplificada, que esta pendiente de finalizar a la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización en la sede del INSHT en diciembre de 2009, y cuya

elaboración estaba prevista en el Acuerdo de Encomienda de Gestión entre la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y el citado Instituto, aprobado por Resolución de 7 de abril de 2008 (*Cláusula Primera, apartado 1.b)*.

- En relación con las medidas encomendadas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, se aprobó la Orden TAS/2947/2007, de 8 de octubre, por la que se estableció el suministro a las empresas de botiquines con material de primeros auxilios en caso de accidente de trabajo, como parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social.

  Sin embargo, aún no se cumplieron las distintas medidas para mejorar la protección de los trabajadores autónomos, que debe desarrollar la Secretaría de Estado de la Seguridad Social en colaboración con la Secretaría General de Empleo.

- La CNSST ha llevado a cabo, entre otras actuaciones, la creación de un grupo de trabajo para el desarrollo e implantación del denominado *"Plan Experimental PREVEA*" (programa dirigido a la reducción voluntaria de accidentes de trabajo en empresas de alta siniestralidad laboral, de hasta 50 trabajadores), constituido el 15 de octubre de 2007.

- La ITSS ha llevado a cabo el diseño del denominado *"Plan Experimental PREVEA"* y la elaboración y puesta en práctica del *"Plan de Acciones Prioritarias para la reducción de la siniestralidad 2008-2009"*.

Objetivo 2: *"Mejorar la eficacia y la calidad del Sistema de Prevención, poniendo un especial énfasis en las entidades especializadas en prevención*".

En relación con este objetivo, debe señalarse que los Planes de Actuación no establecieron las medidas concretas para el desarrollo de dichas líneas de acción definidas en la propia Estrategia, pues se limitaron a encomendar a los órganos de la AGE correspondientes (principalmente la Secretaría General de Empleo, a través del INSHT, Secretaría de Estado de la Seguridad Social o la Dirección General de Trabajo, según la línea de actuación) la preparación de medidas y criterios y su adopción.

- La única medida específica prevista fue la elaboración de la *"guía básica y general de orientación de las actividades de vigilancia de la salud de los trabajadores",* encomendada al entonces Ministerio de Sanidad y Consumo (actual Ministerio de Sanidad y Política Social), en colaboración con la Secretaría General de Empleo, todavía en fase de elaboración a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización en diciembre de 2009.

- En todo caso, ni la adopción de los criterios calidad y eficacia exigibles a los servicios de prevención, ni la adopción de los mismos criterios referidos a las entidades auditoras y entidades formativas, se habían efectuado en el plazo del mes de octubre de 2009 previsto en el segundo Plan de Acción para la ejecución de la Estrategia[14].

Objetivo 3: *"Fortalecer el papel de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y de los trabajadores en la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo".*

- La Secretaría General de Empleo y la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, responsables de su ejecución, dieron cumplimiento parcial a la medida consistente en la "*Aprobación del esquema financiero previsto a través de la Fundación de Prevención de Riesgos Laborales para los programas sectoriales y territoriales destinados a favorecer la*

[14] El Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo, modifica el reglamento de los servicios de prevención y contiene las medidas normativas sobre las entidades especializadas de prevención previstas en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo.

promoción de la seguridad y salud en las empresas de entre 6 y 50 trabajadores", puesto que pusieron en práctica una parte de las líneas de actuación relativas a la ejecución de programas sectoriales, quedando pendiente la ejecución de programas territoriales y la elaboración del programa de actuaciones dirigidas a las microempresas para su aprobación y seguimiento por la CNSST, otra de las medidas previstas en los Planes de Acción.

- La Secretaría General de Empleo no ha avanzado en la medida establecida en los Planes de Acción para el desarrollo de la línea de actuación 3.7 "*Apertura de un debate global sobre el análisis de los problemas derivados de la concurrencia de órdenes jurisdiccionales en la delimitación de las responsabilidades existentes en la prevención de riesgos laborales*", encaminada en última instancia a reforzar la seguridad jurídica y favorecer una mayor implicación de los empresarios en el cumplimiento de sus obligaciones preventivas.

1.2.4.2.- OBJETIVOS RELATIVOS A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se ha adelantado, en la Estrategia se definen cinco objetivos operativos, que tienen como destinatarias a las Administraciones Públicas, y que pretenden incidir en las políticas públicas en materia de prevención de riesgos laborales, coordinar esas políticas y reforzar las instituciones públicas dedicadas a la prevención de riesgos laborales.

A continuación se muestran los principales resultados del análisis efectuado sobre el cumplimiento de las líneas de actuación definidas en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo correspondientes a estos cinco objetivos operativos a la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización efectuados por el equipo fiscalizador del Tribunal de Cuentas.

Objetivo 4: *"Desarrollar y consolidar la cultura de la prevención en la sociedad española".*

- Estas actuaciones, encomendadas a la Secretaría General de Empleo, se han desarrollado a través del INSHT.
    - En cumplimiento de las medidas definidas a través de la línea de actuación 4.2, el INSHT viene desarrollando anualmente campañas estatales de sensibilización para la prevención de riesgos laborales, en virtud de las Encomiendas de Gestión de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social con el INSHT.
    - Sin embargo, el INSHT no dio cumplimiento a las medidas contenidas en los Planes de Acción para la realización de las líneas de actuación 4.3 *"Estudio de las bases para organizar los marcos de colaboración entre las Administraciones Públicas y los medios de comunicación para la consolidación y desarrollo de la cultura de la prevención"* y 4.5 *"Plan institucional de publicidad y comunicación del INSHT".*

Objetivo 5: *"Perfeccionar los sistemas de información e investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo".*

- En relación con las medidas contenidas en los Planes de Acción para el cumplimiento de las líneas de actuación del objetivo 5, la Secretaría General de Empleo, a través del INSHT, ha desarrollado las siguientes actuaciones:
    - La puesta en marcha del Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo en julio de 2008, aunque con nueve meses de retraso con respecto al mes de octubre de 2007, fecha prevista en el primer Plan de Acción como fecha de inicio del mismo. Se trata de una plataforma virtual concebida para recopilar, analizar y difundir el estado de las condiciones

de trabajo en España y sus consecuencias en la salud de los trabajadores, en el que se publican trimestralmente los informes sobre accidentes de trabajo, conforme a la previsión contenida al respecto en dicho Plan de Acción.

- En virtud de la Encomienda de Gestión de 2007, estaba previsto que el INHST elaborara un Informe del ejercicio 2006 sobre situación y evolución en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, que no llegó a realizar. Mediante la Encomienda de Gestión de 2008 se publicó, aunque con retraso, el informe correspondiente al ejercicio 2007. Asimismo, a pesar de que se acordó la elaboración y publicación con periodicidad anual de este informe, el correspondiente al ejercicio 2008, a la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización en la sede del INSHT en diciembre de 2009, aún no había sido publicado[15].
- En relación con otra de las medidas encomendadas al INSHT para la ejecución de la línea 5.1 de actuación, consistente en la "*Creación de una red de institutos públicos para la investigación en prevención de riesgos laborales, que se relacionará de manera estable con otros organismos de investigación, Universidades y empresas*", a la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización, en diciembre de 2009, esta medida aún no se había llevado a cabo.
- El INSHT no ha procedido a la convocatoria de subvenciones a la investigación y la formación de investigadores especializados en materia de prevención de riesgos laborales, medida encomendada al INSHT en virtud del segundo Plan de Acción en cumplimiento de la línea 5.3 de actuación, a realizar desde enero de 2009, a pesar de disponer un presupuesto aprobado para ello de 800.000 euros para el ejercicio 2009.

- Por su parte, en relación con las dos medidas encomendadas a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, la primera de ellas en colaboración con la Secretaría General de Empleo y la segunda con el Ministerio de Sanidad y Consumo (actual Ministerio de Sanidad y Política Social), hay que destacar lo siguiente:
  - Para lograr el cumplimiento de la medida referente a la "*Preparación de los trabajos para revisar los criterios a aplicar para la notificación y registro de los partes de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*", ya prevista en el primer Plan de Acción, se han solicitado al INSHT dos estudios, uno sobre los accidentes de trabajo y otro sobre enfermedades profesionales, a través de la Encomienda de Gestión para 2009, que seguía pendientes de elaboración a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización en diciembre de 2009. En las alegaciones formuladas por la DGOSS señala que el INSHT Trabajo había concluido el Informe sobre el "*Análisis de la calidad y especificidad de la cumplimentación del parte de accidente de trabajo en el sistema Delta 2003-2008",* estando todavía pendiente el estudio relativo a las enfermedades profesionales.
  - A su vez, la medida definida en cumplimiento de la línea 5.2 de actuación "Elaboración de guías de los síntomas y patologías relacionadas con los agentes causantes de las enfermedades profesionales", también desde el primer Plan de Acción, está pendiente de cumplimiento a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización en la sede de los organismos y entidades del Ministerio de Trabajo e Inmigración en diciembre de 2009.

[15] En las alegaciones presentadas por el INSHT se señala que el Informe correspondiente al ejercicio 2008 ha sido publicado y que está trabajando en el informe del ejercicio 2009.

Objetivo 6: *"Potenciar la formación en materia de prevención de riesgos laborales".*

- El fundamento del objetivo 6 es que "*para consolidar una auténtica cultura de prevención, es necesario* tomar *conciencia de que la prevención no comienza en el ámbito laboral, sino en etapas anteriores, en especial en el sistema educativo*". Para procurar el cumplimiento del objetivo 6, el primer Plan de Acción estableció la constitución de un grupo de trabajo sobre educación y formación, en el seno de la CNSST, que debía estar en funcionamiento en septiembre de 2007. El grupo se constituyó el 25 de febrero de 2008.
- En dicho Plan de Acción se encomendaba la realización de los trabajos necesarios para desarrollar el objetivo 6 a la Secretaría General de Empleo en colaboración con el entonces Ministerio de Educación y Ciencia para elabora un Plan Nacional de Formación que, en diciembre de 2009, seguía en fase de discusión.
- A mayor abundamiento, se indica en la Estrategia que en dicho Plan Nacional de Formación deberán incluirse "*medidas diferenciadas para la formación en materia preventiva para trabajadores*". Dichas medidas en materia de formación para el empleo deberían encuadrarse en el marco del Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo (firmado por el Gobierno y los interlocutores sociales en febrero de 2006), así como en el marco del desarrollo y ejecución del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, que dispone en su artículo 32.1 del citado Real Decreto, que el "*Servicio Público de Empleo Estatal, con la colaboración y el apoyo técnico de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo,* desarrollara *las funciones de programación, gestión y control de la formación profesional para el empleo de competencia estatal.*".

Objetivo 7: "Reforzar las instituciones dedicadas a la prevención de riesgos laborales"

- Según establece la Estrategia "*El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo necesita una profunda reforma. Debe asumir su función como centro de referencia de la seguridad y salud española …*".

  En consecuencia, se estableció en el primer Plan de Acción, como medida para el cumplimiento de la línea de actuación 7.1, la "*Aprobación del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del INSHT*", que debía estar realizada en el tercer trimestre de 2007, medida que fue nuevamente incluida en el segundo Plan de Acción, aunque esta vez figuraba el cuarto trimestre de 2008 como la fecha prevista de realización.

  En el "*Informe de Fiscalización del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo*", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 27 de noviembre de 2008, ya se señalaba la necesidad de reformar de forma urgente e inaplazable el INSHT.
- En cuanto a las medidas incluidas en los Planes de Acción para el cumplimiento de la línea de actuación 7.2, encomendadas a la ITSS, hay que reseñar que en el primer Plan de Acción se dispuso la creación, en octubre de 2007, de un grupo de trabajo entre la ITSS y las CC.AA., que estudiara las medidas necesarias para facilitar "*una rápida y efectiva recaudación de las sanciones impuestas por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales*". El 6 de noviembre de 2008 se creó este grupo de trabajo, acordándose en esa fecha la cumplimentación de un cuestionario por parte de las Comunidades Autónomas, a través del cual poder efectuar un diagnóstico de la situación existente, como punto de partida de las tareas a realizar. Sin embargo, a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización del Tribunal de Cuentas en la sede de la ITSS (en noviembre de 2009), sólo once Comunidades Autónomas habían remitido dicho cuestionario, habiéndose vuelto a solicitar a las restantes por parte de la ITSS. Por tanto, la ITSS debe intensificar las medidas para el cumplimiento de la línea de actuación.

Objetivo 8: *"Mejorar la participación institucional y la coordinación de la Administraciones Públicas en las políticas de prevención de riesgos laborales"*

- La CNSST tenía encomendado en el primer Plan de Acción la creación de un grupo de trabajo para su reforma y potenciación, que fue constituido con fecha 29 de noviembre de 2007, aun cuando dicho Plan establecía el inicio de su actividad en julio de ese ejercicio.

- Por su parte, a la Secretaría General de Empleo se le encomendó la creación de la Comisión Técnica INSHT-CC.AA. en prevención de riesgos laborales, medida dependiente de la aprobación del proyecto de Real Decreto del INSHT, por cuanto que debía incluirse en el articulado del citado proyecto, por lo que la Comisión aún no ha sido creada.

  A este respecto, a juicio del Tribunal de Cuentas, debería considerarse por el Ministerio de Trabajo e Inmigración la oportunidad de realizar las actuaciones necesarias para crear dicha Comisión técnica INSHT-CC.AA. cubriendo el vacío legal existente en relación con la actividad que, desde el 8 de septiembre de 1999, viene desarrollando el Comité Técnico Mixto MTIN-CC.AA. en prevención de riesgos laborales (foro de discusión y diálogo de los órganos de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas competentes en materia de prevención) que funciona en la práctica sin más amparo legal que el acuerdo de sus miembros, entre los que se cuenta el INSHT, que coordina los diferentes grupos de trabajo técnicos constituidos en el seno del citado Comité.

- Se establecía en el primer Plan de Acción la medida consistente en la "*Preparación de un acuerdo general al que se adecuen los acuerdos y protocolos que se formalicen a nivel autonómico para intensificar la coordinación y cooperación entre las distintas instituciones que intervienen en la investigación de los accidentes de trabajo*". Asimismo, se establecía "*la intensificación de los mecanismos de coordinación entre la Fiscalía especializada en seguridad y salud en el trabajo, las Autoridades Laborales de las Comunidades Autónomas y la ITSS*". En relación con estas medidas, el 17 de septiembre de 2007 se firmó un "*Protocolo Marco de colaboración*" entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio del Interior, el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Fiscalía General del Estado, con la adhesión de CC.OO., UGT y el Consejo General de la Abogacía Española. Un año después, con fecha 10 de septiembre de 2008, se adhirió a él el Ministerio de Justicia.

  Una vez firmado dicho *"Protocolo Marco",* en el segundo Plan de Acción, con la pretensión de extender el ámbito de aplicación del mismo a las Comunidades Autónomas, se estableció la medida de "*Promover acuerdos o convenios autonómicos (…)".* En cumplimiento de dicha medida, en la reunión de la Comisión de Seguimiento del Protocolo Marco celebrada el 20.10.2008, se aprobó un modelo de Convenio autonómico y se acordó el inicio de las actuaciones dirigidas a hacer llegar a los responsables de las distintas Comunidades Autónomas la propuesta de suscripción de dichos Convenios. Sin embargo, a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización en noviembre de 2009 en la sede de la ITSS, es decir, un año después de la reunión celebrada el 20.10.2008, sólo la Comunidad Autónoma de Cantabria había presentado un borrador de convenio.

Ni la *"Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)"* ni las medidas contenidas en los Planes de Acción fueron acompañadas de una memoria económica que permitiera conocer el coste de su implantación y las partidas presupuestarias asignadas para su financiación. Por tanto, este Tribunal de Cuentas no ha podido determinar, con carácter general, el coste de desarrollo de dicha Estrategia y, en consecuencia, no ha podido valorar el cumplimiento de los principios generales preceptivos en la gestión de los fondos públicos.

2.- CONSIDERACIONES GENERALES

2.1.- FINANCIACIÓN DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

La Disposición adicional quinta de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, estableció que "*Para el cumplimiento de sus fines se dotará a la fundación de un patrimonio con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación procedente del exceso de excedentes de la gestión realizada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. La cuantía total de dicho patrimonio no excederá del 20 por ciento del mencionado Fondo, determinada en la fecha de entrada en vigor de esta Ley*".

Como se ha comentado anteriormente, los recursos del Fondo de Prevención y Rehabilitación proceden del exceso de excedentes de la gestión realizada por las MATEPSS, a que se refiere el artículo 73 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Con respecto al patrimonio y a la financiación de la FPRL, desde su creación hasta la fecha en la que este Anteproyecto de Informe se remite para alegaciones, pueden distingue tres fases diferenciadas:

1ª. Una primera fase abarca desde la creación de la FPRL, el 27 de abril de 1999, hasta la entrada en vigor de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2006.

Los Estatutos de la FPRL señalaban en su artículo 28.e) que *"(…) la Administración General del Estado, en los términos de lo establecido en la disposición adicional quinta de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, realizará una aportación que se cifra en nueve mil novecientos noventa millones de pesetas* (esto es, 60.041.109,20 euros) *en el plazo de cinco años, a contar desde la constitución de la Fundación".* Los Estatutos de la FPRL limitaban la aportación a una cantidad inferior al 20% del citado Fondo de Prevención y Rehabilitación.

En este contexto, la FPRL fue constituida el 27 de abril de 1999 y con un período de financiación implícito de cinco años (hasta el 27 de abril de 2004), dado que en esta fecha finalizaba el plazo de cinco años fijado en los Estatutos para recibir financiación de la Administración General del Estado.

La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social de 16 de diciembre de 1998 autorizó la liberación y entrega a favor de la FPRL, que estaba en proceso de formación a dicha fecha, de la cantidad de 60.000 euros, como dotación inicial de la misma, con cargo al saldo de la cuenta corriente en la que se recoge el 80% del excedente de gestión generado por las MATEPSS a que se refiere el citado artículo 73 de la LGSS.

A pesar del período de financiación implícito de cinco años, que terminó el 27 de abril de 2004, con fecha 18 de febrero del año 2005, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social comunicó a la FPRL la aportación procedente del Fondo de Prevención y Rehabilitación de veinticuatro millones de euros, para que pudiera continuar desarrollando las acciones que tenía encomendadas para el ejercicio 2005. A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta disposición de recursos procedentes del Fondo de Prevención y Rehabilitación no debió haberse realizado, dado que no contaba con amparo normativo suficiente, situación subsanada, posteriormente, mediante la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2006.

2ª. La segunda fase de financiación de la FPRL se inició el 1 de enero de 2006, con la entrada en vigor de la Disposición adicional cuadragésima séptima de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, que incluyó, con vigencia indefinida, un apartado 2 a la mencionada Disposición adicional quinta de la Ley 31/1995, en la que se señala que "*Con el fin de garantizar la regularidad en el cumplimiento de los fines de la Fundación, se podrán realizar aportaciones patrimoniales a la misma, con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación mencionado en el apartado anterior, con la periodicidad y la cuantía que se determinen reglamentariamente"*.

Esta disposición vino a dar cobertura legal al nuevo sistema de financiación de la FPRL, al no establecer ni un importe máximo ni un plazo de vigencia de financiación de la FPRL.

Como desarrollo de la citada Disposición adicional cuadragésima séptima, 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, estableció una aportación a la FPRL con cargo al citado Fondo de Prevención y Rehabilitación cifrada en veinticinco millones de euros.

De acuerdo con la citada Orden TAS/3623/2006, a partir de dicho ejercicio, la cuantía de la aportación a realizar a la FPRL sería fijada anualmente por la Secretaría de Estado para la Seguridad Social y autorizada por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social.

Asimismo, el apartado 2 del artículo 8 de dicha Orden señala que: *"La cuantía* [de las aportaciones patrimoniales a la FPRL realizadas con cargo al 80 por ciento del exceso de excedentes de la gestión de las MATEPSS ingresado en el Banco de España a disposición del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, actual Ministerio de Trabajo e Inmigración] *se fijará anualmente por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, teniendo en cuenta el exceso de excedentes generado por las mutuas en el último ejercicio, y sin que dicha aportación pueda rebasar el límite de veinticinco millones de euros".*

Por su parte, el artículo 9, relativo a la autorización de las aportaciones realizadas a la FPRL (procedentes del Fondo de Prevención y Rehabilitación), establece que: *"La autorización para la entrega de las aportaciones corresponderá a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social. A tal efecto, antes del día 15 de diciembre de cada año, la FPRL formulará la solicitud de entrega de la aportación ante la mencionada Dirección General, acompañada del plan detallado de actividades a desarrollar con dicha aportación en el ejercicio siguiente".*

Por tanto, a partir del 1 de enero de 2006 la financiación de la FPRL está limitada a un importe máximo de veinticinco millones de euros anuales, y debe ser solicitada ante la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, acompañada de un "*plan detallado de actividades a desarrollar*", que en la práctica se reduce a la mera remisión de la asignación de recursos por parte del Patronato de la FPRL. A este respecto, este Tribunal de Cuentas considera que el Patronato de la FPRL debe elaborar un Plan de actuación, que establezca unos objetivos generales, un orden de preferencia para el cumplimiento de los fines de la FPRL y una evaluación de resultados, tal y como establecen sus Estatutos (artículo 6), hecho que no ha realizado el Patronato, tal y como se señala en el epígrafe III.3.1 de este Informe.

Al igual que sucedía en la fase anterior de financiación de la FPRL, el Ministerio de Trabajo e Inmigración no efectúa un seguimiento y valoración de las actuaciones realizadas por la FPRL, con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación, situación que debe subsanar este Ministerio, máxime si tenemos presente que el Ministerio de Trabajo e Inmigración ejerce el Protectorado de la citada FPRL.

3ª. La tercera fase se inició el 29 de junio de 2007, fecha en que el Consejo de Ministros refrendó el documento denominado "*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.

La citada Estrategia Española dispuso, en su objetivo 3, relativo al fortalecimiento del papel de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y de los trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo, que "*el Gobierno articulará en el plazo correspondiente la financiación de los programas sectoriales bajo la formulación de una línea de financiación adicional de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, con carácter excluyente de las demás ayudas de dicha Fundación*".

Por otra parte, el objetivo 7 de la citada Estrategia Española, destinado a reforzar las instituciones dedicadas a la prevención de riesgos laborales, estableció que "*A la vista de la eficacia de las acciones de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales se decidirá el marco de actuación que se aplicará a la indicada Fundación y se adoptarán las medidas que resulten necesarias para su implementación en el futuro, de acuerdo con los siguientes principios:*

- *Financiación estable y adecuada de las funciones a desempeñar.*
- *Debe ponerse en valor el papel de la Fundación para favorecer el cumplimiento de la normativa de las PYMES, realizándose de acuerdo con la disposición adicional quinta de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.*
- *Debe favorecerse una mayor implicación de las Comunidades Autónomas en las acciones desarrolladas por la Fundación".*

Ante esta nueva situación, la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 contempló créditos iniciales por importe de 40.000.000 de euros para financiar a la FPRL, con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación.

Por su parte, la Orden TIN/442/2009, de 24 de febrero, establece que se podrán realizar aportaciones adicionales a la FPRL, que serán complementarias a las que se realizan con cargo al 80% del exceso de excedentes de la gestión de las MATEPSS, y que no computarán en el límite anual de veinticinco millones de euros señalados en la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre. Estas aportaciones adicionales se establecerán anualmente por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, teniendo en cuenta el exceso de excedentes generado por las MATEPSS en el último ejercicio.

Por tanto, a partir del año 2009, el límite para financiar a la FPRL viene dado por los créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, estando condicionada su disposición a lo establecido anualmente por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

2.2.- MEDIOS PERSONALES DE LA GERENCIA DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Como se ha señalado anteriormente, al Director Gerente de la FPRL le corresponde la gestión diaria de la Fundación, con las facultades y apoderamiento que el Patronato expresamente le encomiende. Así, corresponde al Gerente de la FPRL desarrollar la gestión de la fundación y representarla ante cualquier Administración pública, así como dirigir, gobernar y administrar la actividad de la FPRL, entre otras funciones.

Los Estatutos de la FPRL prevén que el Director Gerente sea asistido por una estructura técnica y administrativa decidida por el Patronato, que deberá ser suficiente para garantizar la convocatoria y el funcionamiento de sus órganos, la función administrativa, la evaluación y el seguimiento de las actividades y programas y aquellas otras funciones que establezca el Patronato.

Por su parte, el artículo 46.4 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones preceptúa que *"La selección de personal deberá realizarse con sujeción a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad de la correspondiente convocatoria"*, manifestando dicho artículo en su apartado 5 que "*Asimismo, su contratación se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, salvo que la naturaleza de la operación a realizar sea incompatible con estos principios".*

La evolución del número de trabajadores de la Gerencia de la FPRL ha ido aumentando, pasando de siete trabajadores en el ejercicio 2000, a las once personas que componían su estructura técnico-administrativa a fecha 21.5.2009, de acuerdo con el siguiente organigrama:

- Gerente.
- Director Técnico.
- Director Económico-Financiero.
- Siete técnicos.
- Secretaria.

La Dirección Técnica, al frente de la cual se encuentra su Director Técnico, tiene adscrita un total de tres técnicos, a quienes corresponde el análisis y revisión de la documentación técnica derivada del desarrollo y ejecución de las acciones financiadas por la FPRL.

Por su parte, la Dirección Económico-Financiera se encuentra integrada por su Director y cuatro técnicos de la Gerencia, correspondiéndole la gestión económica y financiera de la FPRL, así como el análisis y revisión de la documentación administrativa y económica derivada del desarrollo y ejecución de las acciones financiadas por la FPRL.

Sin embargo, estas competencias asignadas a cada Dirección no se encuentran recogidas en un manual de procedimiento interno aprobado por la FPRL que garantice la adscripción de competencias y el cumplimiento de las mismas, situación que la FPRL debe subsanar con el fin de articular un procedimiento interno que garantice el cumplimiento de las competencias y funciones encomendadas a la FPRL.

Analizada la estructura técnica y administrativa con que se encuentra dotada la Gerencia de la FPRL, así como las funciones desarrolladas por la misma, a juicio de este Tribunal de Cuentas, dicha estructura se encuentra insuficientemente dotada de medios humanos que puedan garantizar una evaluación, análisis y seguimiento adecuado de las acciones financiadas por la FPRL, siendo esta insuficiente estructura una de las causas fundamentales que ha generado las deficiencias que este Tribunal pone de manifiesto a lo largo de este Informe.

Esta situación ha provocado que la Gerencia de la FPRL centre sus trabajos en el análisis y revisión de la documentación administrativa y económica derivada del desarrollo de las acciones, en menoscabo del análisis de una valoración técnica sobre la adecuación de los productos finales derivados de la acción, así como el cumplimiento de los objetivos y seguimiento del desarrollo de dichas acciones, y la evaluación de los resultados obtenidos con su ejecución, lo que supuso un incumplimiento de los principios de eficacia en el cumplimiento de los objetivos y de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos que deben regir en su gestión.

Por ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el Patronato de la FPRL debe articular las medidas oportunas necesarias tendentes a potenciar la mencionada estructura técnica y administrativa de la Gerencia, con el fin de garantizar el cumplimiento de las funciones encomendadas a la misma y lograr una eficaz y eficiente gestión de los recursos públicos asignados a la FPRL.

2.3.- PARTICIPACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LAS ACTIVIDADES DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, la FPRL es una fundación del sector público estatal, dado que se constituyó con una aportación exclusiva al patrimonio de la FPRL de la Administración General del Estado. En consecuencia, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.f) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, la FPRL forma parte del sector público estatal.

Sin embargo, aunque la FPRL es una fundación del sector público estatal, tan sólo un 25% de los patronos pertenecen a la Administración General del Estado, mientras que otro 25% pertenecen a las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, el otro 25% a las organizaciones empresariales, y el 25% restante a las organizaciones sindicales; composición del Patronato que no desvirtúa la consideración de la FPRL como parte integrante del sector público estatal.

Independientemente de lo anterior, y de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional quinta de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, *"La planificación, desarrollo y financiación de acciones en los distintos ámbitos territoriales tendrá en consideración, la población ocupada, el tamaño de las empresas y los índices de siniestralidad laboral. Los presupuestos que la fundación asigne a los ámbitos territoriales autonómicos que tengan asumidas competencias de ejecución de la legislación laboral en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo*, *serán atribuidos para su gestión a los órganos tripartitos y de participación institucional que existan en dichos ámbitos y tengan naturaleza similar a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo".*

De acuerdo con esta Disposición adicional, cada Comunidad Autónoma ha creado sus órganos tripartitos territoriales y de participación institucional. En la Ciudad Autónoma de Ceuta realiza estas funciones la Delegación del Gobierno, y en la Ciudad Autónoma de Melilla, el Servicio Provincial del INSHT, tal y como se señala en el cuadro siguiente:

Cuadro nº 12

ÓRGANOS TRIPARTITOS TERRITORIALES Y DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

COMUNIDADES AUTÓNOMAS / CIUDADES AUTÓNOMAS	DENOMINACIÓN	NORMATIVA
JUNTA DE ANDALUCÍA	Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales	Decreto 277/1997 de 9 diciembre, por el que se crea el Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales
GOBIERNO DE ARAGÓN	Consejo Aragonés de Seguridad y Salud Laboral	Decreto 336/2001, de 18 diciembre, del Gobierno de Aragón, de creación del Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral y de regulación del Consejo Aragonés de Seguridad y Salud Laboral
GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS	Junta Rectora del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales	Ley del Principado de Asturias 4/2004, de 30 noviembre, del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales
GOBIERNO DE LAS ILLES BALEARS	Consejo de Salud Laboral de las Illes Balears	Decreto 8/2006, de 3 febrero, del Consejo de Salud Laboral de las Illes Balears
GOBIERNO DE CANARIAS	Comisión Permanente del Consejo Rector del Instituto Canario de Seguridad Laboral	Decreto 215/1998, de 20 noviembre, por el que se crea el Instituto Canario de Seguridad Laboral
GOBIERNO DE CANTABRIA	Comisión Cántabra de Seguridad y Salud en el Trabajo (hasta 20/11/2006) y Comisión Delegada de Seguridad y Salud en el Trabajo (desde 21/11/2006)	Decreto 93/2001, de 28 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 67/1997, de 26 de junio, por el que se crea y regula la Comisión Cántabra de Seguridad y Salud en el Trabajo y Decreto 111/2006, de 9 noviembre, por el que se crea y regula el Consejo Cántabro de Seguridad y Salud en el Trabajo
JUNTA DE CASTILLA-LA MANCHA	Comisión Regional de Seguridad y Salud Laboral de Castilla-La Mancha	Decreto 104/1996, de 9 julio, de creación de la Comisión Regional y Comisiones Provinciales de Seguridad y Salud Laboral
JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN	Comisión Permanente del Consejo Regional de Seguridad y Salud Laboral de Castilla y León	Decreto 103/2005, de 29 diciembre, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Seguridad y Salud Laboral de Castilla y León y sus Comisiones Provinciales de Seguridad y Salud Laboral
GENERALITAT DE CATALUÑA	Comisión Permanente del Área de Seguridad y Salud Laborales del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña	Acuerdo de la Comisión Permanente del Área de Seguridad y Salud Laborales del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña, de 09/09/2002 y Ley 7/2005 de 8 junio, del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña
GENERALITAT VALENCIANA	Consejo General del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo	Ley 2/2004 de 28 mayo, de creación del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo
JUNTA DE EXTREMADURA	Comisión Permanente de la Comisión Regional de Condiciones de Trabajo y Salud Laboral de la Junta de Extremadura	Decreto 6/1996, de 6 febrero, para la creación de la Comisión Regional de Condiciones de Trabajo y Salud Laboral
XUNTA DE GALICIA	Pleno del Consejo Gallego de Seguridad y Salud Laboral	Decreto 200/2004, de 29 julio, por el que se crea el Instituto Gallego de Seguridad y Salud Laboral y se regula el Consejo Gallego de Seguridad y Salud Laboral
COMUNIDAD DE MADRID	Consejo de Seguridad y Salud del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo	Ley 23/1997, de 19 noviembre, de creación del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo
GOBIERNO DE NAVARRA	Consejo Navarro de Seguridad y Salud en el Trabajo del Instituto Navarro de Salud Laboral	Decreto Foral 16/2006, de la Comunidad Foral de Navarra de 10 abril, por el que se aprueban los estatutos del organismo autónomo Instituto Navarro de Salud Laboral
REGIÓN DE MURCIA	Comisión Regional de Seguridad y Salud Laboral del Instituto de Seguridad y Salud Laboral de la Región de Murcia	Ley 1/2000, de 27 junio, de creación del Instituto de Seguridad y Salud Laboral de la Región de Murcia
GOBIERNO DE LA RIOJA	Consejo Riojano de Seguridad y Salud en el Trabajo	Decreto 6/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo en la Comunidad Autónoma de La Rioja (derogado por el Decreto 33/2008, de 23 de mayo, regulador del marco preventivo, la habilitación para el ejercicio de funciones de comprobación y la participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo en La Rioja)
CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA	Comisión Provincial de Seguridad e Higiene en el Trabajo	Resolución de 27 de septiembre de 1985, de la Secretaría General de Empleo y Relaciones Laborales, por la que se regula la composición y funcionamiento de las Comisiones Provinciales del Consejo General de Seguridad e Higiene en el Trabajo
CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA	Comisión Provincial de Seguridad e Higiene en el Trabajo	

Los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional gestionan los presupuestos asignados por la FPRL en sus ámbitos territoriales autonómicos.

Tal y como se expone en el epígrafe III.5.2. de este Informe, la gestión de los presupuestos asignados por la FPRL, por parte de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional, se materializa mediante la presentación a la FPRL de las acciones a desarrollar en su ámbito territorial, junto con los ejecutantes de las mismas y su importe, para su posterior confirmación por el Patronato de la FPRL, limitándose posteriormente la Gerencia de la FPRL a comunicar por escrito a cada órgano tripartito y de participación institucional, así como a las entidades ejecutantes de las acciones, las acciones confirmadas para su aceptación expresa, verificando posteriormente, una vez ejecutadas las mismas, su correcta realización, de acuerdo con lo dispuesto en la Convocatoria de asignación de recursos del ejercicio.

Sin embargo, la interpretación de la Disposición adicional quinta de la citada Ley 31/1995 ha provocado diferentes controversias dentro del Patronato de la FPRL, en relación con su último inciso, en el que se expone que "*Los presupuestos que la fundación asigne a los ámbitos territoriales autonómicos que tengan asumidas competencias de ejecución de la legislación laboral en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo, serán atribuidos para su gestión a los órganos tripartitos y de participación institucional que existan en dichos ámbitos y tengan naturaleza similar a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo".*

Así, la Comunidad Autónoma del País Vasco, desde el inicio de actuaciones de la FPRL, ha manifestado su desacuerdo con las convocatorias de asignación de recursos aprobadas por el Patronato de la FPRL. A modo de ejemplo, el representante de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Director General de OSALAN-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales) manifestó, tal y como se refleja en el Acta 1/2007-P del Patronato, que "*…no se está cumpliendo con lo previsto en la Disposición adicional 5ª de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en cuanto a la asignación de los presupuestos a los ámbitos territoriales para su gestión por los órganos tripartitos y de participación institucional que existan en dichos ámbitos. Por esta razón, anuncia la decisión del Gobierno vasco de impugnar, a partir de ahora, todas las convocatorias de la Fundación".*

Con carácter previo a dicha impugnación, el Gobierno vasco adoptó, con fecha 9.10.2007, un acuerdo de requerimiento al Gobierno del Estado para que anulase la Convocatoria de asignación de recursos del año 2007 de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

Recientemente, como consecuencia del recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma del País Vasco contra la resolución dictada por la FPRL el día 7.7.2008, aprobando la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2008, el Juzgado Central Contencioso-Administrativo nº 7 dictó, con fecha 23 de marzo de 2009, Sentencia nº 92, estimando el recurso interpuesto por la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra la citada resolución de la FPRL, anulando y dejando sin efecto dicha Convocatoria por no ajustarse a Derecho.

Entre los Fundamentos de Derecho recogidos en dicha Sentencia, se manifiesta que, dado que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene atribuida la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia laboral, de la que forma parte la prevención de riesgos laborales, los recursos disponibles en esta materia deben atribuirse a los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional para su gestión, respetando el orden constitucional y estatutario de competencias, pues, de no ser así, el Estado estaría restringiendo la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno.

Con fecha 16 de abril de 2009 la FPRL, a través de la Abogacía General del Estado, ha interpuesto recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional,

solicitando la revocación de dicha sentencia, fundamentada en que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo no es el competente para dirimir una cuestión referente a las entregas dinerarias sin contraprestación realizadas por la FPRL, sino el orden jurisdiccional civil.

Con fecha 2 de diciembre de 2009 la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia estimando el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado en representación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, revocando la Sentencia de fecha 23 de marzo de 2009, dictada por el juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 7, por no ser competente el orden jurisdiccional contencioso administrativo para conocer del recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma del País Vasco contra la convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2008 de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, correspondiendo la competencia al orden jurisdiccional civil.

2.4.- RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LA ACTIVIDAD DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

2.4.1.- Régimen jurídico

Para el cumplimiento de sus fines, la FPRL procede a la asignación gratuita de recursos para la financiación de las acciones que le son propias (información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales), de acuerdo con los artículos 10 y 12 de sus Estatutos.

En consecuencia, la FPRL perfecciona los fines de interés general para los que fue constituida, mediante la realización de entregas dinerarias a terceros sin contraprestación, articulada a través de una convocatoria pública anual de asignación de recursos.

A este respecto, la Ley 38/2003, de 17 noviembre, General de Subvenciones establece lo siguiente en su Disposición adicional decimosexta:

“Disposición adicional decimosexta. Fundaciones del sector público.

1. Las entregas dinerarias sin contraprestación que realicen las fundaciones del sector público se regirán por el derecho privado, si bien serán de aplicación los principios de gestión contenidos en esta Ley y los de información a los que se hacen referencia en el artículo 20. En todo caso, las aportaciones gratuitas que realicen habrán de tener relación directa con el objeto de la actividad contenido en la norma de creación o en sus estatutos.

2. A los efectos de esta Ley, se consideran fundaciones del sector público aquellas fundaciones en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

> *a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de las Administraciones públicas, sus organismos públicos o demás entidades del sector público.*
>
> *b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades*”.

Este precepto es aplicable en toda su extensión a la actividad de la FPRL, dado que, como se ha comentado anteriormente, esta Fundación pertenece al sector público estatal.

Así, desde el punto de vista subjetivo, la definición de "fundación del sector público" que contiene la citada Disposición adicional decimosexta es idéntica a la definición que establece la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones en su artículo 44, para definir el concepto genérico de "fundación del sector público estatal", definición en la que se encuadra la FPRL como una fundación del sector público estatal, puesto que fue constituida con una aportación mayoritaria directa del sector público estatal, y su patrimonio fundacional está formado, igualmente, en su totalidad, por bienes o derechos de origen estatal.

Desde el punto de vista objetivo, el ámbito de aplicación que delimita la disposición adicional decimosexta de la Ley General de Subvenciones es el referido a las entregas dinerarias sin contraprestación que realicen las fundaciones del sector público, y no cabe duda que la asignación de recursos que lleva a cabo la FPRL a través de una convocatoria pública anual, para la realización de acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos, actividades con la finalidad de promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas, constituyen, por su propia naturaleza, entregas dinerarias sin contraprestación, de las contempladas en la mencionada Disposición adicional decimosexta.

Así pues, la asignación gratuita de recursos que lleva a cabo la FPRL mediante convocatoria pública anual para la financiación de las acciones que le son propias no está sujeta a los preceptos de la Ley General de Subvenciones, sino únicamente a sus principios de gestión e información y al Derecho privado, tal y como establece la Disposición adicional decimosexta de la Ley General de Subvenciones.

En concreto las normas de derecho privado aplicables son las siguientes:

- Los acuerdos que adopten la FPRL y los perceptores de las entregas dinerarias, tanto de entrega de los fondos como de aceptación de los mismos, que vincularán recíprocamente a las partes, como "lex contractus". Estos acuerdos son las Convocatorias públicas de asignación de recursos, cuyo contenido deben asumir como parte de su acuerdo de aceptación los perceptores de las asignaciones.
- Las normas o procedimientos internos de gestión de la propia Fundación, que el artículo 5 del Reglamento de desarrollo de la Ley General de Subvenciones ha preceptuado que se sujeten a determinados requisitos tendentes precisamente a asegurar la transparencia y objetividad del procedimiento de asignación de estas entregas dinerarias.
- Los Estatutos de la FPRL.
- La demás legislación de Derecho Común aplicable por la Fundación.

Por otro lado, se encuentran las normas de Derecho Público que resulten de aplicación, en particular los preceptos de la Ley General Presupuestaria referidos a las fundaciones del sector público estatal y la legislación reguladora del Tribunal de Cuentas.

2.4.2.- Análisis de la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 38/2003

Como se ha señalado anteriormente, las entregas de fondos públicos realizadas por las fundaciones del sector público reciben la denominación de *"entregas dinerarias sin contraprestación"*.

Sin embargo, desde el punto de vista objetivo, los conceptos *"entregas dinerarias sin contraprestación*" y "*subvención"* ofrecen similitudes, en virtud de las cuales la asignación de

recursos que lleva a cabo la FPRL podría encuadrarse, a juicio de este Tribunal de Cuentas, dentro del ámbito objetivo de la subvención.

Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley General de Subvenciones, *"Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas y privadas, y que cumpla con los siguientes requisitos:*

a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.

b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública".

A juicio de este Tribunal de Cuentas, las acciones financiadas por la FPRL cumplen, desde un punto de vista objetivo, los requisitos establecidos en el artículo anteriormente citado para ser encuadradas dentro del concepto de subvención, ya que:

1. De acuerdo con el artículo 10 de los Estatutos de la FPRL "*(…) las acciones serán siempre gratuitas para los beneficiarios sin que la Fundación pueda percibir de ellos cantidad alguna en contraprestación a los servicios que reciban"*, cumpliéndose, de esta forma, el primero de los requisitos recogidos en el artículo 2.a) de la citada Ley 38/2003.

2. Con respecto al segundo de los requisitos recogidos en el mencionado artículo, es decir, que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo o realización de una actividad, el artículo 14 de los mencionados Estatutos de la FPRL establece que *"(…) deberá justificarse el desarrollo de la acción por los diferentes órganos encargados de la gestión de los presupuestos asignados y se realizará una valoración y seguimiento del cumplimiento de los objetivos de las diferentes acciones"*, lo que conlleva la obligación, por parte de los ejecutantes de las acciones, de justificar el desarrollo de las mismas y cumplir los objetivos establecidos.

3. Con respecto al tercero de los requisitos exigidos para que una entrega dineraria sea considerada una subvención, es decir, que el proyecto financiado fomente una actividad de utilidad pública o interés social, el artículo 6 de los mencionados Estatutos establece que *"La finalidad de la Fundación es la de promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas"*, lo cual conlleva una utilidad pública o interés social de los recogidos en el artículo 2.c) de la citada Ley 38/2003.

En definitiva, la asignación gratuita de recursos realizada por la FPRL para financiar la realización de acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales cumple todos los requisitos establecidos en el artículo 2 de la Ley 38/2003 para ser encuadrada dentro del concepto de subvención.

Sin embargo, tal y como ya se ha señalado, la asignación de recursos que lleva a cabo la FPRL mediante convocatoria pública anual para la financiación de las acciones no está sujeta a los preceptos de la Ley General de Subvenciones, a excepción de los principios de gestión e información y al Derecho privado, tal y como establece la citada Disposición adicional decimosexta de la mencionada Ley 38/2003. El motivo de esta situación tiene su causa en razones de ámbito

subjetivo, es decir, por no considerarse estas Fundaciones parte integrante de las Administraciones públicas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la citada Ley 38/2003.

Sin embargo, aun cuando la naturaleza jurídica de las Fundaciones del sector público estatal en general, y de la FPRL en particular, tenga características propias, la realidad es que la financiación de la FPRL procede íntegramente de fondos del sector público, en concreto, del Fondo de Prevención y Rehabilitación, por lo que, a juicio de este Tribunal, el procedimiento de gestión y justificación de los fondos públicos gestionados por la FPRL debería someterse a la Ley General de Subvenciones y normas complementarias, dado que las acciones financiadas por dicha Fundación se ajustan plenamente al concepto de subvención recogido en dicha Ley.

Por todo ello, el Tribunal de Cuentas considera necesario la modificación de la Disposición adicional decimosexta de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, con el objetivo de que las entregas dinerarias sin contraprestación otorgadas por la FPRL, que están financiadas íntegramente con recursos públicos, se sometan a los preceptos recogidos en dicha Ley General de Subvenciones y normas complementarias, solventando, de esta forma, los incumplimientos e incidencias puestos de manifiesto a lo largo del presente Informe, cuya causa principal deriva de esta falta de aplicación de la Ley General de Subvenciones a las entregas dinerarias sin contraprestación otorgadas por la FPRL.

No obstante, hasta que el Gobierno proceda a la modificación de la citada Disposición adicional, el Patronato de la FPRL debería articular las medidas necesarias que garantizasen el cumplimiento de los principios de gestión e información recogidos en la Ley General de Subvenciones que le resultan de aplicación con el fin de adaptar sus procedimientos de gestión, control y justificación de los fondos públicos asignados a los citados principios.

A este respecto, conviene recordar la modificación introducida por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, con respecto al ámbito subjetivo de aplicación de dicha Ley, al incluir en dicho ámbito las fundaciones del sector público estatal, situación no recogida en el derogado Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

2.5.- EL ALCANCE DE LA FUNCIÓN FISCALIZADORA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Con independencia de lo que disponen la Ley General de Subvenciones y la Ley de Fundaciones, tanto la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (en adelante, LOTCu), como la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (en adelante, LFTCu), atribuyen al Tribunal de Cuentas, sin restricción alguna, la fiscalización de cualesquiera tipo de subvenciones o ayudas concedidas por las entidades integrantes del sector público, cualquiera que sea su denominación o el régimen jurídico que les sea de aplicación, y con independencia de cual haya de ser el parámetro legal de referencia para el control[16].

[16] No se aceptan las alegaciones formuladas por el Presidente del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales en relación con la falta de competencia del Tribunal de Cuentas al señalar que la función fiscalizadora de este Tribunal debe ceñirse al examen y comprobación de las cuentas públicas sin que pueda extenderse más allá y sin que pueda erigirse en supremo órgano rector de toda actividad administrativa o pública en general, evaluando aquellos aspectos de la actividad competencial que no tengan una relación directa con el origen, utilización o destino de los fondos públicos.

A este respecto, conviene recordar que de acuerdo con lo establecido en los artículos 1 y 5 de la Ley Orgánica 2/1982, este Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, ejerciendo sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico.

Así, el artículo 4, párrafo 2, de la LOTCu dispone que:

> *"Al Tribunal de Cuentas corresponde la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas".*

Por su parte, el artículo 34.3 de la LFTCu establece que:

> *"Los perceptores o beneficiarios de ayudas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o procedentes de entidades integrantes del sector público, tales como subvenciones, créditos o avales, sean personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, así como los particulares que administren, recauden o custodien fondos o valores del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, hayan sido o no intervenidas las respectivas operaciones, estarán obligados a rendir las cuentas que la Ley establece".*

En este contexto, el artículo 38 de la LFTCu precisa que:

> *"El examen de las cuentas que deban rendir los perceptores o beneficiarios de ayudas consistentes en subvenciones, créditos o avales del sector público, se extenderá tanto a la comprobación de que las cantidades de que se trate se han aplicado a las finalidades para las que fueron concedidas como a sus resultados".*

Como ya hemos señalado, la FPRL es una fundación del sector público estatal que, por consiguiente, forma parte del sector público estatal (artículo 2.1.f. de la Ley General Presupuestaria) y en consecuencia está sujeta a la obligación de rendir cuentas al Tribunal de Cuentas de sus operaciones, cualquiera que sea su naturaleza (artículos 119.3, 137, 138 y 140 de la Ley General Presupuestaria, en relación con el artículo 4 y demás preceptos aplicables de la LOTCu y la LFTCu).

No cabe por tanto duda de la sujeción de la FPRL y de la gestión de sus fondos a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, máxime cuando éstos tienen naturaleza pública y están afectos a fines generales de prevención y rehabilitación.

Pero a su vez, tampoco cabe duda de la extensión de la fiscalización, como sujetos fiscalizados, a los perceptores de las asignaciones gratuitas entregadas por la Fundación, toda vez que dichas asignaciones, si bien no están sujetas al régimen general de la Ley General de Subvenciones, constituyen ayudas procedentes de una entidad perteneciente al sector público estatal y por ello están sujetas a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, como expresamente así lo establecen el artículo 4, párrafo 2, de la LOTCu, y el artículo 34.3 de la LFTCu, antes transcritos.

En consonancia con esta sujeción legal a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, la propia Convocatoria 2006 recoge expresamente en su apartado 11, entre las obligaciones, requisitos y condiciones de aceptación del perceptor de los fondos asignados, *"la aceptación de las actuaciones*

Por otro lado, tanto el artículo 9 de la citada Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas como su artículo 4.2 habilitan a este Tribunal a fiscalizar la gestión de los fondos públicos gestionados por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, así como a los perceptores de las entregas dinerarias sin contraprestación realizadas por la Fundación, fiscalizando el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, pudiendo en consecuencia este Tribunal analizar todas aquellas situaciones que puedan redundar en la mejora de esta gestión económico-financiera desde los principios de eficiencia y economía. A mayor abundamiento, el artículo 14 de la citada Ley Orgánica, habilita al Tribunal de Cuentas para proponer las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, a las que se hace referencia en este Informe.

de comprobación que realice la propia Fundación, y las de control financiero [sic] *que lleve a cabo el Tribunal de Cuentas, facilitando, en su caso, el acceso a los locales e instalaciones donde deba realizarse la inspección o control a las personas físicas encargadas de ello"*. En este mismo sentido se pronuncia el apartado 1.2 de la Guía de seguimiento 2006.

A mayor abundamiento, el apartado 3.3.2 de la Guía de seguimiento 2006 dispone que "(…) *Se facilitarán copias de la documentación acreditativa de los gastos y pagos imputables, todas ellas visadas y selladas por el responsable legal, sin perjuicio de la obligación del ejecutante de conservar los documentos originales y de atender las posibles actuaciones de comprobación que pudiera realizar tanto la propia Fundación como el Tribunal de Cuentas*".

Aunque desde un punto de vista normativo no era estrictamente necesaria la inclusión de esta previsión en la Convocatoria, puesto que la competencia para fiscalizar a los perceptores de las asignaciones económicas concedidas por la FPRL le viene dada al Tribunal de Cuentas por su propia legislación reguladora, desde el punto de vista práctico resulta absolutamente oportuna ya que, de esta forma, la aceptación de las actuaciones de control del Tribunal de Cuentas por parte del perceptor de la ayuda, implica, subjetivamente, el conocimiento por su parte de que estas actuaciones pueden llegar a tener lugar, y objetivamente, la asunción expresa de dicha obligación de sujeción al control como condición de la asignación económica como parte integrante del acuerdo de aceptación, y por tanto del contrato entre las partes, esto es, del Derecho privado, al que se refiere la Disposición adicional decimosexta de la Ley General de Subvenciones.

Sentada así la sujeción a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, tanto de la FPRL como de los perceptores de las entregas dinerarias sin contraprestación por ella asignadas, cabe hacer una matización en cuanto a la posición jurídica de una y otra en relación con dicha fiscalización ya que mientras la Fundación rinde cuentas directamente ante el Tribunal de Cuentas, y el Presidente de su Patronato tiene la condición de cuentadante (artículos 137, 138 y 139 de la Ley General Presupuestaria), en el caso de los perceptores de las ayudas la situación es distinta.

En efecto, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Subvenciones, el artículo 35.4 de la LFTCu disponía que todos los perceptores de ayudas y subvenciones fueran cuentadantes directos ante el Tribunal de Cuentas, en los términos siguientes:

> *"Las cuentas de los perceptores o beneficiarios de subvenciones u otras ayudas procedentes del sector público, se remitirán al Tribunal dentro de los dos meses siguientes a la terminación del ejercicio económico correspondiente".*

Este precepto, que no fue expresamente derogado por la referida Ley General de Subvenciones, sí fue, en cambio, alterado en su significado y alcance por el artículo 14.2 de la misma Ley General de Subvenciones, que dispuso que:

> *"La rendición de cuentas de los perceptores de subvenciones, a que se refiere el artículo 34.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se instrumentará a través del cumplimiento de la obligación de justificación al órgano concedente o entidad colaboradora, en su caso, de la subvención".*

De este modo, los perceptores de ayudas y subvenciones -estén o no sujetas a la Ley General de Subvenciones- no rinden cuentas directamente ante el Tribunal de Cuentas, sino ante el órgano gestor de la subvención, mediante el cumplimiento del deber de justificación del empleo de la subvención, debiendo hacerlo ante el Tribunal de Cuentas únicamente cuando éste le requiera para ello, normalmente en el contexto de un procedimiento de fiscalización, como sucede en este caso.

A mayor abundamiento, y como se señala posteriormente, las Directrices Técnicas de la Fiscalización prevén expresamente, de acuerdo con todo lo hasta ahora expuesto, la realización de actuaciones fiscalizadoras de obtención de datos y de comprobación y verificación, tanto en la FPRL como en una muestra de perceptores de las ayudas.

3.- EL PATRONATO DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

3.1.- FUNCIONES Y COMPETENCIAS DEL PATRONATO

De acuerdo con el artículo 15 de los Estatutos de la FPRL, *"El Patronato es el órgano de gobierno, representación y administración de la Fundación. Ejecutará las funciones que le corresponden con sujeción a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y los presentes Estatutos".*

En base a lo dispuesto anteriormente, es el Patronato, constituido por todas las personas jurídicas con presencia en la CNSST (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, organizaciones empresariales y organizaciones sindicales) el órgano de gobierno, representación y administración de la FPRL, a quien corresponde acordar y resolver cuantas actuaciones sean necesarias para el cumplimiento de los fines de la Fundación.

En este sentido, el artículo 6 de los mencionados Estatutos dispone que, para el cumplimiento de la finalidad de la FPRL, cual es, la de promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas *"…, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales establecerá unos objetivos y fijará un orden de preferencias a través de un Plan de actuación. Este Plan tendrá en cuenta los criterios y programas generales de actuación a que se refiere el apartado 3 del artículo 13 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. El Plan orientará el diseño de los programas de carácter anual o plurianual a realizar mediante acciones propias".*

En un sentido similar se manifiesta el artículo 26.1 del Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de competencia estatal, al disponer que "*El patronato aprobará y remitirá al protectorado, en los últimos tres meses de cada ejercicio, un plan de actuación, en el que quedarán reflejados los objetivos y las actividades que se prevea desarrollar en el ejercicio siguiente. El patronato no podrá delegar esta función en otros órganos de la fundación".*

Con el fin de verificar el cumplimiento de las funciones encomendadas a la FPRL, este Tribunal de Cuentas solicitó, con fecha 27 de marzo de 2008, *"Copia de los planes de actuación entregados al Protectorado de la Fundación, en los ejercicios 2005, 2006 y 2007".*

En contestación a dicha solicitud de información, la FPRL comunicó a este Tribunal de Cuentas que *"En tanto se aprueban reglamentariamente las normas de elaboración del plan de actuación (desarrollo reglamentario previsto por la Disposición adicional tercera del Real Decreto 1337/2005), se ha elaborado el presupuesto de los ejercicios 2005, 2006 y 2007 conforme a lo dispuesto por el Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y las normas de información presupuestaria de estas entidades…".*

Si bien la citada Disposición adicional tercera del mencionado Real Decreto 1337/2005 manifiesta que *"Las normas de elaboración del plan de actuación de las fundaciones serán objeto de*

desarrollo reglamentario específico", este Tribunal de Cuentas considera que el Patronato de la FPRL debería haber ejercido las competencias y facultades reconocidas en sus Estatutos, aprobando un Plan de actuación en el que se recogiesen los objetivos generales y las actividades a desarrollar por parte de la FPRL, recabando los informes previos necesarios de los órganos competentes en materia de prevención de riesgos laborales y analizando las necesidades y prioridades a abordar en los distintos sectores de la actividad.

A mayor abundamiento, este Tribunal de Cuentas considera necesario que dicho Plan de actuación recoja un plan estratégico a largo plazo en el que se evalúen y revisen, de forma periódica, los resultados obtenidos en la ejecución de las acciones financiadas, así como la repercusión lograda por las mismas en la siniestralidad laboral en España.

Esta falta de aprobación de un Plan de actuación ha provocado, asimismo, el incumplimiento del artículo 9.1 de los Estatutos de la FPRL, relativo al establecimiento de programas anuales o plurianuales. A juicio de este Tribunal de Cuentas, la falta de aprobación de un Plan de actuación, desarrollado, a su vez, con carácter anual o plurianual, mediante unos programas de actividades, provocó una falta de planificación estratégica de las actividades a desarrollar por la FPRL, mediante el establecimiento de unos objetivos cuantificados que permitiesen realizar un seguimiento continuado en la ejecución de las acciones financiadas, basados en el conocimiento previo de las necesidades reales de las empresas y los trabajadores en los diferentes sectores de la actividad en materia de prevención de riesgos laborales. En las alegaciones formuladas por el Presidente del Patronato de la FPRL expone que, con carácter previo a la aprobación de la convocatoria anual de asignación de recursos procede a la solicitud y análisis de diferente información entre la que se encuentra el informe solicitado anualmente al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo denominado "*Priorización de actividades según siniestralidad grave y mortal ajustado a la población afiliada*" en el que se analiza la evolución de la siniestralidad por sector de actividad de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, por población afiliada, por rama de actividad y por la combinación de ambas informaciones, el cual sirve de premisa para la elaboración del punto "Base para un análisis de la propuesta de asignación de recursos" que anualmente analiza y aprueba el Patronato.

Esta falta de planificación de planes estratégicos en materia de prevención de riesgos laborales que determinen previamente las necesidades existentes en esta materia, pudo provocar un riesgo de desajuste importante entre la oferta de acciones presentadas y las necesidades existentes.

Por ello, en primer lugar, el Tribunal de Cuentas considera necesario que el Gobierno apruebe el desarrollo reglamentario específico de las normas de elaboración del plan de actuación de las fundaciones recogido en la Disposición adicional tercera del Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal, con el fin de que las citadas fundaciones dispongan de un marco normativo regulador en el que se fijen los criterios y bases reguladoras de dicho plan.

En segundo lugar, y hasta que se produzca la entrada en vigor de dicho reglamento, la Comisión Delegada y el Patronato de la FPRL, en el ejercicio de las competencias reconocidas en sus Estatutos, deberían proceder a elaborar y aprobar, respectivamente, un Plan de actuación en el que se fijen los objetivos generales y las actividades a desarrollar por la FPRL, fundamentados en el seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos en la ejecución de las acciones financiadas, fomentando la realización de aquellas acciones cuyos resultados muestren mayor eficacia en materia de prevención de riesgos laborales.

3.2.- MIEMBROS DEL PATRONATO DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

3.2.1.- Composición del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales

Por lo que respecta a la composición del Patronato de la FPRL, el artículo 16 de los mencionados Estatutos manifiesta que *"El Patronato de la Fundación estará constituido por todas las personas jurídicas con presencia en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, representados por un número igual de miembros al que tengan en dicha Comisión.*

De los miembros indicados, diecinueve pertenecen al Grupo de representación de la Administración General del Estado, diecinueve pertenecen al Grupo de representación de cada una de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla, diecinueve a las organizaciones empresariales más representativas y diecinueve a las organizaciones sindicales más representativas, en los términos fijados en el R.D. 1879/1996, de 2 de agosto.

De conformidad con el artículo 15.3 de la Ley 50/2002, de Fundaciones, "Los patronos entrarán a ejercer sus funciones después de haber aceptado expresamente su cargo en documento público".

La composición de la FPRL es prácticamente igual a la de la CNSST. La única diferencia reseñable se encuentra en los miembros de la Administración General del Estado (AGE), ya que, en el caso de la FPRL, la AGE se autoexcluyó, desde su creación, de la presidencia de la misma, motivo por el cual la Secretaria General de Empleo (quien ejerce el protectorado de la FPRL, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 1129/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo e Inmigración) no forma parte de los representantes de la AGE en la FPRL, pero sí lo hace en la CNSST. Por este motivo, la rotación establecida en el ejercicio de la presidencia y vicepresidencias de la FPRL excluye al grupo de representación de la AGE.

De acuerdo con la información facilitada por la FPRL a este Tribunal de Cuentas, a fecha 21.05.2009, la relación de miembros de su Patronato era la recogida en el siguiente Cuadro:

Cuadro nº 13

MIEMBROS DEL PATRONATO DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES A 21 DE MAYO DE 2009

GRUPO DE REPRESENTACIÓN	NÚMERO DE MIEMBROS
ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	**14**
COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CIUDADES AUTÓNOMAS	**19**
ORGANIZACIONES EMPRESARIALES	**19**
Confederación Empresarial de Organizaciones Empresariales (CEOE)	13
Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME)	6
ORGANIZACIONES SINDICALES	**18**
Sindicato Unión General de Trabajadores (UGT)	7
Sindicato Comisiones Obreras (CC.OO.)	9
Confederación Intersindical Galega (CIG)	1
Sindicato Euskal Langileen Alkartasuna (ELA)	1
TOTAL MIEMBROS DEL PATRONATO	**70**

A dicha fecha, la presidencia del Patronato de la FPRL se encontraba ejercida por un miembro del grupo de representación de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, mientras que las Vicepresidencias primera y segunda eran ejercidas por un miembro del grupo de representación de las organizaciones empresariales y de las organizaciones sindicales, respectivamente.

Como se muestra en el cuadro anterior, el número total de miembros del Patronato a fecha 21.05.2009 se elevaba tan solo a un total de 70 miembros, en lugar de los 76 miembros recogidos en el artículo 16 de los mencionados Estatutos.

Su motivo principal es la falta de nombramiento de cinco de los miembros del grupo de representación de la AGE.

Esta falta de nombramientos viene derivada del Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de abril de 1999, por el que se designaron a los representantes de la AGE en función de su cargo en la constitución y en el Patronato de la FPRL, y se determinó su dotación inicial. Desde la creación de la FPRL se han producido diferentes reestructuraciones ministeriales que han provocado la extinción de diferentes órganos administrativos, y con ello se han originado vacantes de los miembros del Patronato.

Así, al producirse la primera reestructuración ministerial desde la creación de la FPRL, con el fin de evitar el riesgo potencial de que la AGE no pudiera hacer valer adecuadamente sus intereses por falta de representación suficiente en el Patronato de la misma, la FPRL solicitó del Protectorado de la Fundación, a través de la Dirección General de Fomento de la Economía Social y del Fondo Social Europeo (consultas de 28 de febrero y 2 de abril de 2001), la adopción de las medidas precisas en orden a la designación válida, por quien correspondiera, de los miembros del Patronato en representación de aquella, que permitiesen el equilibrio entre las diferentes representaciones.

En su respuesta de fecha 4.6.2001, la citada Dirección General no despejó las dudas existentes acerca del número de representantes en el Patronato de la FPRL por cada uno de los Departamentos Ministeriales con presencia en el mismo ni sobre cuáles deberían ser estos representantes tras la reestructuración ministerial de la AGE de abril del año 2000.

Por su parte, con fecha 22.10.2001, el Servicio Jurídico del citado Ministerio concluyó que la modificación de la estructura orgánica de la AGE exigía una nueva designación de representantes, al ser los designados hasta el momento titulares de órganos administrativos, utilizándose para ello, bien un Acuerdo del Consejo de Ministros que modificase el de fecha 23.4.1999, o bien mediante un nuevo Acuerdo del Consejo de Ministros que dejase sin efecto el referido anteriormente.

Así, con fecha 22.3.2002 se aprobó un nuevo Acuerdo del Consejo de Ministros que dejó sin efecto el de fecha 23.4.1999, actualizando la representación de la AGE en el Patronato de la FPRL con motivo de los cambios producidos en la estructura, competencias y denominación de los Departamentos Ministeriales, como consecuencia de la reestructuración llevada a cabo por el Real Decreto 557/2000, de 27 de abril.

Sin embargo, con posterioridad a la aprobación del mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros se han producido diferentes modificaciones de la estructura de los Departamento Ministeriales que no han originado posteriores Acuerdos del Consejo de Ministros, provocando vacantes en el Patronato por parte del grupo de representación de la AGE.

Así, desde la creación de la FPRL la composición del Patronato de la misma ha sufrido las vacantes que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 14

EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DEL PATRONATO DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES DESDE SU CREACIÓN HASTA EL 21 DE MAYO DE 2009

AÑO	TOTAL MIEMBROS DEL PATRONATO	VACANTES
2000	73	3 AGE
2001	73	3 AGE
2002	72	2 CC.AA, 1 ORGANIZACIONES EMPRESARIALES y 1 ORGANIZACIONES SINDICALES
2003	75	1 CC.AA
2004	71	5 AGE
2005	71	5 AGE
2006	72	4 AGE
2007	72	4 AGE
2008	70	5 AGE y 1 ORGANIZACIONES SINDICALES
21.5.2009	70	5 AGE y 1 ORGANIZACIONES SINDICALES

Como se muestra en el cuadro anterior, desde su creación, el Patronato de la FPRL no ha contado en ningún momento con la totalidad de sus miembros, circunstancia motivada principalmente por la falta de designación de miembros por parte del grupo de representación de la AGE, siendo esta situación especialmente preocupante desde el año 2004 hasta la actualidad, donde en determinados ejercicios, la AGE no ha contado con un 26% de sus representantes en el órgano de gobierno de la Fundación, lo que ha provocado un riesgo de que la AGE no pudiera defender sus intereses en dicho órgano de gobierno, representación y administración, por falta de representación suficiente en el mismo.

Esta situación también se reproduce, si bien en menor medida, en la composición de la Comisión Delegada del Patronato, donde en los años 2000, 2001 y 2008 dicho órgano sólo estaba integrado por un total de 18 de los 20 miembros que, como máximo, puede estar integrada. A fecha 21.5.2009 estaba integrada por 19 miembros, faltando la designación de un representante del grupo de la AGE.

Sin embargo, esta situación no se produce en la CNSST, a la cual se encuentra adscrita la FPRL, ya que el artículo 2.4 del Real Decreto 1879/1996, de 2 agosto, por el que se regula la citada Comisión preceptúa que *"Cada cuatro años se producirá la renovación de la composición de la Comisión, teniendo en cuenta para ello las modificaciones que se hubieran producido en cuanto a la representatividad de sus correspondientes ámbitos territoriales de las organizaciones empresariales y sindicales".* En función de lo dispuesto en el citado artículo, conforme se han producido modificaciones en la estructura, competencias y denominación de los Departamentos Ministeriales, se ha adaptado a esta nueva situación la composición del grupo de vocales de la AGE que forman parte de la CNSST, mediante la publicación de sucesivos Reales Decretos (Real Decreto 309/2001, de 23 de marzo; Real Decreto 1595/2004, de 2 de julio; Real Decreto 1470/2008, de 5 de septiembre y Real Decreto 1429/2009, de 11 de septiembre).

En conclusión, la modificación de la composición de la CNSST, que se debe realizar mediante Real Decreto, se ha venido produciendo adecuadamente, mientras que la designación por parte del Gobierno de nuevos representantes en la FPRL, que sólo requiere Acuerdo del Consejo de

Ministros, no se ha producido desde el 22.3.2002, por lo que este Tribunal de Cuentas considera necesaria una mayor diligencia en el nombramiento de los representantes en la FPRL, para asegurar una adecuada defensa del interés general.

3.2.2.- Asistencia al Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales por parte de los miembros del grupo de representación de la Administración General del Estado

Analizada por este Tribunal la asistencia tanto a las reuniones del Patronato como de la Comisión Delegada de sus correspondientes miembros, se ha verificado que la presencia de los representantes de la AGE en dichas reuniones es muy inferior a la del resto de grupos de representación.

En el cuadro siguiente se recoge el número de representantes de la AGE que ha asistido a las reuniones del Patronato y de la Comisión Delegada, así como el número de miembros de dicho grupo que confieren su representación:

Cuadro nº 15

ASISTENTES A LAS REUNIONES DEL PATRONATO Y DE LA COMISIÓN DELEGADA POR PARTE DE LOS MIEMBROS DEL GRUPO DE REPRESENTACIÓN DE LA AGE

PATRONATO					COMISIÓN DELEGADA			
AÑO	ACTA	Nº. ASISTENTES	Nº. DELEGACIÓN VOTO	TOTAL	ACTA	Nº. ASISTENTES	Nº. DELEGACIÓN VOTO	TOTAL
1999	1/1999-P	13	5	18	1/1999-C	2	1	3
	2/1999-P	10	1	11	2/1999-C	2	1	3
	3/1999-P	6	5	11				
2000	1/2000-P	4	7	11	1/2000-C	4	1	5
	2/2000-P	2	10	12	2/2000-C	2	1	3
					3/2000-C	1	1	2
					4/2000-C	1	3	4
					5/2000-C	1	1	2
2001	1/2001-P	2	12	14	1/2001-C	1	2	3
	2/2001-P	1	14	15	2/2001-C	1	1	2
	3/2001-P	1	11	12	3/2001-C	1	2	3
	4/2001-P	2	7	9	4/2001-C	1	1	2
					5/2001-C	1	1	2
					6/2001-C	2	0	2
2002	1/2002-P	1	9	10	1/2002-C	1	1	2
	2/2002-P	4	7	11	2/2002-C	1	2	3
	3/2002-P	4	11	15	3/2002-C	1	1	2
					4/2002-C	2	2	4
2003	1/2003-P	2	13	15	1/2003-C	1	2	3
	2/2003-P	3	9	12	2/2003-C	1	0	1
					3/2003-C	1	2	3
					4/2003-C	0	0	0
					5/2003-C	1	1	2
					6/2003-C	1	1	2
2004	1/2004-P	2	8	10	1/2004-C	0	0	0
	2/2004-P	3	9	12	2/2004-C	1	0	1
	3/2004-P	4	8	12	3/2004-C	2	0	2
					4/2004-C	0	0	0
2005	1/2005-P	4	6	10	1/2005-C	0	0	0
	2/2005-P	1	10	11	2/2005-C	0	0	0
					3/2005-C	0	0	0
2006	1/2006-P	4	8	12	1/2006-C	1	0	1
	2/2006-P	4	7	11	2/2006-C	0	0	0
2007	1/2007-P	3	6	9	1/2007-C	0	0	0
	2/2007-P	2	9	11	2/2007-C	0	0	0
2008	1/2008-P	3	8	11	1/2008-C	1	1	2
	2/2008-P	2	8	10	2/2008-C	1	0	1
	3/2008-P	2	10	12	3/2008-C	2	1	3
2009	1/2009-P	3	10	13	1/2009-C	2	1	3

Como se recoge en el cuadro anterior, a excepción de las reuniones del Patronato celebradas en el ejercicio 1999, en el resto de ejercicios el número de asistentes a las reuniones del Patronato por parte de los miembros de la AGE es muy inferior al número de delegaciones de voto (v.gr.: Acta 2/2001-P, donde asiste un sólo miembro con 14 delegaciones de voto, y Acta 1/2003-P, donde acuden 2 representantes con 13 delegaciones de voto).

Situación similar se produce en las reuniones de la Comisión Delegada donde, según se recoge en el cuadro anterior, en determinadas ocasiones no ha asistido ningún representante de la AGE a las citadas reuniones (v.gr: Acta 4/2003-C, Acta 1/2004-C, Acta 4/2004-C, Acta 1/2005-C, Acta 2/2005-C, Acta 3/2005-C, Acta 2/2006-C, Acta 1/2007-C y Acta 2/2007-C).

A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta falta de asistencia reiterada a las reuniones del Patronato y de la Comisión Delegada por parte de los miembros del grupo de representación de la AGE denota una falta de diligencia en el ejercicio de las competencias encomendadas, contraria a lo dispuesto en el artículo 24 de los Estatutos de la FPRL, en el que se establece que *"Los cargos de los miembros del Patronato de la Fundación y de su Comisión Delegada serán de confianza y gratuitos, debiendo ser desempeñados con la adecuada diligencia"*. A mayor abundamiento, en el caso específico de las reuniones de la Comisión Delegada, la falta de asistencia a las mismas podría tener repercusiones, tanto jurídicas como económicas, de acuerdo con lo que se expone a continuación.

Así, las reuniones del Patronato y sus convocatorias se encuentran reguladas en el artículo 20 de los Estatutos de la FPRL, en cuyo apartado 2 se establece que *"El Patronato quedará válidamente constituido cuando concurran a la reunión la mitad más uno de los componentes de cada uno de sus grupos de representación, en primera convocatoria, o la mitad de los miembros convocados en segunda convocatoria, siempre que haya representación de cada grupo".*

Sin embargo, con respecto a la Comisión Delegada, no se encuentra regulado en los Estatutos de la FPRL su régimen de convocatorias, el quórum necesario para su válida constitución, ni la mayoría necesaria para adoptar acuerdos.

Esta situación fue analizada en la reunión de 12 de noviembre de 1999 de la Comisión Delegada, en cuya Acta 2/1999-C se manifiesta al respecto lo siguiente: "*Iniciada la sesión, se plantea la cuestión en orden a la existencia de quórum suficiente. Ante la falta de norma específica para las sesiones de la Comisión Delegada se acude a las normas que regulan las del Patronato, artículo 20.2 de los Estatutos de la Fundación, planteándose dos posibles interpretaciones, restrictiva ajustada a la literalidad de la norma u otra más abierta que admita la concurrencia por representación con igual validez y eficacia que la concurrencia física.*

La Comisión Delegada, a propuesta del Sr. Presidente, opta por este último criterio más abierto con el fin de hacer lo más operativo posible el desarrollo de las reuniones, por lo que se propone y la Comisión acepta por unanimidad, entender que basta la presencia física de al menos un miembro de cada Grupo representativo en el que, además hayan delegado al menos la mitad de los miembros restantes de ese Grupo".

De acuerdo con el acuerdo adoptado en dicha Acta de la Comisión Delegada, para la válida constitución de la Comisión Delegada sería necesaria, en primera convocatoria, la mitad más uno de los componentes de cada grupo de representación (es decir, 3), bastando la presencia física de al menos un miembro en el que hayan delegado, al menos, la mitad de los miembros restantes de ese grupo; y, en segunda convocatoria, sería necesaria la mitad de los miembros convocados, siempre que haya representación de cada grupo.

Analizadas por este Tribunal de Cuentas las Actas de la Comisión Delegada celebradas desde la creación de la FPRL hasta fecha 21.5.2009, se ha observado que, sobre un total de 38 Actas, en 24 de ellas (63%) no se obtendría el quórum necesario en primera convocatoria, ya que por parte del grupo de representación de la AGE no asistió, bien de forma directa o a través de representación, el número de miembros necesarios para alcanzar dicho quórum.

Sin perjuicio de lo anterior, 9 de las reuniones celebradas por la Comisión Delegada (Acta 4/2003-C, Acta 1/2004-C, Acta 4/2004-C, Acta 1/2005-C, Acta 2/2005-C, Acta 3/2005-C, Acta 2/2006-C, Acta 1/2007-C y Acta 2/2007-C) se celebraron sin contar con el quórum necesario en segunda convocatoria, ya que, según la documentación facilitada a este Tribunal de Cuentas, a dichas reuniones no acudió ninguno de los representantes del grupo de representación de la AGE, siendo

necesaria para su válida constitución *"la mitad de los miembros convocados, siempre que haya representación de cada grupo".*

A juicio de este Tribunal de Cuentas, estas últimas reuniones de la Comisión Delegada no estaban válidamente constituidas, con las importantes repercusiones económicas y jurídicas que ello conllevaría, teniendo en cuenta que, de acuerdo con las competencias y facultades que los Estatutos de la FPRL otorgan a dicha Comisión, es en el seno de este órgano en el que se debaten, examinan y proponen todos los asuntos relativos a la administración y gestión de la Fundación (presupuestos de la Fundación, convocatoria de asignación de recursos, Guía de seguimiento, informe y balance anual, estructura de la Gerencia, etc.), para su posterior aprobación por el Patronato, la cual se convierte, en ocasiones, en un mero trámite formal.

Por todo ello, este Tribunal de Cuentas considera necesario que la FPRL proceda a la aprobación, con carácter urgente, de un reglamento o manual de procedimiento interno en el que se regule el funcionamiento de la Comisión Delegada de la FPRL, que recoja las normas de aplicación a sus reuniones y convocatorias y el quórum necesario para su válida constitución y para la adopción de acuerdos, solventando, de esta forma, las anomalías reseñadas anteriormente.

A este respecto, es necesario manifestar que en el Acta 3/2000-C de la Comisión Delegada, a propuesta de la AGE, "*se encomienda a la Gerencia que elabore un borrador de reglamento o manual de funcionamiento de la Comisión Delegada que evite dudas relativas al normal desenvolvimiento de la misma"*, borrador que, a fecha actual, aún no se ha elaborado.

3.3.- VINCULACIÓN EXISTENTE ENTRE LOS MIEMBROS DEL PATRONATO, LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS TRIPARTITOS TERRITORIALES Y DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CIUDADES AUTÓNOMAS Y LOS EJECUTANTES DE LAS ACCIONES FINANCIADAS POR LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Como ya se ha indicado anteriormente, el artículo 19 de los Estatutos de la FPRL establece que el Patronato de la FPRL se encuentra compuesto, de forma paritaria, por cuatro grupos de representación: Administración General del Estado, representantes de la Administración autonómica, organizaciones empresariales y organizaciones sindicales.

Por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en el ya mencionado artículo 8 de los Estatutos de la FPRL, el origen de las acciones propias de la FPRL puede ser doble:

a) Acciones Directas, que son las generadas directamente en el Patronato por propia iniciativa, o a solicitud de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

b) Acciones Indirectas: emanadas de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional, para su confirmación por el Patronato (Acciones Indirectas Territoriales), o a solicitud de las fundaciones sectoriales de ámbito estatal y/o de los entes paritarios de convenios colectivos de ámbito estatal, para su aprobación por el Patronato, a través de propuestas formuladas por alguno de los patronos de la FPRL (Acciones Indirectas Sectoriales).

A continuación se analiza la vinculación existente entre los miembros del Patronato y los ejecutantes de las acciones, en función del tipo de acción.

3.3.1- Vinculación en la aprobación y ejecución de las acciones directas

Con respecto a las acciones directas, es decir, aquellas generadas directamente por el Patronato por propia iniciativa o a solicitud de la CNSST, la vinculación existente entre los miembros del Patronato de la FPRL y las entidades ejecutantes de estas acciones es muy elevada ya que, de acuerdo con el procedimiento de aprobación y ejecución establecido para estas acciones, son las organizaciones representadas en el Patronato quienes son beneficiarias y ejecutantes de dichas acciones.

Según se recoge en el epígrafe III.5.1 de este Informe, desde el año 2000 hasta 2007 el 90,2% de las acciones directas han sido ejecutadas por organizaciones sindicales que, a su vez, eran miembros del Patronato de la FPRL, mientras que sólo el 9,8% restante fueron ejecutadas por empresas privadas que no formaban parte del Patronato de la FPRL.

En particular, en la Convocatoria 2006, todas las acciones directas fueron ejecutadas por organizaciones sindicales que, a su vez, tenían un representante en el Patronato de la FPRL.

3.3.2- Vinculación en la aprobación y ejecución de las acciones indirectas territoriales

Con respecto a las acciones indirectas territoriales, es decir, aquellas emanadas de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional para su confirmación por el Patronato de la FPRL, la Disposición adicional quinta de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en su apartado primero, párrafo 5º, manifiesta que *"Los presupuestos que la fundación asigne a los ámbitos territoriales autonómicos que tengan asumidas las competencias de ejecución de la legislación laboral en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo, serán atribuidos para su gestión a los órganos tripartitos y de participación institucional que existan en dichos ámbitos y tengan naturaleza similar a la Comisión Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo".*

De acuerdo con lo establecido en la citada Disposición adicional, el procedimiento de asignación de recursos derivados de las acciones indirectas territoriales establecido por la FPRL, analizado de forma exhaustiva en el epígrafe III.5.2 de este Informe, determina que, una vez aprobado el reparto territorial de los fondos por el Patronato de la FPRL, corresponde a los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo de las Comunidades Autónomas, en el seno de sus reuniones, determinar tanto el número de acciones a desarrollar en su ámbito territorial como las entidades ejecutantes de dichas acciones, elevando una propuesta de reparto al Patronato de la FPRL.

El Patronato de la FPRL, según establece el citado artículo 8 de sus Estatutos, se limita a confirmar las acciones contenidas en la propuesta de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional, siempre que cumplan los requisitos recogidos en el apartado noveno de la Convocatoria de asignación de recursos de cada ejercicio, cuyo análisis se efectúa en el citado epígrafe III.5.2 de este Informe.

Conviene recordar en este apartado que, como ya se ha mencionado, las acciones indirectas territoriales representan un porcentaje del 66% del presupuesto de asignación de recursos gestionado por la FPRL, donde el Patronato de la FPRL se limita a confirmar, y no a aprobar, las propuestas elevadas por los citados órganos tripartitos territoriales y de participación institucional. En la Convocatoria de 2006 el Patronato de la FPRL no rechazó ninguna propuesta efectuada por los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional.

3.3.2.1.- VINCULACIÓN ENTRE LOS MIEMBROS DEL PATRONATO Y LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS TRIPARTITOS TERRITORIALES Y DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CIUDADES AUTÓNOMAS

Con el fin de analizar la legalidad en la gestión de los fondos públicos por parte de la FPRL, este Tribunal de Cuentas ha analizado la vinculación existente entre los miembros del Patronato de la FPRL y los miembros de los citados órganos tripartitos territoriales y de participación institucional, dado que en ambos órganos colegiados intervienen representantes de la Administración autonómica y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. El análisis de la normativa reguladora de los citados órganos tripartitos ha permitido constatar a este Tribunal de Cuentas, en relación con la composición de dichos órganos tripartitos territoriales y de participación institucional las siguientes circunstancias:

- Si bien el número de miembros que componen los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas varía de unos a otros, todos ellos, de acuerdo con su naturaleza, similar a la de la CNSST, se encuentran integrados por representantes de la respectiva Comunidad Autónoma o Ciudad Autónomas y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la citada Comunidad Autónoma o Ciudad Autónomas.
- El número de miembros que componen los citados órganos tripartitos territoriales y de participación institucional se asigna, de forma alícuota, por terceras partes a cada grupo de representación.
- La normativa reguladora de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas de Aragón, Illes Balears, Galicia y Región de Murcia y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla determina expresamente, dentro del grupo de representación de la Administración autonómica, el nombramiento de un representante de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; la normativa reguladora de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha prevé este nombramiento como opcional, y la de las Comunidades Autónomas de Asturias, Canarias, Cantabria, Comunidad Valenciana y Navarra regulan su posible asistencia con voz pero sin voto. Es decir, la composición de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional depende de cada Comunidad Autónoma, existiendo diferencias entre los distintos órganos tripartitos.

El siguiente cuadro, y de acuerdo con la información facilitada a este Tribunal de Cuentas por los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional, recoge, por cada Comunidad Autónoma y Ciudad Autónomas, el número de representantes de la Administración autonómica y de las organizaciones empresariales y sindicales que componían los diferentes órganos tripartitos territoriales y de participación institucional que propusieron a la FPRL la confirmación de las acciones de las Convocatorias de asignación de recursos para los ejercicios 2006 y 2007, así como la organización que representaban:

Cuadro nº 16

REPRESENTANTES DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA Y DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y SINDICALES INTEGRANTES DE LOS ÓRGANOS TRIPARTITOS TERRITORIALES Y DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

COMUNIDADES/ CIUDADES AUTÓNOMAS	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	ORGANIZACIONES EMPRESARIALES	ORGANIZACIONES SINDICALES			
			UGT	CC.OO.	OTROS	TOTAL
ANDALUCÍA	2	CEA (2)	1	1		2
ARAGÓN	6	CREA (3), CEPYME (3)	3	3		6
ASTURIAS	4	FADE (4)	2	2		4
ILLES BALEARS	8	CAEB (6), PIMEB (2)	4	4		8
CANARIAS	3	CEC (2), CEOE (1)	1	2		3
CANTABRIA	2	CEOE-CEPYME (2)	1	1		2
CASTILLA-LA MANCHA	4	CEOE-CEPYME (2), CECM (2)	2	2		4
CASTILLA Y LEÓN	4	CECALE (2), s/i (2)	2	2		4
CATALUÑA	4	FTN (3), PIMEC (1)	2	2		4
C. VALENCIANA	8	CIERVAL (8), s/i (1)	4	4		8
EXTREMADURA	2	CREEX (1)	1	1		2
GALICIA	6	CEG (6)	2	2	CIG (2)	6
MADRID	4	CEIM (4)	2	2		4
NAVARRA	5	CEN (5)	2	1	ELA (1), LAB (1)	5
REGIÓN DE MURCIA	6	CROEM (1), FRECOM (1), AC (1), FROET (1), FREMM (1), s/i (1)	3	3		6
LA RIOJA	3	FER (3)	2	1		3
CEUTA	3	CECE (3)	1	2		3
MELILLA	3	CEME (3)	1	1	1	3
TOTAL	**77**	**77**	**36**	**36**	**5**	**77**

s/i: No figura la denominación de la entidad en la información facilitada a este Tribunal de Cuentas

En un primer análisis realizado por este Tribunal de Cuentas, relativo a los miembros que conformaban el Patronato de la FPRL y los miembros de los distintos órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, se han observado las siguientes coincidencias, es decir, miembros de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional que eran a su vez miembros del citado Patronato de la FPRL:

- En la Comunidad Autónoma de Andalucía, un representante de las organizaciones empresariales, así como otro de las organizaciones sindicales, formaban parte de la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales y, al mismo tiempo, ambos eran miembros del Patronato de la FPRL.
- En la Comunidad Autónoma de Aragón, esta situación se producía con respecto a uno de representantes de las organizaciones sindicales.
- Con respecto a la Comunidad Autónoma de Galicia, el Pleno del Consejo Gallego de Seguridad y Salud Laboral estaba conformado por dos representantes de las organizaciones sindicales y un representante de las organizaciones empresariales, que a su vez formaban parte del Patronato de la FPRL.

- En el Consejo de Seguridad y Salud del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Comunidad de Madrid, uno de los miembros representantes de las organizaciones sindicales formaba parte del Patronato de la FPRL.
- Por último, en el Consejo General del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo, perteneciente al ámbito de la Comunidad Valenciana, uno de los miembros representantes de las organizaciones sindicales, otro de las organizaciones empresariales, así como un miembro representante de la Administración autonómica (que en su momento fue Presidente del Patronato y de la Comisión Delegada de la FPRL), formaban parte del Patronato de la FPRL.

Es decir, al menos, diez de los miembros que conformaban los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas y que, por tanto, proponían las acciones indirectas territoriales al Patronato de la FPRL, confirmaban al mismo tiempo dichas acciones indirectas, al formar parte del citado Patronato.

Esta situación, a juicio de este Tribunal de Cuentas, dificulta el cumplimiento de los principios de gestión que presiden la asignación de recursos públicos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley General de Subvenciones y, en especial, el principio de objetividad, ya que parte de los miembros del órgano encargado de confirmar la asignación de recursos, formaban parte, a su vez, de los órganos encargados de proponer dichas asignaciones.

Por otro lado, además de esta situación, analizando las entidades ejecutantes de estas acciones indirectas territoriales, se comprueba la existencia de otras situaciones anómalas, como se muestra a continuación.

3.3.2.2.- VINCULACIÓN ENTRE LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CIUDADES AUTÓNOMAS Y LOS EJECUTANTES DE LAS ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES

El análisis de las entidades ejecutantes de las acciones indirectas territoriales propuestas por los distintos órganos tripartitos territoriales y de participación institucional y confirmadas por el Patronato de la FPRL, ha permitido a este Tribunal de Cuentas constatar que, con carácter general, las mismas organizaciones sindicales y empresariales que formaban parte de los distintos órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las respectivas Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas y, asimismo, del Patronato de la FPRL, fueron las entidades encargadas del desarrollo y ejecución de estas acciones indirectas en el ámbito de cada Comunidad Autónoma y Ciudad Autónomas, tal y como se detalla en el subepígrafe III.5.2.4. de este Informe.

Así, un 25,2% del importe total aprobado por el Patronato de la FPRL para la realización de acciones indirectas territoriales fue ejecutado por las uniones territoriales de la organización sindical Unión General de Trabajadores, un 25,9% fue ejecutado por las uniones territoriales de Comisiones Obreras, y un porcentaje del 38,2% fue ejecutado por las organizaciones empresariales con mayor representación, entidades que, como se ha comentado anteriormente, formaban parte, tanto de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, encargadas de la propuesta de este tipo de acciones como, a su vez, del Patronato de la FPRL, órgano de gestión encargado de confirmar las acciones propuestas por los citados órganos tripartitos.

Así, en la Convocatoria del ejercicio 2006, las organizaciones sindicales más representativas de los respectivos órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, esto es, las uniones territoriales de la Unión General de

Trabajadores y de Comisiones Obreras, así como la Confederación Intersindical Galega en la Comunidad Autónoma de Galicia, fueron las entidades ejecutantes de todas las acciones indirectas territoriales que, respectivamente, habían propuesto en el seno de las reuniones de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional, con la exclusiva excepción de la Unión General de Trabajadores de Cantabria, que propuso como ejecutante del único proyecto que presentó a una empresa privada.

Con respecto a las organizaciones empresariales más representativas de los respectivos órganos tripartitos territoriales y de participación institucional, este Tribunal ha verificado que fueron, a su vez, entidades ejecutantes de las acciones indirectas territoriales propuestas por dichas organizaciones, en un porcentaje del 38,2% sobre el total de acciones indirectas territoriales ejecutadas en el año 2006, siendo además promotoras de las acciones ejecutadas por las empresas privadas.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, el desarrollo y ejecución de las acciones convocadas por la FPRL y, en particular, de las acciones indirectas territoriales, por parte de las mismas organizaciones que integran los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas que elaboran las propuestas de realización de dichas acciones y, al mismo tiempo, del Patronato de la FPRL, que confirma las mismas, provoca una clara distorsión del procedimiento de asignación de recursos, al convertirse estas organizaciones en "juez y parte" de dicho proceso, lo que resulta contrario, con carácter general, a los principios que deben regir todo procedimiento de concesión de ayudas públicas. En particular, vulnera los principios de concurrencia y objetividad que rigen la Convocatoria de asignación de recursos de la FPRL, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley General de Subvenciones y en el apartado primero de las disposiciones generales apartado de la citada Convocatoria.

3.3.3.- Vinculación en la aprobación y ejecución de las acciones indirectas sectoriales

Como se recoge en los mencionados Estatutos de la FPRL, las acciones indirectas sectoriales son aquellas emanadas *"(…) a solicitud de las fundaciones sectoriales de ámbito estatal y/o de los entes paritarios de convenios colectivos de ámbito estatal, para su aprobación por el Patronato, a través de propuestas formuladas por alguno de los patronos de la FPRL*".

En esta tipología de acciones, la vinculación directa se encuentra entre los miembros del Patronato y las entidades solicitantes de dichas acciones, ya que el 89,8% de estas acciones indirectas sectoriales fueron solicitadas por organizaciones firmantes de convenios colectivos estatutarios y asociaciones y federaciones sindicales de ámbito estatal que formaban parte del Patronato de la FPRL, como se recoge de forma más exhaustiva en el epígrafe III.5.3 de este Informe.

Por todo lo expuesto anteriormente, a juicio de este Tribunal, la posibilidad de que sólo las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, que además forman parte del Patronato de la FPRL, puedan solicitar la realización de acciones y, en numerosas ocasiones ejecuten las mismas, supone la vulneración del principio de concurrencia que, para el acceso a estos recursos públicos, establece el artículo 8.3 de la mencionada Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, el cual, como se ha señalado anteriormente, es aplicable a las entregas dinerarias sin contraprestación que concede la FPRL.

4.- CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS 2006

4.1.- PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LA CONVOCATORIA 2006

Con carácter anual, el Patronato de la FPRL aprueba una Convocatoria de asignación de recursos para cada ejercicio en curso, en el que se recogen las disposiciones generales de aplicación en la asignación de los recursos, incluyendo entre otros apartados los relativos al objeto, ámbito de aplicación, ámbito territorial, temporal y requisitos para acceder a dichos recursos.

El proceso de elaboración y publicación de la Convocatoria 2006 tuvo los siguientes hitos procedimentales:

- Acta 1/2006-C de la Comisión Delegada de la FPRL, en cuya reunión celebrada con fecha 14 de junio de 2006 se elevó al Patronato de la FPRL, para su aprobación, la propuesta de texto definitivo de la "*Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006*" y de la "*Guía de seguimiento técnico-económico de las acciones confirmadas y autorizadas por el Patronato de la Fundación al amparo de la convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006*".

- Acta 1/2006-P, del Patronato de la FPRL, en cuya reunión de 21 de junio de 2006 se aprobó el texto definitivo de la "*Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006*" y de la "*Guía de seguimiento técnico-económico de las acciones confirmadas y autorizadas por el Patronato de la Fundación al amparo de la convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006*", con el voto favorable de todos los grupos de representación, salvo el de la Confederación Intersindical Galega, cuyo representante se abstuvo debido a que, a su juicio, no se tuvo en consideración en esta convocatoria ni en las anteriores la observación que su organización venía realizando, relativa a la diferente ponderación de la siniestralidad a efectos de puntuación de los proyectos de acciones.

- Publicación, en el Boletín Oficial del Estado de fecha 5 de julio de 2006, del anuncio de la Convocatoria de asignación de recursos para el año 2006.

- Acta 2/2006-C, de la Comisión Delegada, en cuya reunión de 5 de diciembre de 2006 se aprobó la propuesta de elevación al Patronato de las acciones sectoriales, directas y territoriales presentadas a la Convocatoria 2006.

- Acta 2/2006-P, del Patronato de la FPRL, en cuya reunión de 14 de diciembre de 2006 se aprobaron las acciones sectoriales y directas y se confirmaron las acciones territoriales de la Convocatoria 2006.

- Publicación, en el Boletín Oficial del Estado de fecha 25 de enero de 2007, del anuncio del acuerdo de aprobación de asignación de acciones relativo a la Convocatoria 2006.

Así, respecto a la Convocatoria 2006, el Patronato de la FPRL, con el voto favorable de todos los grupos de representación, adoptó el siguiente acuerdo:

- Confirmación de un total de 143 acciones indirectas presentadas por los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional, con los límites económicos acordados por el Patronato para cada territorio autonómico, por cuantía acumulada de 17.238.309,33 euros.

- Aprobación de un total de 49 acciones indirectas sectoriales, por cuantía acumulada de 6.597.677,63 euros, con reducción de la última de ellas en la cuantía precisa para no superar el límite de crédito disponible para este tipo de acciones (IS-031/2006, a ejecutar por la Fundación Laboral de Ámbito Estatal del Cemento y del Medio Ambiente).

- Aceptación, como acciones directas de la FPRL, de las 6 acciones presentadas por las organizaciones sindicales Comisiones Obreras, Unión General de Trabajadores y Confederación Intersindical Galega, por cuantía acumulada de 2.296.959,83 euros.

Tal y como se recoge en el párrafo anterior, la terminología utilizada en cada uno de los tipos de acciones es muy diferente, de acuerdo con el procedimiento establecido para cada una de ellas:

- Así, las acciones indirectas territoriales son simplemente confirmadas por el Patronato de la FPRL, ya que emanan de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional, tal y como dispone el artículo 8 de los Estatutos de la FPRL.
- Las acciones indirectas sectoriales son aprobadas por el Patronato, de acuerdo con los criterios de prioridad y baremo recogidos en la propia Convocatoria de asignación de recursos.
- Y por último, las acciones directas son aceptadas por el Patronato de la FPRL como propias, dado que son generadas directamente en el citado órgano de gestión por propia iniciativa o a solicitud de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

El siguiente cuadro recoge el desglose del número de acciones aprobadas, confirmadas y aceptadas en la Convocatoria 2006 con su importe aprobado y, posteriormente, liquidado por parte de la FPRL:

Cuadro nº 17

ACCIONES CORRESPONDIENTES A LA CONVOCATORIA DEL AÑO 2006

ACCIONES	NÚMERO	IMPORTE APROBADO	IMPORTE LIQUIDADO
Directas	6	2.296.959,83	2.102.891,10
Indirectas Territoriales	143	17.238.309,33	16.045.061,59
Indirectas Sectoriales	49	6.597.677,63	5.764.791,90
TOTAL	**198**	**26.132.946,79**	**23.912.744,59**

A lo largo del presente Informe se irán analizando las incidencias específicas detectadas por este Tribunal en el desarrollo y ejecución de las acciones con respecto a lo dispuesto en la Convocatoria de asignación de recursos y su Guía de seguimiento. Sin embargo, en este epígrafe se analizan aquellas deficiencias que, a juicio de este Tribunal, afectan con carácter general a todas las acciones desarrolladas en la Convocatoria 2006.

4.2.- ACCIONES APROBADAS POR EL PATRONATO DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

4.2.1.- Distribución de las acciones

Los Estatutos de la FPRL establecen en su artículo 6, relativo a los "*Fines, objetivos, planificación y acciones"*, que para el cumplimiento de su finalidad "*la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales establecerá unos objetivos generales y fijará un orden de preferencia a través de un Plan de actuación".*

Posteriormente señala dicho artículo en sus párrafos 5 y 6 que *"En todo caso, anualmente, el Patronato de la Fundación, a propuesta de su Comisión Delegada, decidirá la distribución de los recursos disponibles para cada ejercicio entre las acciones directas y las acciones indirectas que forman parte del programa de actividades, con preferencia hacia aquellas acciones que por su cercanía y proximidad a los sujetos beneficiarios de la actividad de la Fundación, se lleven a efecto a través de la gestión de los órganos territoriales tripartitos.*

En los sectores de actividad en los que existan fundaciones sectoriales de ámbito estatal, constituidas por empresarios y trabajadores, que tengan entre sus fines la promoción de actividades destinadas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, el desarrollo de los objetivos y fines de la Fundación se llevarán a cabo, en todo caso, en coordinación con aquellas".

En aplicación de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 6 de sus Estatutos, la Comisión Delegada en su Acta 1/2006-C, elevó al Patronato de la FPRL una distribución del presupuesto inicial y del remanente de tesorería, conforme a los siguientes porcentajes: el 66,66% para las acciones indirectas territoriales, el 21,29% para las acciones indirectas sectoriales y el 12,05% para el desarrollo de las acciones directas.

Posteriormente, el Patronato de la FPRL en su reunión de fecha 21 de junio de 2006, mediante Acta 1/2006-P, aprobó esta distribución proporcional entre tipos de acciones propuesta por su Comisión Delegada.

La distribución porcentual del presupuesto inicial entre los tres tipos de acciones a desarrollar se viene repitiendo a lo largo de todos los ejercicios, sin que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, se hayan fijado unos criterios de reparto iniciales debidamente objetivados donde se recojan los parámetros que determinan esta asignación inicial, dado que el artículo 6 de los Estatutos de la FPRL simplemente manifiesta que *"(…) anualmente, el Patronato de la Fundación,(…), decidirá la distribución de los recursos disponibles para cada ejercicio entre las acciones directas y las acciones indirectas que forman parte del programa de actividades, con preferencia hacia aquellas acciones que por su cercanía y proximidad a los sujetos beneficiarios de la actividad de la Fundación, se lleven a efecto a través de la gestión de los órganos territoriales tripartitos".*

Con respecto a estas acciones indirectas territoriales, una vez aprobado el presupuesto inicial por el Patronato de la FPRL, la distribución entre las distintas Comunidades Autónomas, en la Convocatoria 2006, se realizó en base a datos meramente estadísticos: población ocupada, tamaño de las empresas e índice de incidencia de siniestralidad a 31.12.2004, sin tener en cuenta otros parámetros de manera diferenciada que también influyen en la prevención de riesgos laborales.

Por ello, dada la especial trascendencia económica que las acciones indirectas territoriales representan sobre el resto de acciones (indirectas sectoriales y directas), este Tribunal considera necesario que el Patronato de la FPRL apruebe unos criterios de reparto del presupuesto inicial entre las diferentes acciones a desarrollar basados en criterios objetivos y ponderados que permitan determinar su especial preferencia.

4.2.2.- Tipología de acciones

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de sus Estatutos, la FPRL tiene por finalidad promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas, finalidad que se cumple a través de las acciones que le son propias.

Continúa manifestando dicho artículo que "*Estas acciones propias de la Fundación serán acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales".*

A este respecto, la Convocatoria 2006 establece en su apartado 4 los *"tipos de acciones"* existentes, señalando que *"Las acciones para las cuales se podrá obtener asignación de recursos serán las siguientes:*

- *Información.*
- *Asistencia Técnica.*
- *Formación.*
- *Promoción del cumplimiento de la Ley.*

A los efectos de la presente Convocatoria, se entienden como acciones convocadas las siguientes:

Acciones de información.- Que serán aquellas que persigan la difusión entre trabajadores y empresarios de los principios de acción preventiva de los riesgos laborales o de las normas concretas de aplicación de tales principios.

Acciones de asistencia técnica.- Serán aquellas que estén dirigidas al estudio y resolución de problemas, derivados de la aplicación práctica y material de las actuaciones preventivas.

Acciones de formación.- Consistirán en el diseño de los métodos y de los contenidos de programas que pudieran ser impartidos en sectores y subsectores de la actividad productiva, en especial en aquellos cuya estructura esté constituida fundamentalmente por pequeñas empresas.

Acciones de promoción del cumplimiento de la normativa sobre Prevención de Riesgos Laborales.- Serán aquellas que fomenten el conocimiento y la aplicación por empresarios y trabajadores de las disposiciones legales, reglamentarias y convencionales en materia de Prevención de Riesgos Laborales en especial a través de mecanismos e instrumentos desarrollados en los ámbitos sectoriales y territoriales de la actividad productiva.

Queda excluida de la presente Convocatoria la impartición de acciones formativas sea cual sea su modalidad".

El siguiente cuadro desglosa las acciones desarrolladas en la Convocatoria 2006, distinguiendo su porcentaje de representación por tipo de acción, así como su representación porcentual en el presupuesto aprobado por la FPRL:

Cuadro nº 18

TIPOLOGÍA DE LAS ACCIONES APROBADAS EN LA CONVOCATORIA DEL AÑO 2006

TIPO DE ACCIÓN	NÚMERO ACCIONES APROBADAS	%	PRESUPUESTO APROBADO PATRONATO	%
INFORMACIÓN	33	16,67	2.682.362,92	10,27
ASISTENCIA TÉCNICA	145	73,23	21.413.955,51	81,94
FORMACIÓN	5	2,53	602.011,31	2,30
PROMOCIÓN	15	7,57	1.434.617,05	5,49
TOTAL	**198**	**100**	**26.132.946,79**	**100**

Tal y como se recoge en el cuadro anterior, las acciones de asistencia técnica representaron en la Convocatoria 2006 un porcentaje del 73,23% sobre el total de acciones aprobadas, las cuales supusieron, a su vez, un porcentaje del 81,94% del presupuesto total aprobado por el Patronato de la FPRL.

En contraposición a las acciones de asistencia técnica se encuentran las acciones de formación, las cuales representaron tan sólo un porcentaje del 2,53% sobre el total de acciones, y del 2,30% sobre el presupuesto total aprobado.

De acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados, este Tribunal ha podido verificar que, con carácter general, las acciones de asistencia técnica tenían como objetivo prestar asesoramiento y ayuda en materia de prevención de riesgos laborales, tanto a los trabajadores como a los empresarios de las pequeñas y medianas empresas, principalmente, a través de gabinetes u oficinas técnicas para la prevención, gestionados por las organizaciones empresariales y sindicales, pudiendo recurrir los beneficiarios de estas acciones tanto al asesoramiento de las oficinas dirigidas por las organizaciones empresariales como sindicales.

Este importante porcentaje (81,94%) del presupuesto total aprobado por la FPRL dedicado al desarrollo de acciones de asistencia técnica, que tienen como objetivo prestar asesoramiento y ayuda en materia de prevención de riesgos laborales a través de gabinetes u oficinas técnicas, presentan un riesgo elevado de que sean utilizadas para financiar los costes estructurales de las entidades puesto que, básicamente, son acciones con costes de personal donde es difícil precisar y justificar qué parte de la actividad es imputable a la acción financiada. Por ello, este Tribunal considera conveniente que el Patronato de la FPRL controle el número de consultas de asesoramiento resueltas y la eficacia de las respuestas a dichas consultas, así como los destinatarios de las mismas, ya que, en ocasiones, se ha observado que dichas consultas sólo son atendidas a afiliados de las organizaciones ejecutantes, limitándose de esta forma la finalidad de la FPRL.

Por su parte, las acciones de formación consisten en la elaboración de material didáctico para la impartición de cursos formativos, si bien sólo y exclusivamente en la elaboración de material, ya que la impartición de acciones formativas queda excluida explícitamente en la Convocatoria.

Con respecto a las acciones de información, están destinadas a fomentar la cultura preventiva entre los trabajadores, empresarios y profesionales de la prevención, realizando estudios y manuales de prevención que son presentados en jornadas de difusión; mientras que las acciones de promoción tienen por objeto mejorar el conocimiento de la normativa de prevención a través de la organización de jornadas, seminarios o encuentros para los que se elabora material de apoyo.

Por otro lado, a pesar de la diferenciación existente entre los diferentes tipos de acciones, recogida tanto en los Estatutos de la FPRL como en las distintas convocatorias anuales de asignación de recursos, los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal de Cuentas han permitido verificar que este tipo de acciones se confunden entre sí, siendo muy difícil delimitar la diferencia existente entre las mismas, teniendo un marcado carácter mixto, ya que las acciones incluyen tanto la recepción y respuesta de consultas, como la elaboración de estudios y desarrollo de jornadas, siendo por ello de enorme dificultad discernir entre las distintas tipologías de acciones.

4.3.- COSTES FINANCIABLES

De acuerdo con lo dispuesto en la Convocatoria 2006 y en su Guía de seguimiento 2006, los costes financiables en las acciones ejecutadas por las distintas entidades son los siguientes:

a) Las retribuciones del personal interno que realiza la acción.

b) Los gastos de amortización o gastos de alquileres, arrendamientos financieros de los equipos informáticos y medios técnicos directamente empleados en el desarrollo de la acción y del periodo legal de amortización de los mismos.

c) Los gastos de adquisición de los materiales de apoyo relacionados directamente con la ejecución del proyecto.

d) Los gastos de alquiler, arrendamiento financiero o amortización de locales, talleres u otras superficies en el que se realiza la acción en función de la dedicación de los mismos al proyecto.

e) Asimismo, se considerarán financiables los gastos directamente relacionados con la ejecución de la acción en el que se incluyen los gastos específicos, los derivados de dietas y desplazamientos del personal que desarrolla la acción y la subcontratación de servicios.

f) Otros costes generados en el desarrollo de la acción, en el que se podrá incluir hasta un máximo del cinco por ciento de la suma de los apartados anteriores y sin necesidad de justificación documental.

En el siguiente cuadro, elaborado por este Tribunal a partir de la agregación de la información contenida en la Tabla Resumen de los Informes Económicos de las diferentes acciones, facilitados por la FPRL, se recogen los gastos financiados por la FPRL en la Convocatoria 2006 para el desarrollo de las diferentes acciones (directas e indirectas, tanto territoriales como sectoriales), distinguiendo entre el presupuesto inicial aprobado, el presupuesto actualizado, los gastos presentados por las entidades ejecutantes y la liquidación efectuada por la FPRL:

Cuadro nº 19

GASTOS FINANCIADOS POR LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA CONVOCATORIA DEL AÑO 2006

CONCEPTO	PRESUPUESTO TOTAL APROBADO	PRESUPUESTO TOTAL ACTUALIZADO	GASTOS PRESENTADOS EJECUTANTE	LIQUIDACIÓN EFECTUADA POR LA FPRL	
A. RETRIBUCIONES DEL PERSONAL	**15.777.355,10**	**15.666.346,23**	**15.630.470,42**	**15.054.113,55**	**63,0%**
B. EQUIPOS Y MEDIOS TÉCNICOS	**156.726,00**	**142.729,68**	**110.619,03**	**104.577,42**	**0,4%**
B.1. Propios	80,807,39	81.204,49	54.177,95	51.308,96	0,2%
B.2. Externos	75.918,61	61.525,19	56.441,08	53.268,46	0,2%
C. ADQUISICIÓN MATERIAL DE APOYO	**57.589,55**	**48.047,73**	**31.519,36**	**21.681,06**	**0,1%**
D. COSTE DE LOCALES	**376.714,70**	**355.500,56**	**369.354,75**	**251.039,82**	**1,0%**
D.1. Uso propio	35.111,59	35.241,81	34.880,69	38.270,49	0,2%
D.2. Arrendados	341.603,11	320.258,75	334.474,06	212.769,33	0,8%
E. GASTOS ESPECÍFICAMENTE RELACIONADOS CON LA EJECUCIÓN	**8.410.192,64**	**8.488.267,05**	**7.816.425,37**	**7.493.082,52**	31,3%
E.1. Gastos específicos	3.982.228,92	4.228.167,44	3.745.853,99	3.614.978,58	15,0%
E.2. Gastos por dietas y desplazamientos	603.579,79	559.861,52	432.642,89	396.547,51	1,7%
E.3. Subcontratación de servicios	3.824.383,93	3.700.238,09	3.637.928,49	3.481.556,43	14,6%
SUBTOTAL = A+B+C+D+E	**24.778.577,99**	**24.700.891,25**	**23.958.388,93**	**22.924.494,37**	**95.9%**
F. OTROS COSTES (5% * SUBTOTAL)	**1.077.402,65**	**1.073.920,69**	**1.107.158,65**	**988.250,22**	**4,1%**
TOTAL	**25.855.980,64**	**25.774.811,94**	**25.065.547,58**	**23.912.744,59**	**100%**

El Patronato de la FPRL, en su reunión de 14.12.2006, aprobó y confirmó las acciones de la Convocatoria 2006 por un importe acumulado de 26.132.946,79 euros[17].

Tal y como se recoge en el cuadro anterior, el importe final aprobado en la Convocatoria 2006 para la realización de acciones (directas e indirectas territoriales y sectoriales) se elevó a un total de 25.855.980,64 euros.

Tras las solicitudes formuladas por las entidades ejecutantes, posteriormente analizadas y aprobadas por el Patronato de la FPRL, este presupuesto final aprobado fue objeto de modificaciones presupuestarias, resultando un presupuesto final actualizado que se elevó a un total de 25.774.811,94 euros, lo cual representa un porcentaje de minoración de un 0,31%.

Finalizadas las acciones desarrolladas a cargo de la Convocatoria 2006, las distintas entidades ejecutantes presentaron la documentación justificativa requerida para la liquidación de estas acciones, elevándose los gastos presentados por las distintas entidades ejecutantes a un total de 25.065.547,58 euros, lo que supuso un porcentaje de ejecución del 97,25% sobre el presupuesto total actualizado por la FPRL.

[17] Durante el periodo de ejecución de las distintas acciones fueron anuladas un total de cinco acciones, cuyo presupuesto aprobado ascendía a 125.000 euros, comunicando las entidades ejecutantes su voluntad expresa de renuncia a la ejecución de la acción. Asimismo, fue disminuido el importe inicial aprobado de doce acciones indirectas, tanto sectoriales como territoriales, siendo el importe disminuido de 169.133 euros. Por último, tres acciones (dos indirectas territoriales y una acción directa) vieron incrementado su presupuesto en 17.173 euros. Estas variaciones, junto con otras de menor cuantía, provocan la diferencia existente, por importe de 276.966 euros, entre el presupuesto inicial aprobado por el Patronato de la FPRL (26.132.946,79 euros), y el importe recogido en el cuadro anterior relativo al presupuesto total aprobado obtenido de los Informes Económicos de las distintas acciones (25.855.980,64 euros).

Analizada la documentación justificativa de la realización de las distintas acciones por la Gerencia de la FPRL, ésta procedió a su liquidación, elevándose su importe a un total de 23.912.744,59 euros, lo cual representó un porcentaje del 95,40% sobre el total de gastos presentados por las entidades ejecutantes y un 92,78% sobre el importe del presupuesto actualizado.

En consecuencia, un 4,60% de los gastos presentados por las entidades ejecutantes no fue considerado adecuado para la justificación del desarrollo de las acciones por parte de la Gerencia de la FPRL.

Analizada la liquidación efectuada por la Gerencia de la FPRL, atendiendo a los distintos tipos de gasto financiados por la FPRL se obtienen los siguientes resultados:

- Los gastos relativos a la retribución del personal interno que participa en la ejecución de la acción se elevaron a un porcentaje del 62,95% sobre el total de gastos liquidados.
- Los gastos justificativos de los equipos y medios técnicos directamente empleados en la ejecución de las acciones representaron un porcentaje del 0,44%.
- Los gastos liquidados en concepto de adquisición de material de apoyo supusieron tan sólo un porcentaje del 0,09% sobre el total de gasto liquidado.
- El coste de los locales utilizados en la ejecución de las acciones representó un porcentaje del 1,05%.
- Con respecto al apartado relativo a los gastos específicamente relacionados con la ejecución de la acción, el coste liquidado por la FPRL representó un porcentaje total del 31,34%, de los cuales un 15,12% correspondió a gastos específicos, un 1,66% a gastos por dietas y desplazamientos y el 14,56% restante correspondió a gastos efectuados en concepto de subcontratación de servicios.
- Por último, el importe liquidado en concepto de *"Otros costes"* generados en el desarrollo del proyecto representó el 4,13% del importe total liquidado, no superando el límite del 5% establecido tanto en la Convocatoria 2006 y en su Guía de seguimiento.

Como se desprende de la información recogida anteriormente, los gastos relativos a la retribución del personal interno que desarrolló las distintas acciones representaron el gasto principal objeto de financiación por parte de la FPRL, con un porcentaje del 62,95% sobre el total de gastos financiados, seguido de los gastos específicamente relacionados con la ejecución de la acción, que supusieron un porcentaje del 31,34% sobre el total de gastos financiados.

Cuadro nº 20

GASTOS FINANCIADOS POR LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA CONVOCATORIA 2006 CORRESPONDIENTES A ORGANIZACIONES SINDICALES Y EMPRESARIALES

CONCEPTO	LIQUIDACIÓN GASTOS			
	ORGANIZACIONES SINDICALES	%	ORGANIZACIONES EMPRESARIALES	%
A. RETRIBUCIONES DEL PERSONAL	**8.026.190,67**	**70,94**	**3.509.060,20**	**52,46**
B. EQUIPOS Y MEDIOS TÉCNICOS	**59.749,50**	**0,53**	**25.572,07**	**0,38**
B.1. Propios	26.115,49	0,23	11.277,62	
B.2. Externos	33.634,01	0,30	14.294,45	
C. ADQUISICIÓN MATERIAL DE APOYO	**10.607,64**	**0,09**	**7.453,14**	**0,11**
D. COSTE DE LOCALES	**57.719,44**	**0,51**	**102.959,71**	**1,54**
D.1. Uso propio	22.574,44	0,20	5.976,26	
D.2. Arrendados	35.145,00	0,31	96.983,45	
E. GASTOS ESPECÍFICAMENTE RELACIONADOS CON LA EJECUCIÓN	**2.665.510,34**	**23,57**	**2.782.742,15**	**41,60**
E.1. Gastos específicos	1.636.185,71	14,46	1.089.050,40	
E.2. Gastos por dietas y desplazamientos	187.079,65	1,65	75.468,91	
E.3. Subcontratación de servicios	842.244,98	7,46	1.618.222,84	
SUBTOTAL = A+B+C+D+E	**10.819.777,59**	**95,64**	**6.427.787,27**	**96,09**
F. OTROS COSTES (5% * SUBTOTAL)	**493.688,58**	**4,36**	**261.654,26**	**3,91**
TOTAL	**11.313.466,17**	**100**	**6.689.441,53**	**100**

Tal y como se recoge en el cuadro anterior, los apartados más representativos de los costes financiables de las acciones ejecutadas por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, las cuales ejecutaron un porcentaje total del 75,29% de la totalidad del importe liquidado por las acciones financiadas por la FPRL, fueron los relativos a las retribuciones del personal y los gastos específicamente relacionados con la ejecución de la acción.

Así, como se ha comentado anteriormente, mientras el apartado relativo a las retribuciones del personal asignado a la acción representó un porcentaje del 70,94%, en las organizaciones sindicales ejecutantes de las acciones, en el caso de las organizaciones empresariales se redujo a un porcentaje del 52,46%.

Estos porcentajes se verían incrementados a un 75,76% y 55,68% para las organizaciones sindicales y empresariales, respectivamente, si a los ajustes derivados de las retribuciones de personal se acumulasen los derivados de las dietas y desplazamientos de dicho personal y la parte proporcional imputada en el epígrafe de otros costes (5%).

Por otro lado, analizado el apartado relativo a los gastos específicamente relacionados con la ejecución de la acción, se observa que esta situación se invierte, siendo el porcentaje de gastos más elevado en el caso de las organizaciones empresariales (41,60%), que en el caso de las organizaciones sindicales (23,57%).

Esta situación denota que, en el caso de las organizaciones sindicales ejecutantes de acciones, la financiación de las mismas se destina mayoritariamente al pago de las retribuciones del personal que participa en la ejecución de la acción, por lo que existe un elevado riesgo de que sean utilizadas para financiar sus costes estructurales, mientras que en el caso de las organizaciones empresariales, existe una tendencia a subcontratar los servicios derivados del desarrollo de la acción con empresas externas, por lo que también existe un riesgo elevado de que sean utilizadas para financiar a empresas asociadas a estas organizaciones empresariales.

Conviene precisar que la FPRL admite como justificante de gasto las denominadas "*Notas de cargo*", esto es, una declaración del beneficiario donde éste relaciona los costes en que ha incurrido, sin aportar los correspondientes justificantes, así como tampoco los criterios que permiten realizar la imputación del coste, lo que impide (salvo en actuaciones de control posteriores) la realización de comprobación alguna que acredite la realidad de la justificación presentada. Este hecho posibilita la existencia de imputaciones inexactas, inadecuadas o dudosas.

A continuación se recogen los incumplimientos de la normativa aprobada por el Patronato de la FPRL así como las incidencias, de carácter general, observados por este Tribunal en relación con los distintos tipos de gasto financiables por la FPRL.

4.3.1.- Retribuciones del personal interno que realiza la acción

1. Este concepto de gasto resarce los costes de personal imputables a la ejecución de la acción, es decir, los costes salariales de carácter periódico (cuya justificación se realiza a través de las nóminas mensuales y las pagas extraordinarias en proporción al tiempo dedicado por el personal a la ejecución de la acción) y los seguros sociales a cargo del empleador (justificados mediante los documentos TC-1 y TC-2, relativos al periodo de desarrollo del proyecto y en proporción al tiempo dedicado por el personal a la ejecución de la acción y al porcentaje de cotización correspondiente a la cuota patronal).

   La dedicación de este personal a la ejecución del proyecto puede ser total o parcial, es decir, puede dedicar la totalidad de su jornada laboral al desarrollo de la misma, o bien sólo parte de la misma.

   Con el fin de justificar las horas de trabajo dedicadas al proyecto por parte del personal encargado de la ejecución de la acción, la entidad ejecutante debe cumplimentar el denominado "*Informe de Tiempo del Personal Asignado*", el cual es un documento que, simplemente, proporciona un detalle mensual de las horas incurridas por cada trabajador en el desarrollo del mismo.

   Este "*Informe de Tiempo del Personal Asignado*" recoge la siguiente información:

   - Nombre y apellidos del trabajador.
   - NIF del trabajador.
   - Descripción de las tareas desarrolladas en el mes.
   - Mes de realización.
   - Número de horas desarrolladas en el citado mes.
   - Firma del trabajador.
   - Fecha.

   La información recogida en este informe determina el número de horas desarrolladas en cada mes en la ejecución del proyecto y, en consecuencia, el coste financiable por parte de la FPRL. No obstante, los diferentes parámetros recogidos en dicho informe son objetivos y verificables, a excepción del relativo al número de horas desarrolladas por el trabajador en el mes, que es el auténticamente relevante para justificar la imputación de estos gastos.

Así, ni la FPRL ni este Tribunal de Cuentas han podido verificar la realización efectiva de las horas imputadas por las entidades ejecutantes y firmadas por los trabajadores de las mismas, ya que ninguna de las entidades ejecutantes de acciones disponía de un sistema de control horario que permitiera verificar la realización efectiva de las citadas horas al desarrollo de la acción, provocando de esta forma la existencia de un riesgo de que se incluyeran horas de trabajo no realizadas en la justificación de las horas efectivas.

Esta situación se agrava por el hecho de que los gastos de personal representan, como se ha comentado anteriormente, el porcentaje más elevado de los costes financiados en las acciones.

De la misma forma, la información requerida a la entidad ejecutante de la acción respecto a los costes previstos se limita al coste-hora de cada trabajador, sin considerar la naturaleza de los gastos en que se desglosa este coste-hora, ni el tipo de acción de que se trata. Este hecho impide a la FPRL determinar lo adecuado del coste-hora de cada concepto de coste repercutibles a la acción para la que se solicita financiación, por lo que existe el riesgo de que la FPRL esté concediendo un exceso de financiación, o simplemente esté financiando de forma distinta un mismo tipo de actividad, según cual sea la naturaleza del ejecutante, con lo que se estaría favoreciendo, indebidamente, la ineficiencia en la aplicación de estos fondos de origen público.

Por todo ello, este Tribunal de Cuentas estima muy necesario que la FPRL incluya entre las disposiciones de su Convocatoria y Guía de seguimiento la obligatoriedad de establecer un control interno, por parte de las entidades ejecutantes de las acciones, que permita la verificación la realización efectiva de las horas imputadas al proyecto financiado por la FPRL.

2. De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3.4.3 de la Guía de seguimiento 2006, se considera *"personal interno"* a aquella persona física que mantiene una relación laboral con la empresa ejecutante Por lo tanto, el personal interno debe formar parte de la plantilla de la entidad ejecutante.

   Sin embargo, de acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados por el Tribunal de Cuentas, tanto en la propia FPRL como en diferentes entidades ejecutantes de acciones, este Tribunal ha observado que en numerosas ocasiones los ejecutantes han imputado en este apartado retribuciones devengadas por personal ajeno a la entidad ejecutante, e incluso personal de las entidades solicitantes, y no, como establece la Convocatoria y su Guía de seguimiento, del personal de las entidades ejecutantes, motivo por el cual no deberían haber sido financiados. Esta incidencia se ha verificado en un total de 16 acciones correspondientes a la Convocatoria 2006 (v.gr.: IS-002/2006, IS-010/2006, IS-017/2006, IT-153/2006 e IT-201/2006), cuyo detalle se recoge en la Sección IV de este Informe.

Otras incidencias verificadas por este Tribunal en el desarrollo de los trabajos de fiscalización, además de las señaladas anteriormente, que suponen también un incumplimiento de lo establecido tanto en la Convocatoria 2006 como en su Guía de seguimiento, en relación con la retribución del personal interno que participa en la ejecución de la acción, han sido las siguientes:

3. Este Tribunal de Cuentas ha verificado que la FPRL financió los gastos de personal interno en base a dos parámetros: a) el importe bruto de las nóminas del personal interno y el importe de los seguros sociales a cargo del ejecutante; y b) las "*horas dedicadas cada mes al proyecto*" por este personal interno, que deben ser firmadas tanto por el personal interno como por el responsable de la ejecución de la acción y selladas por la entidad ejecutora, ponderando estas horas en función de "*las horas mensuales según convenio*".

Así, de acuerdo con la Guía de seguimiento 2006 (tablas económicas), elaborada por la FPRL, *"las horas mensuales según convenio se calcularán como cociente del número de horas anuales establecidas en convenio colectivo* ***entre 11 meses****. En caso de contratación a tiempo parcial el cálculo se realizará según el número de horas anuales pactadas en contrato laboral".*

Ahora bien, para determinar "*las horas dedicadas cada mes al proyecto*", un 22% de los ejecutantes (31 de un total de 141), en vez de ponderar estas horas entre 11 meses, como establece la Guía de seguimiento 2006, dividió estas horas entre 12 meses. A pesar de tratarse de dos criterios distintos, ambos fueron aceptados por la FPRL, por tanto, la aceptación simultánea por la FPRL de dos criterios distintos, determina una situación de desigualdad y discriminación entre los perceptores de las ayudas públicas concedidas, situación que resulta contraria a los principios de igualdad y no discriminación recogidos en la Ley General de Subvenciones. Esta incidencia ha sido verificada por este Tribunal a través del análisis de los Anexos A.1 *"Retribución del personal"* y A.3 *"Datos generales de los recursos humanos"* del Informe económico.

4. Este Tribunal ha verificado la existencia de un mayor número de horas firmadas por los trabajadores que las horas máximas de trabajo permitidas en sus correspondientes convenios colectivos, a través del análisis del Anexo A.1 *"Retribución del Personal",* del Informe económico justificativo que deben presentar las entidades ejecutantes de acciones a la FPRL.

5. Este Tribunal ha verificado, en determinadas ocasiones, la existencia de financiación de las retribuciones de personal interno que no pudieron participar en el desarrollo de la acción, ya que el objeto de sus contratos laborales era la realización de otras actividades no relacionadas con la ejecución de la acción financiada por la FPRL (v.gr.: IS-030/2006, IS-032/2006, IS-033/2006, IS-063/2006, IS-109/2006, IS-111/2006, IT-138/2006, IT-185/2006 e IT-240/2006).

6. Este Tribunal ha comprobado la imputación de horas de trabajo firmadas por trabajadores que, sin embargo, se encontraban (en el periodo al que se refiere la imputación de horas de trabajo) en situación de incapacidad temporal de larga duración (v.gr.: baja por incapacidad temporal, por maternidad o paternidad y por riesgo en el embarazo o lactancia natural), situación que implica que durante dichos periodos estos trabajadores/as no pudieron participar en la realización de la acción. Esta situación se ha verificado mediante el análisis de los Anexos A.2 *"Informe de Tiempo del Personal Asignado"* y A.1 *"Retribuciones del personal",* en el apartado relativo al descuento de bonificaciones de las cuotas de Seguridad Social .

7. Este Tribunal ha verificado la financiación de horas de trabajo que no han sido firmadas por los trabajadores en el correspondiente Anexo A.2 *"Informe de Tiempo del Personal Asignado"* del Informe económico (v.gr.: IS-017/2006, D-260/2006, IT-239/2006, IS-030/2006, IS-032/2006, IS-033/2006 e IT-185/2006).

8. Este Tribunal de Cuentas ha verificado que la FPRL ha financiado gastos de personal devengados con anterioridad a la fecha de aceptación de realización de la acción (v.gr.: IS-045/2006 e IT-245/2006), lo que resultó contrario a lo establecido en la Guía de seguimiento 2006.

Estas incidencias son objeto de análisis específico en la Sección IV de este Informe, en el que se analizan las incidencias observadas en distintas entidades ejecutantes de acciones financiadas por la FPRL en la Convocatoria 2006.

4.3.2.- Valor de amortización de los equipos informáticos y medios técnicos directamente empleados en el desarrollo de la acción

En este apartado, que sólo representó el 0,44% del total de gastos financiados por la FPRL en la Convocatoria 2006, se distingue entre medios técnicos propios que forman parte del patrimonio de la entidad ejecutante, y medios técnicos externos, que son aquellos que han sido alquilados para el desarrollo de la acción.

Con respecto a los equipos y medios técnicos propios, la FPRL financia el coste de su utilización, es decir, la amortización de los mismos, de acuerdo con los criterios recogidos en la Guía de seguimiento 2006.

Con respecto a los equipos y medios técnicos externos, se consideran costes financiables los gastos de amortización, con arreglo a las tablas que constan en el Anexo del Reglamento del Impuesto de Sociedades, de los equipos informáticos y medios técnicos directamente empleados en el desarrollo de la acción, en función del tiempo de realización de la acción y del periodo legal de amortización de los mismos.

Este Tribunal de Cuentas no ha observado incidencias dignas de mención en este Informe respecto a este tipo de gastos.

4.3.3.- Adquisición de material de apoyo

En este apartado, que representó el 0,09% de los gastos financiados en la Convocatoria 2006, se financian aquellos gastos derivados de la adquisición de aquellos materiales necesarios para la realización de la acción, incluyendo conceptos como bibliografía, bases de datos informatizadas o cualquier otra documentación cuya necesidad se acredite.

La adquisición de bibliografía no puede superar el 1% de la ayuda aprobada, y la justificación de este gasto se realiza mediante la aportación de la factura y su justificación del pago realizado.

En este apartado no se han observado incidencias, de carácter general, dignas de mención por parte de este Tribunal de Cuentas.

4.3.4.- Coste de locales

En este apartado, que representó un porcentaje del 1,05% del total de gastos financiados por la FPRL en la Convocatoria 2006, se recogen los gastos derivados del coste de los locales en los que se desarrolla la acción o determinados contenidos de la misma, pudiendo ser locales propios de la entidad ejecutante o arrendados.

Con respecto a los locales de uso propio, la FPRL financia el coste de amortización imputable a la utilización de estos locales, en función de la superficie utilizada en la realización de la acción y de la dedicación temporal al desarrollo de la acción.

Con respecto a los locales arrendados, la Convocatoria 2006 distingue, a su vez, entre:

- Espacios arrendados por la entidad para el desarrollo de su actividad principal, de forma que parte de la superficie se destina al desarrollo del proyecto, siendo financiable el gasto del

arrendamiento justificado mediante la factura mensual de alquiler emitida por el arrendador de forma proporcional al tiempo de dedicación al proyecto.

- Aquellos locales que, dadas las características o el enfoque específico del proyecto exigen la contratación de una superficie (salas de conferencias, proyecciones, etc.). En este supuesto, la FPRL financia el coste total del contrato, justificado mediante la factura emitida por el arrendador, si bien este Tribunal ha verificado que algunas entidades ejecutantes incluyeron este tipo de gastos dentro del apartado E.- *"Gastos relacionados con la ejecución de la acción y de subcontratación"*.

Este Tribunal ha detectado la siguiente incidencia de carácter específico:

- Un ejecutante imputó, en este apartado, gastos en concepto de alquiler de salas de su propia sede utilizadas para la celebración de reuniones del equipo de trabajo y con los proveedores relacionados con la ejecución de la acción, justificándose estos gastos mediante la emisión de *"Notas de cargo".* Este gasto no fue financiable, dado que no hubo coste para la entidad y, en consecuencia, se habría financiado el "lucro" de dicha entidad. En este supuesto, el edificio estaba totalmente amortizado, por lo que no procedía imputar como gasto su amortización (v.gr.: IT-181/2006).

A juicio de este Tribunal de Cuentas, la FPRL debería exigir que las *"notas de cargo"* fueran soportadas con una relación de costes y justificantes certificada por la entidad ejecutante de la acción.

4.3.5.- Gastos específicamente relacionados con la ejecución de la acción

En este apartado se incluyen aquellos gastos en los que se haya incurrido como consecuencia de la ejecución de la acción no considerados en otros apartados. En este apartado se distinguen a su vez tres subapartados:

4.3.5.1.- GASTOS ESPECÍFICOS

En este subapartado se incluyen todos *"aquellos gastos que, estando específicamente vinculados al desarrollo del proyecto, conceptualmente no se pueden catalogar como dietas y desplazamientos o subcontratación".*

Como se desprende de la definición recogida en la Guía de seguimiento 2006, aprobada por el Patronato de la FPRL, esta definición tiene un carácter extensivo, ya que permite la inclusión en este apartado de todo tipo de gastos relacionados con la acción que no puedan encuadrarse en los subapartados siguientes. Así, se recogen en este apartado gastos principalmente derivados del diseño, maquetación e impresión de manuales, libros u otro tipo de productos finales, y otros tan dispares como: servicios prestados por empresas externas, dietas y desplazamientos de personas distintas al personal interno que desarrolla la acción, y gastos derivados de la organización de jornadas, como son alquiler de salas, servicios de catering, compra de regalos promocionales, campañas de publicidad en medios de comunicación, etc.

Por otro lado, la justificación de los gastos incluidos en este apartado no requieren requisitos formales, a diferencia de los recogidos en el subapartado de "*Subcontratación*", como sería la necesidad de solicitar tres presupuestos, suscribir un contrato, elaborar una memoria justificativa,

etc., a pesar de que, en ocasiones, los gastos incluidos en este apartado y los recogidos en el subapartado de *"Subcontratación"* responden a una misma naturaleza y necesidad.

Por ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la FPRL debería homogeneizar los criterios de imputación de gastos relativos a los subapartados "*Gastos específicos*" y "*Subcontratación*", estableciendo la obligación de solicitar tres presupuestos en todos aquellos servicios prestados con empresas externas, cuando el gasto a realizar supere un importe previamente establecido.

4.3.5.2.- DIETAS Y DESPLAZAMIENTOS

De acuerdo con lo establecido en la Guía de seguimiento 2006, en este subapartado se incluyen *"los gastos normales de manutención, locomoción, alojamiento (...) del personal asignado al desarrollo del proyecto"*, para cuya justificación debe acreditarse la necesidad del gasto y el objeto del desplazamiento, así como la relación de este coste con el desarrollo del proyecto.

Sin embargo, los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal de Cuentas han permitido verificar que los requisitos exigidos anteriormente, como son la necesidad del gasto y la relación de este coste con el desarrollo del proyecto, no se han cumplido en todos los casos, al haberse detectado gastos cuya relación con el proyecto es cuestionable (v.gr.: facturas de comidas a nombre de una persona del proyecto que incluye varias comidas de personas sin identificar, viajes que no guardaban relación con la ejecución de la acción, etc.) y que, en general, no se encontraban suficientemente justificados.

Por ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la FPRL debe incrementar los controles de gasto establecidos en este subapartado, permitiendo, sola y exclusivamente, la imputación de aquellos gastos derivados de la actividad del personal asignado al desarrollo del proyecto, y en la medida que resulten derivados del mismo.

En particular, el Patronato de la FPRL debería aprobar un documento para justificar las dietas y desplazamientos, con mayor amplitud al recogido actualmente en el Informe económico, en el que se detalle y justifique tanto la necesidad del desplazamiento como su relación directa con el objeto de la acción.

4.3.5.3.- SUBCONTRATACIÓN

De acuerdo con lo establecido en la citada Guía de seguimiento 2006 "*se incluirá en este epígrafe el coste por los servicios externos contratados con otras empresas para el desarrollo más adecuado de determinados contenidos de la acción".* Con carácter general se incluyen gastos relativos al diseño y maquetación de los productos finales, trabajos y estudios especializados, colaboraciones de profesionales externos, etc.

Como se ha comentado anteriormente, la inclusión de gastos en este apartado requiere unos requisitos adicionales justificativos, que son los siguientes:

- Formalización de contrato por escrito entre las partes.
- Memoria explicativa elaborada por el ejecutante, en la que se determine la necesidad de acudir a la subcontratación para desarrollar determinadas fases del proyecto, así como los presupuestos solicitados y los criterios de adjudicación utilizados.

Sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha verificado el incumplimiento de estos requisitos adicionales en diferentes acciones, pudiéndose reseñar los siguientes:

- Falta de justificación suficiente del procedimiento de subcontratación, por la ausencia de la documentación requerida (v.gr.: solicitud por parte de algunos ejecutantes de menos de los tres presupuestos preceptivos a diferentes empresas), o la confección de los presupuestos solicitados con fecha posterior a la celebración del contrato (v.gr.: IS-017/2006, IS-030/2006 e IS-032/2006).
- El incumplimiento de cláusulas establecidas en el contrato suscrito entre las partes (v.gr.: incumplimiento de los plazos de los pagos a efectuar, y financiación de un importe mayor al consignado en el contrato formalizado), así como irregularidades en dichas cláusulas (v.gr.: propiedad intelectual de los productos finales obtenidos a favor de la entidad ejecutante de las acciones).
- Elevado porcentaje de subcontratación, en determinadas acciones, formalizada a favor de empresas vinculadas a la entidad ejecutante, por lo que existió un elevado riesgo de financiación de estas empresas vinculadas. La FPRL debería tener presente las limitaciones establecidas en el artículo 29 de la Ley General de Subvenciones, aun cuando dicho artículo no sea de aplicación directa a las Convocatorias de asignación de recursos de la FPRL.

Como ya se ha señalado, este Tribunal ha verificado la imputación de gastos similares en diferentes subapartados (E.1 y E.3), provocado por la falta de una clara determinación de los tipos de gasto imputables a cada apartado por parte de la FPRL.

Los requisitos adicionales exigidos para la justificación de estos gastos, ha producido una transferencia de los gastos imputables a este concepto a favor de los denominados "*Gastos Específicos*".

Por ello, como este Tribunal ha expuesto anteriormente, la FPRL debe homogeneizar los requisitos exigibles para la justificación de los gastos a incluir en cada uno de los dos subapartados, estableciendo la obligación de solicitar varios presupuestos en aquellos gastos derivados de la realización de servicios por empresas externas, cuando se supere un importe previamente establecido por el Patronato de la FPRL.

4.3.6.- Otros costes generados en el desarrollo del proyecto

Tal y como se establece tanto en la Convocatoria como en la Guía de seguimiento para el año 2006 "*se podrá incluir hasta un máximo del 5% de la suma de los apartados anteriores, sin justificación documental".*

A título de ejemplo, los gastos susceptibles de incluir en este apartado serían: agua, gas y electricidad; mensajería y teléfonos; material de oficina consumible; vigilancia y limpieza de locales y gastos financieros.

La lista de gastos financiables en este punto sería muy amplia, toda vez que los mismos no han de ser justificados documentalmente.

Es preciso señalar que todos los conceptos que se exponen en la Sección IV de este Informe, y que según este Tribunal, podrían dar lugar a la exigencia de los correspondientes reintegros, han sido incrementados por este Tribunal en el porcentaje imputado en cada acción por los ejecutantes,

hasta un máximo del 5%, dado que los ejecutantes añadieron hasta un 5% cuando procedieron a la justificación de la acción o una cuantía menor si imputaron un porcentaje inferior.

En conclusión, y respecto a los costes financiables por la Convocatoria 2006, este Tribunal estima que la FPRL debe centrar su gestión en la eficiencia en la asignación y utilización de los fondos públicos destinados al desarrollo de estas acciones.

4.4.- DEFICIENCIAS DE LA CONVOCATORIA

A continuación se recogen una serie de deficiencias, de carácter general, que este Tribunal de Cuentas ha observado en la Convocatoria 2006 aprobada por la FPRL.

4.4.1.- Falta de regulación de las acciones directas

De acuerdo con lo dispuesto en los Estatutos de la FPRL, las acciones directas son aquellas generadas directamente en el Patronato por propia iniciativa o a solicitud de la CNSST.

En el apartado 6 del Acta de la reunión del Patronato de fecha 21 de junio de 2006 (Acta 1/2006) se procedió a la *"Aprobación del texto definitivo de la convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006 y de la Guía de Seguimiento Técnico-económico de las acciones confirmadas y autorizadas por el Patronato de la Fundación al amparo de la convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006",* entre cuyas acciones autorizadas se recogen las acciones directas.

La Gerencia de la FPRL invoca los apartados de la Convocatoria y de la Guía de seguimiento 2006 en sus requerimientos de información y documentación efectuados a las entidades ejecutantes de acciones directas, reconociendo con ello, de forma implícita, la aplicación de la normativa recogida en la Convocatoria y Guía de seguimiento a las acciones directas.

Sin embargo, el texto de las distintas Convocatorias de asignación de recursos publicadas por la FPRL no recoge ninguna disposición relativa a la regulación, aceptación, desarrollo y ejecución de este tipo de acciones. Por ello, este Tribunal estima necesario que el Patronato de la FPRL proceda a incluir la regulación de las acciones directas dentro de la Convocatoria de asignación de recursos publicadas al efecto, solventando, de esta forma, el vacío normativo existente en la actualidad que pudiera provocar posibles interpretaciones erróneas, con respecto a la normativa aplicable.

4.4.2.- Análisis de las figuras jurídicas del solicitante y ejecutante de la acción

Dentro del procedimiento de solicitud, aprobación y ejecución de las acciones financiadas por la FPRL, la Convocatoria 2006 recoge dos figuras jurídicas distintas: solicitante y ejecutante de la acción.

Así, de acuerdo con el apartado 5 de la Convocatoria *"Sólo podrán solicitar asignación de recursos de la Fundación:*

- *Órganos Tripartitos Territoriales, con naturaleza similar a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.*

- *Fundaciones sectoriales de ámbito estatal constituidas por empresarios y trabajadores, que tengan entre sus fines la promoción de actividades destinadas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.*

- *Organizaciones firmantes de convenios colectivos estatutarios de ámbito estatal.*

- *Asociaciones empresariales y federaciones sindicales sectoriales de ámbito estatal.*

- *Confederaciones sindicales y empresariales de ámbito estatal que no tengan la condición de Patronos de la Fundación.*

- *Administración Pública competente en materia laboral y las Organizaciones empresariales y sindicales más representativas de las ciudades de Ceuta y Melilla, previo acuerdo al efecto del Órgano de Participación Institucional".*

En aplicación de lo dispuesto en el apartado anterior, la entidad solicitante de acciones es aquella entidad capacitada, por decisión del Patronato, para demandar la asignación de recursos para la realización de acciones, encontrándose limitada dicha posibilidad a los órganos, organizaciones, asociaciones, federaciones y entidades tasadas en dicho apartado, restringiendo, de esta forma, el cumplimiento del principio de concurrencia recogido en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, de aplicación a la FPRL, dado que no existió comparación entre las solicitudes presentadas, con el fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con unos criterios de valoración previamente fijados en la Convocatoria 2006.

Con respecto a la figura del ejecutante, continúa manifestando el apartado antes reseñado que *"Para poder concurrir al desarrollo de proyectos en el marco de la presente convocatoria y ejecutarlos, en caso de su aprobación, las personas físicas o jurídicas, habrán de tener plena capacidad de obrar y acreditar su solvencia económica, financiera y técnica o profesional.*

(…)

No podrán ser admitidas, en ningún caso, como entidades responsables de la ejecución de proyectos de acciones de esta convocatoria, las Administraciones Públicas".

Así, la figura del ejecutante es aquella persona física o jurídica, que cumpliendo los requisitos de capacidad de obrar y solvencia señalada anteriormente, realiza las acciones.

De acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados, este Tribunal ha observado que en numerosas acciones las figuras del solicitante y del ejecutante coinciden en la misma persona jurídica (especialmente en el supuesto de organizaciones empresariales y sindicales). Por otra parte, además, la entidad ejecutante es designada de forma directa por parte de la entidad solicitante y no por la FPRL, limitándose de nuevo los principios de concurrencia y objetividad, sin que en los expedientes figure documentación justificativa de la elección realizada.

Por otro lado, en el supuesto específico de las organizaciones empresariales y sindicales, puede coincidir la figura del solicitante y del ejecutante de la acción.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, este procedimiento distorsiona además del principio de concurrencia (al designarse de forma directa la entidad ejecutante de la acción), los principios de objetividad (ya que no se valoran las acciones presentadas mediante criterios objetivos, homogéneos, baremados y ponderados) e igualdad y no discriminación (no se permite la participación en el proceso de entidades y organizaciones que no formen parte del Patronato de la FPRL) aplicables a la gestión de la FPRL.

4.4.3.- Consideración de las entidades vinculadas al solicitante o ejecutante de la acción

El apartado 10 *"Financiación"* de la Convocatoria 2006, al regular la posibilidad de subcontratar la entidad ejecutante la realización de la acción con terceros, establece que *"El ejecutante de la acción podrá subcontratar con terceros la realización de la acción, sin que el importe acumulado de la totalidad de la subcontratación pueda superar el límite del 50 por cien de la cuantía de la asignación, quedando prohibidas sucesivas contrataciones, esa subcontratación deberá estar justificada mediante el concurso de al menos tres presupuestos de entidades distintas que justifiquen la elección hecha.*

(…)

A estos efectos no se entenderá como contratación la cesión total o parcial de la ejecución de la acción a aquellas entidades que estén vinculadas al solicitante o al ejecutante, cuando él mismo sea una Organización Sindical, una Organización Empresarial o un órgano Territorial Tripartito".

En los mismos términos se expresa la Guía de seguimiento 2006.

A juicio del Tribunal de Cuentas, el criterio adoptado por la FPRL, al no considerar subcontratación la ejecución de la acción por parte de las entidades vinculadas al solicitante o al ejecutante, provoca un incumplimiento de los principios de economía en la gestión de los fondos públicos, al no requerirse el concurso de tres presupuestos de empresas distintas y, con ello, la reducción de la posibilidad de obtener precios de mercado inferiores.

Este Tribunal de Cuentas considera que, en materia de subcontratación, la Convocatoria de cada año, aprobada por el Patronato de la FPRL, debería adaptarse a los requisitos establecidos en el artículo 29 de la Ley General de Subvenciones.

4.4.4.- Falta de distinción entre los gastos específicos y la subcontratación

Como se ha comentado anteriormente en el epígrafe III.4.3, dentro de los costes financiables en el desarrollo de las acciones, la Convocatoria y su Guía de seguimiento distinguen dos tipos de gastos: los denominados *"Gastos específicos*" y los derivados de la "*Subcontratación*".

De acuerdo con la Guía de seguimiento, se consideran "*Gastos específicos"* (Tabla E.1) *"aquellos gastos que, estando específicamente vinculados al desarrollo del proyecto, conceptualmente no se pueden catalogar como dietas-desplazamiento o subcontratación".*

Por su parte, con respecto a los gastos derivados de la *"Subcontratación"* (Tabla E.3), la Guía de seguimiento determina que se incluirán en este concepto de gasto *"el coste por los servicios externos contratados con otras empresas para el desarrollo más adecuado de determinados contenidos de la acción".*

La definición recogida en la Guía de seguimiento 2006 respecto a ambos tipos de gastos no clarifica ni especifica los gastos imputables a cada concepto, ya que los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal han permitido verificar que determinados tipos de gastos son imputados en uno u otro concepto, en función de las entidades ejecutantes que desarrollen la acción, sin que la FPRL tenga establecidos criterios homogéneos al respecto.

Esta circunstancia de falta de definición y de homogeneización de criterios con respecto a la imputación de gastos se ve agravada por los requisitos añadidos que conllevan la imputación en uno u otro de los apartados.

Así, los gastos considerados específicos sólo requieren para su justificación la aportación de factura o documentación justificativa del gasto y de su pago material, mientras que los gastos derivados de subcontratación requieren, además, la solicitud, por parte de la entidad ejecutante, de tres presupuestos de entidades distintas, la formalización de un contrato por escrito y la elaboración de una memoria explicativa en la que se justifique la necesidad de acudir a la subcontratación, los presupuestos solicitados y criterios de adjudicación. Lógicamente, la justificación en un apartado u otro presenta un claro desequilibrio de los requisitos exigidos.

Este Tribunal de Cuentas, dada la existencia de esta falta de definición y homogeneización de criterios por parte de la FPRL, considera que todos los gastos derivados de servicios externos contratados con otras empresas deberían ser considerados como gastos de subcontratación, con la tramitación requerida, garantizándose de esta forma la obtención de precios de mercado más ventajosos dada la concurrencia de varios presupuestos.

4.4.5.- Acreditación de realización de las acciones

El apartado 17 de la Convocatoria 2006 relativa a la Liquidación de la asignación manifiesta que "*Una vez finalizada la acción, el ejecutante deberá presentar a la Fundación (...) la acreditación de la realización de la acción firmada por el solicitante de la misma, o en la forma que acuerde el órgano tripartito correspondiente, en el caso de las acciones de carácter territorial".*

Por su parte, el apartado 3 de la Guía de seguimiento establece que *"La acreditación de la ejecución de la acción deberá estar firmada por la entidad solicitante de la misma, en el caso de tratarse de acciones indirectas sectoriales; y, en el caso de las acciones de carácter territorial, en la forma en que se acuerde por el Órgano Tripartito correspondiente".*

- Como se desprende de la regulación recogida en ambos textos, existe de nuevo un vacío normativo en cuanto a la forma de acreditación de las acciones directas, (v.gr.: D-258/2006) provocando una falta de homogeneidad de estas acciones respecto de las territoriales y sectoriales[18].
- A mayor abundamiento, a juicio de este Tribunal, no parece razonable efectuar unas entregas dinerarias por parte de la FPRL y que ni la propia FPRL ni un tercero sin vinculación con la entidad ejecutante acrediten que se han cumplido fielmente los objetivos establecidos en las acciones.
- Por otro lado, con respecto a la forma de acreditación de las acciones indirectas territoriales, la Convocatoria 2006 determina que dicha justificación de la ejecución final de las mismas se realizará "(...) e*n la forma en que se acuerde por el Órgano Tripartito correspondiente".*

  Los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal han permitido verificar que las acciones indirectas territoriales ejecutadas por las entidades designadas por los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de la Comunidad Valenciana, Galicia y Cataluña fueron acreditadas por las propias entidades ejecutantes (v.gr.: IT-244/2006, IT-238/2006, IT-180/2006 e IT-181/2006), sin que el órgano tripartito correspondiente hubiese establecido un procedimiento al efecto. En determinados supuestos, el órgano tripartito y de

[18] En las alegaciones formuladas, el Presidente del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales señala que en la Convocatoria de asignación de recursos para acciones directas del año 2009 la acreditación de realización de este tipo de acciones corresponde a la entidad solicitante.

participación institucional acordó que fueran los propios ejecutantes quienes acreditasen la realización de las acciones, provocando, en consecuencia que la propia entidad ejecutante de las acciones certificara la realización de las mismas de conformidad con los fines y objetivos requeridos.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta situación provocó un incumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos, al no tener constancia la FPRL de la idoneidad de los resultados obtenidos. Asimismo, esta situación supone una falta de segregación de funciones, puesto que es la propia entidad ejecutante quien procede a acreditar la realización de las actividades desarrolladas por ella misma.

Por ello, el Patronato de la FPRL debería subsanar esta situación e introducir modificaciones sustanciales en el procedimiento de acreditación de realización de las acciones, garantizando que la misma se lleve a cabo por un órgano imparcial y ajeno al proceso de solicitud y ejecución de las acciones (v.gr.: la propia Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales).

4.4.6.- Criterios para determinar las acciones a realizar

Este Tribunal de Cuentas ha verificado que las acciones financiadas con cargo a los recursos públicos gestionados por la citada FPRL no responden a unos criterios previos de necesidades existentes en los sectores de la actividad en los que se va a desarrollar la acción, sino que derivan de las propuestas realizadas por las propias entidades solicitantes de las mismas.

Esta situación viene motivada, entre otras causas, por la falta de aprobación, por parte del Patronato, tanto de un Plan de actuación, como de los programas de actividades en los que se fijen unas necesidades previas a cubrir en materia de prevención de riesgos laborales (incumpliendo lo dispuesto en los artículos 6 y 9 de los Estatutos de la FPRL). En esta situación, son las entidades solicitantes y ejecutantes las que determinan las acciones a realizar.

Así pues, el hecho de que el Patronato de la FPRL no tenga aprobado un Plan de actuación, documento necesario para una adecuada planificación y seguimiento de sus actividades, unido al hecho de que sean los solicitantes (entidades determinadas expresamente en las distintas Convocatorias) las que proponen tanto las acciones a realizar como el ejecutante que las realiza, lleva a este Tribunal de Cuentas a considerar que este procedimiento de asignación de recursos se basa en un "*criterio de oferta*", realizada por parte de terceras personas, más que en un "*criterio de demanda*", en función de las necesidades de la FPRL, situación que debe ser subsanada por el Patronato de la FPRL mediante la aprobación del citado Plan de actuación.

4.4.7.- Contrato de cesión en exclusiva de derechos

El apartado 11 de la Convocatoria 2006, así como el apartado 1.1 de su Guía de seguimiento 2006, establecen que *"La explotación de la propiedad intelectual de los trabajos será de la Fundación. Para la difusión, publicación, cita o divulgación por terceros de los trabajos finales, será obligatoria la obtención de la pertinente autorización de la Fundación, sin que en ningún caso, pueda cobrarse por la utilización del uso de estos trabajos finales".*

Con el fin de salvaguardar el cumplimiento de esta obligación por parte de la entidad ejecutante de la acción, la Gerencia de la FPRL remite al ejecutante, una vez finalizada la acción, un modelo de

"*Contrato de cesión en exclusiva de derechos de explotación*" de los productos finales derivados de la acción a favor de la FPRL, con sujeción a las disposiciones de la Ley de Propiedad Intelectual en materia de derechos de autor.

Dicho contrato se formaliza con el fin de dar cumplimiento formalmente al artículo 45 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia, modificado por la Ley 23/2006, de 7 de julio, en el que se expone que *"Toda cesión deberá formalizarse por escrito. Si, previo requerimiento fehaciente, el cesionario incumpliere esta exigencia, el autor podrá optar por la resolución del contrato"*, y así garantizar que las acciones sean siempre gratuitas para las empresas, especialmente las pequeñas, y los trabajadores que constituyen sus beneficiarios.

Sin embargo, este Tribunal ha verificado que determinadas entidades ejecutantes (v.gr.: la Unión General de Trabajadores-Confederal, el Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud -ISTAS- y la Unión General de Trabajadores del País Valenciano) no procedieron a formalizar este citado contrato de cesión en exclusiva de derechos de explotación a favor de la FPRL, no habiendo sido requeridos al efecto por parte de la citada FPRL, por lo que no quedó acreditado el cumplimiento de esta obligación. Esta situación debe ser subsanada tanto por los ejecutantes mencionados como por la propia FPRL, con el fin de garantizar que la propiedad intelectual de los trabajos desarrollados con cargo a fondos públicos pertenezca a la FPRL.

En todo caso, este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Patronato de la FPRL incluya en la Convocatoria de asignación de recursos, de forma explícita, la obligación de las entidades ejecutantes de las acciones de formalizar dicho contrato, con el fin de evitar los incumplimientos existentes en la actualidad, y garantizar, al mismo tiempo, el carácter gratuito de los productos finales derivados de la ejecución de las acciones financiadas por la FPRL.

4.4.8.- Resultados obtenidos en el desarrollo de las acciones

Ni la Convocatoria 2006 ni su Guía de seguimiento 2006 aprobadas por la FPRL contienen ningún tipo de disposición en la que se contemple una valoración de los resultados (productos finales) obtenidos a través de la ejecución de la acción, y tampoco detallan los indicadores que permitan determinar el grado de cumplimiento de los objetivos previamente establecidos.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, la Convocatoria de asignación de recursos publicada por la FPRL y, en consecuencia, los trabajos desarrollados por la Gerencia de dicha FPRL, carecen de un análisis y evaluación de la eficiencia y economía de los resultados obtenidos por las entidades ejecutantes en el desarrollo de las acciones financiadas por la FPRL.

El Tribunal de Cuentas también ha verificado la falta de un seguimiento, por parte de la FPRL, del impacto conseguido con el desarrollo de las acciones, así como su implantación por parte de los beneficiarios finales de las mismas, cuales son las empresas, especialmente las pequeñas empresas, y los trabajadores, con el fin de mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

Así, según lo dispuesto en el apartado 5 de la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006, los destinatarios finales de las acciones serían "*las empresas y trabajadores, preferentemente las pequeñas empresas*". Sin embargo, este Tribunal no ha podido verificar si la totalidad de los productos finales obtenidos en el desarrollo de las acciones (guías, manuales,

trípticos, CD-ROM, etc.) llegaron efectivamente a conocimiento de sus beneficiarios últimos (pequeñas empresas y trabajadores). Este Tribunal de Cuentas pudo comprobar que los productos finales de las acciones desarrolladas fueron distribuidos por las entidades ejecutantes, con carácter general, entre las organizaciones sindicales y empresariales solicitantes de las acciones, sin que existiera constancia documental en los expedientes de que posteriormente dichos productos finales se entregaran a las empresas y a los trabajadores, existiendo riesgo de incumplimiento de lo dispuesto en el precitado apartado.

Lógicamente, tampoco existe información sobre el impacto de los referidos productos en la prevención de riesgos laborales. En particular, la FPRL tampoco dispone de datos concretos y significativos sobre los resultados obtenidos con el desarrollo de estas acciones (v.gr.: cuantificación del descenso en materia de accidentes laborales, aceptación de las acciones desarrolladas por parte de los trabajadores, etc.), por lo que esta información no pudo ser tenida en cuenta en la planificación de acciones futuras, reiterándose las mismas acciones en diferentes ejercicios. Esta circunstancia pudo afectar al grado de eficiencia con que se aplican estos recursos públicos.

Por todo ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el Patronato de la FPRL debería estudiar la necesidad de incluir en la Convocatoria anual de asignación de recursos, así como en la Guía de seguimiento que desarrolla la misma, disposiciones que regulasen el análisis, seguimiento y eficacia de los productos finales desarrollados en la ejecución de la acción, con el fin de garantizar la eficacia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, evitando con ello la ejecución de acciones cuyos resultados finales no logren contribuir a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, cual es la finalidad de la FPRL, dotando para ello de mayor estructura a la Gerencia de la FPRL, con el fin de acometer el desarrollo de estas funciones, así como evitar que se realicen acciones similares tanto en la misma Convocatoria como en relación a Convocatorias de años anteriores y posteriores.

4.4.9.- Justificación económica de las acciones

La documentación acreditativa de los gastos imputados al desarrollo de la acción varía en función de su naturaleza. La documentación justificativa de cada tipo de gasto es la siguiente:

- Las retribuciones del personal interno que realiza la acción se justifican mediante la aportación de las nóminas y boletines de cotización de cada trabajador.

- Los equipos y medios técnicos empleados en el desarrollo del proyecto se justifican mediante la aportación de la factura justificativa del gasto y el cálculo de su valor de amortización correspondiente.

- La adquisición de material de apoyo se justifica mediante la aportación de la factura u otro documentación justificativa del gasto realizado.

- El coste de arrendamiento de locales se justifica mediante la factura correspondiente. El coste de los locales propios se justifica mediante su amortización.

- Por último, la justificación de los gastos directamente relacionados con la ejecución de la acción y los derivados de subcontratación, se realizan, con carácter general, mediante la aportación de la factura del gasto realizado.

La Fundación no tiene establecido un procedimiento que asegure que la documentación justificativa aportada por las entidades ejecutantes de las acciones no pueda servir, de nuevo, para la justificación de otro tipo de entregas dinerarias sin contraprestación o subvenciones otorgadas por otras Administraciones públicas o entidades.

Por ello, este Tribunal de Cuentas considera necesario que la FPRL establezca un procedimiento de estampillado de la documentación justificativa presentada, para evitar que pueda ser utilizada en la justificación de otro tipo de ayudas otorgadas por Administraciones públicas estatales, autonómicas o locales, mediante la estampación de una diligencia en la citada documentación, consignando el importe financiado por la FPRL al respecto, en concordancia con lo realizado por otras Administraciones públicas que sí utilizan este procedimiento de control interno. De esta forma, se limitaría el riesgo de una utilización fraudulenta de los justificantes presentados ante la FPRL.

4.4.10.- Reclasificación de gastos

De acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal, se ha verificado que en algunos expedientes de acciones (v.gr.: IS-109/2006 e IT-181/2006, la Gerencia de la FPRL procedió a autorizar, a solicitud de las propias entidades ejecutantes, la reclasificación a otros conceptos de gastos financiables que habían sido imputados inicialmente por dichas entidades ejecutantes a otro concepto de gasto.

Las reclasificaciones o modificaciones presupuestarias representan una reorganización del gasto que puede deberse a una planificación inicial incorrecta o equivocada. Por tanto, la entidad ejecutante solicita esta reclasificación, o bien se realiza de oficio por parte de la FPRL, en el momento de verificación del gasto, redistribuyendo de esta forma algún concepto.

Sin embargo, la Convocatoria 2006 sólo permite modificaciones presupuestarias hasta un límite del 10%, siempre y cuando hayan sido previamente aprobadas por la FPRL. Sin embargo, este Tribunal de Cuentas verificó la existencia de modificaciones presupuestarias que incumplieron el límite establecido en la Convocatoria 2006, es decir, superior al 10% del importe total del proyecto, o bien modificaciones realizadas por las entidades ejecutantes previas a la autorización preceptiva de la FPRL.

4.4.11.- Falta de regulación en la Convocatoria de los plazos para liquidar las acciones

Ni en la Convocatoria 2006 ni en las anteriores se establece ningún plazo para que, por parte de la FPRL, se proceda a la liquidación de las acciones. Esta falta de regulación ha dado lugar a que el plazo de liquidación de determinadas acciones, a juicio de este Tribunal de Cuentas, haya sido excesivo (v.gr.: IT-143/2006, a fecha 4.6.2009 se encontraba pendiente de liquidación, e IT-142/2006 fue liquidada en los primeros días de junio de 2009), debido tanto al retraso en practicar liquidaciones por parte de la FPRL como al incumplimiento de plazos de los requerimientos efectuados por la FPRL a la entidad ejecutante.

Por otra parte, y en relación con los requerimientos efectuados por la FPRL a las entidades ejecutantes, el apartado 1.2 de la Guía de seguimiento 2006 señala que el plazo de respuesta a los requerimientos efectuados por la FPRL a los ejecutantes es de quince días hábiles. Este Tribunal de Cuentas ha constatado que algunas entidades ejecutantes incumplieron dicho plazo en varias

ocasiones, y, sin embargo, la FPRL, aún cuando advierte del plazo en sus requerimientos, admite la información presentada fuera de plazo.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, en las Convocatorias de asignación de recursos deberían figurar los efectos de la presentación fuera de plazo de las justificaciones remitidas por los ejecutantes de las acciones a los requerimientos efectuados por la FPRL, ya que, en caso contrario, el plazo establecido anteriormente no produciría ningún tipo de efecto.

A mayor abundamiento, dado que los ejecutantes de las acciones aprobadas en las distintas Convocatorias coinciden en muchos casos, se produce el hecho de que el Patronato de la FPRL aprueba acciones a favor de un ejecutante que tiene pendiente de liquidar acciones de Convocatorias anteriores, lo que carece de rigor.

Este Tribunal de Cuentas considera que, en virtud del principio de buena gestión financiera que debe imperar en la gestión de estos recursos públicos, el Patronato de la FPRL debe establecer un plazo máximo de liquidación de las acciones por parte de la FPRL, de forma análoga a lo establecido en el artículo 84 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Por otra parte, si el ejecutante incumple los plazos establecidos, la FPRL debería proceder a liquidar las acciones sin financiar los gastos no justificados por la entidad ejecutante, sin perjuicio de las acciones judiciales que puedan proceder.

5.- ANÁLISIS DE LAS ACCIONES DESARROLLADAS EN LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA EL AÑO 2006

Tal y como se ha comentado en el epígrafe III.4.1 de este Informe, el Patronato de la FPRL, en su reunión de fecha 14 de diciembre de 2006, mediante Acta 2/2006-P, aprobó y confirmó la realización de un total de 198 acciones correspondientes a la Convocatoria de asignación de recursos para el año 2006.

En el siguiente cuadro aparecen reflejados, por tipología de acción, el número de acciones aprobadas y confirmadas por el Patronato de la FPRL, así como el importe inicial aprobado, el importe de los gastos presentados por las entidades ejecutantes de las acciones y el importe final liquidado por la citada Fundación:

Cuadro nº 21

ACCIONES APROBADAS Y CONFIRMADAS EN LA CONVOCATORIA AÑO 2006

ACCIONES	NÚMERO	IMPORTE APROBADO	IMPORTE PRESENTADO POR LAS ENTIDADES EJECUTANTES	IMPORTE LIQUIDADO POR LA FUNDACIÓN
Directas	6	2.296.959,83	2.114.294,40	2.102.891,10
Indirectas territoriales	143	17.238.309,33	16.623.339,35	16.045.061,59
Indirectas Sectoriales	49	6.597.677,63	6.318.913,83	5.764.791,90
TOTAL	**198**	**26.132.946,79**	**25.065.547,58**	**23.912.744,59**

De acuerdo con lo recogido en el cuadro anterior, la Convocatoria 2006 (cuya ejecución se realizó a lo largo del año 2007 y se ha liquidado por la FPRL en los ejercicios 2008 y 2009) comprendió un

total de 198 acciones, de las cuales 6 correspondieron a acciones directas (3% sobre el total), 49 a acciones indirectas sectoriales (25%) y 143 a acciones indirectas territoriales (72%).

El importe total aprobado por el Patronato de la FPRL se elevó a 26.132.946,79 euros, de los cuales el 66% fue destinado a la realización de acciones indirectas territoriales, el 25% a acciones indirectas sectoriales y el 9% restante al desarrollo y ejecución de acciones directas.

El importe de gastos presentados por las entidades ejecutantes como justificación del desarrollo de las acciones se elevó a un total de 25.065.547,58 euros, lo cual representó un porcentaje del 95,92% sobre el total aprobado inicialmente por el Patronato, mientras que el importe liquidado por la FPRL se elevó 23.912.744,59 euros, representando un porcentaje del 91,50%, sobre el presupuesto inicialmente aprobado por el Patronato y un 95,40% sobre el total de estos gastos presentados por las entidades ejecutantes, lo cual denota una eficiente gestión, por parte de la Gerencia de la FPRL, respecto a la justificación económica de las acciones desarrolladas por las entidades ejecutantes.

Las entidades ejecutantes de las acciones aprobadas y confirmadas en la Convocatoria 2006 se recogen en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 22

ENTIDADES EJECUTANTES DE LAS ACCIONES CORRESPONDIENTES A LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL AÑO 2006

ENTIDADES EJECUTANTES		TOTAL ACCIONES CONVOCATORIA AÑO 2006 (EJECUTADAS DURANTE 2007)			
		Número Entidades Ejecutantes	Número Acciones	Importe Aprobado	%
UGT	CONFEDERAL	1	3	1.079.288,03	4,1
	TERRITORIAL	17	21	4.337.245,07	16,6
	SECTORIAL	1	1	160.000,00	0,6
	IFES	1	1	148.413,41	0,6
	TOTAL	**20**	**26**	**5.724.946,51**	**21,9**
CC.OO.	CONFEDERAL	0	0	0,00	0,0
	TERRITORIAL	18	22	4.471.649,43	17,1
	SECTORIAL	2	3	448.982,71	1,7
	ISTAS	1	3	1.170.936,06	4,5
	TOTAL	**21**	**28**	**6.091.568,20**	**23,3**
CIG		**1**	**2**	**277.065,09**	**1,1**
ORGANIZACIONES EMPRESARIALES		**64**	**68**	**7.179.560,21**	**27,5**
EMPRESAS	PRIVADAS	24	54	4.492.654,29	17,2
	SOCIEDADES DE PREVENCIÓN	3	7	816.163,35	3,1
	PÚBLICAS	1	1	30.000,00	0,1
	TOTAL	**28**	**62**	**5.338.817,64**	**20,4**
FUNDACIONES Y ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO		**7**	**12**	**1.520.989,14**	**5,8**
TOTAL		**141**	**198**	**26.132.946,79**	**100**

Como se recoge en el cuadro anterior, del importe total aprobado por el Patronato de la FPRL, el 22% fue destinado a la ejecución de acciones por parte de la organización sindical Unión General

de Trabajadores (tanto la Unión General de Trabajadores-Confederal, como diecisiete de sus uniones territoriales, una de sus federaciones sectoriales, así como la Fundación IFES-Instituto de Formación y Estudios Sociales, constituida por esta organización sindical); el 23%, a la organización sindical Comisiones Obreras (donde se incluye tanto el Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud -ISTAS-, fundación autónoma de carácter técnico-social promovida por esta organización sindical, como dieciocho de sus uniones territoriales y dos de sus federaciones sectoriales); el 27%, a distintas organizaciones empresariales; el 20% a acciones ejecutadas por empresas y el 6% restante a acciones ejecutadas por Fundaciones y otras Entidades sin ánimo de lucro.

En los siguientes epígrafes de este Informe se analizan las acciones derivadas de la Convocatoria 2006, así como el procedimiento de adjudicación de cada tipo de acción (directas e indirectas territoriales y sectoriales) y el cumplimiento de los principios de gestión e información establecidos en la Ley General de Subvenciones.

Posteriormente en la Sección IV de este Informe se analizan, de forma específica, los incumplimientos e incidencias observadas por este Tribunal de Cuentas en un total de 14 entidades ejecutantes de acciones, obtenidas como consecuencia de los trabajos de fiscalización desarrollados.

5.1.- ACCIONES DIRECTAS

5.1.1.- Introducción

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.a) de los Estatutos de la FPRL, las acciones directas son *"generadas directamente en el Patronato por propia iniciativa o a solicitud de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo".*

Respecto a estas acciones, es necesario señalar con carácter previo que la información de las acciones directas recogida en los informes de gestión de la FPRL, la derivada de las Actas de la Comisión Delegada y del Patronato, y la facilitada por la FPRL a este Tribunal de Cuentas no guardan coherencia entre ellas, tanto con respecto a su importe como en relación con las entidades proponentes de las acciones.

5.1.2.- Procedimiento y cumplimiento de los principios de gestión aplicables

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.5 de los Estatutos de la FPRL "(*…) anualmente, el Patronato de la Fundación, a propuesta de la Comisión Delegada, decidirá la distribución de los recursos disponibles para cada ejercicio entre las acciones directas y las acciones indirectas que forman parte del programa de actividades".*

En aplicación de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 6 de los citados Estatutos, la Comisión Delegada de la FPRL, en su Acta 1/2006-C, elevó al Patronato de la FPRL una distribución del presupuesto inicial y del remanente de tesorería donde, en relación con la ejecución de acciones directas para la Convocatoria 2006, le correspondía un porcentaje del 12,05%.

Posteriormente, el Patronato de la FPRL en su reunión de fecha 21 de junio de 2006 y mediante Acta 1/2006-P, aprobó la distribución proporcional entre los distintos tipos de acciones propuestas

por la Comisión Delegada, asignando una dotación inicial de 2.610.215 euros para la ejecución de acciones directas.

Este importe destinado a la financiación de acciones directas, al igual que en ejercicios anteriores, no figuraba en el anuncio realizado por la FPRL de la "*Convocatoria de asignación de recursos del año 2006"* publicado en el BOE con fecha 5.7.2006.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, tanto el importe aprobado por el Patronato de la FPRL para la ejecución de las acciones directas, como el detalle de los posibles solicitantes de las mismas, debería ser objeto de regulación expresa en la convocatoria de asignación de recursos de cada ejercicio e incluirse en la convocatoria publicada anualmente, de forma que puedan quedar garantizados, en futuras convocatorias, los principios de publicidad y transparencia en el procedimiento de asignación de recursos de estas acciones.

Finalmente, el Patronato de la FPRL, en su reunión de fecha 14 de diciembre de 2006, mediante Acta 2/2006-P, aceptó la realización de un total de 6 acciones directas, de acuerdo con las iniciativas presentadas por las organizaciones sindicales, por una cuantía acumulada de 2.296.959,83 euros.

En definitiva, el procedimiento de solicitud de acciones directas establecido por la FPRL se limita a la elevación de propuestas a su Comisión Delegada por parte de los grupos que representan a las organizaciones sindicales y, ocasionalmente, por la CNSST, para su posterior elevación al Patronato para su aprobación.

En el Acta 4/2002-C, de 18 de noviembre de 2002, la Comisión Delegada del Patronato acordó establecer un procedimiento de presentación de solicitudes de acciones directas ante la Comisión Delegada, en el que se recogían los siguientes requisitos procedimentales: a) plazo de presentación ante la Comisión Delegada, b) memoria descriptiva de la acción a desarrollar (descripción, ámbito de actuación y objetivos), c) contenido de la acción y d) mecanismos de seguimiento.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, este breve procedimiento de asignación de las acciones directas establecido por la FPRL no cumple ninguno de los principios de gestión a que éstas se encuentran sometidas, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición adicional decimosexta de la Ley 38/2003, ya que:

- En primer lugar, no disponen de un procedimiento de solicitud *"ad hoc"* regulado en los Estatutos de la FPRL, ni forman parte de la Convocatoria de asignación de recursos publicada en el BOE anualmente por la FPRL, vulnerándose de esta forma el principio de publicidad que le resulta de aplicación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley General de Subvenciones.
- En segundo lugar, la selección de ejecutantes de este tipo de acciones, efectuada sobre las propuestas presentadas por los distintos agentes sociales que conforman el Patronato de la FPRL, sin que exista un procedimiento establecido que permita la presentación de solicitudes de realización de acciones por parte de otros posibles ejecutantes interesados en las mismas, provoca que los ejecutantes de estas acciones sean únicamente aquellos que son elegidos por algún representante del Patronato de la FPRL, lo cual incumple los principios de concurrencia (al no permitirse el concurso de varios ejecutantes para realizar las acciones), transparencia (no se acredita de forma fehaciente su forma de adjudicación o concesión), objetividad (no existe una valoración de las acciones de acuerdo con criterios homogéneos, baremados y ponderados), igualdad y no discriminación (al no tener la misma oportunidad el resto de

organizaciones sindicales y otros posibles ejecutantes) recogidos en el artículo 8.3 de la citada Ley 38/2003.

Por todo ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el Patronato de la FPRL debería adoptar las medidas necesarias tendentes a la aprobación de un procedimiento de solicitud y concesión de acciones directas que garantice el cumplimiento de los principios de gestión que le resultan de aplicación, debiendo incluir, a estos efectos, las acciones directas en la Convocatoria anual de asignación de recursos publicada por la FPRL[19].

5.1.3.- Análisis de las entidades solicitantes de acciones directas en la Convocatoria del año 2006

Como se ha comentado anteriormente, el Patronato de la FPRL, en su reunión de 14.12.2006, aceptó *"como acciones directas de la Fundación"* sólo las presentadas por las organizaciones sindicales Unión General de Trabajadores, el Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud -ISTAS- (fundación autónoma de carácter técnico-sindical promovida por Comisiones Obreras) y la Confederación Intersindical Galega, por una cuantía acumulada de 2.296.959,83 euros.

A este respecto, es necesario manifestar que este Tribunal de Cuentas ha constatado que no existía como documentación anexa al Acta 2/2006-P de dicha reunión ninguna información complementaria relativa a las propuestas de acciones directas presentadas ni a su contenido. Tampoco el Acta de la reunión de la Comisión Delegada celebrada con carácter previo a la reunión del Patronato adjuntaba documentación relativa a estas propuestas.

Resulta evidente que las mismas organizaciones sindicales, en su calidad de Patronos de la FPRL, proponen las acciones directas y, a su vez, ostentan la condición de solicitantes y ejecutantes de las mismas, como se recoge en los cuadros siguientes, sin que exista ningún procedimiento normativo al respecto, extremo este que debería ser subsanado por el Patronato de la FPRL.

El siguiente cuadro muestra el detalle del número e importe de las acciones directas propuestas en la Convocatoria 2006, diferenciado por la organización proponente/solicitante de las mismas:

[19] Con fecha 18 de julio de 2009 ha sido publicado en el Boletín Oficial del Estado el anuncio de la convocatoria de asignación de recursos para acciones directas correspondientes al ejercicio 2009, garantizándose, a partir de esta convocatoria, el principio de publicidad recogido en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que resulta de aplicación a la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales. Asimismo, en este ejercicio fue elaborada por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales una *"Convocatoria de asignación de recursos para acciones directas"*.

Cuadro nº 23

ENTIDADES SOLICITANTES DE LAS ACCIONES DIRECTAS APROBADAS POR EL PATRONATO DE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES. CONVOCATORIA AÑO 2006

TOTAL APROBADO POR EL PATRONATO	ACCIONES DIRECTAS PROPUESTAS												DIFERENCIA	
	ACCIONES PROPUESTAS POR ORGANIZACIONES SINDICALES									TOTAL				
	UGT			CC.OO.			CIG							
IMPORTE (T)	Nº.	IMPORTE (A)	% (A)/(T)	Nº.	IMPORTE (B)	% (B)/(T)	Nº.	IMPORTE (C)	% (C)/(T)	Nº.	IMPORTE (TOS)	% (TOS)/(T)	IMPORTE (T)-(TOS)	% [(T)-(TOS)]/(T)
2.610.215,09	3	1.079.288,03	41,35	2	1.100.091,39	42,15	1	117.580,41	4,50	6	2.296.959,83	88,00	313.255	12,00

Como se deduce de lo expuesto anteriormente y de la información recogida en el cuadro anterior:

- Todas las acciones directas propuestas en el seno de la Comisión Delegada fueron aprobadas por el Patronato de la FPRL. Dichas acciones representaron un importe del 88% de la dotación inicial aprobada por el Patronato para la ejecución de este tipo de acciones (2.610.215,09 euros), y fueron propuestas, en su totalidad, por organizaciones sindicales, en su calidad de Patronos de la FPRL. En la Convocatoria 2006 se propusieron y aceptaron un total de seis acciones por una cuantía acumulada de 2.296.959,83 euros, en concreto:

  - ✓ La organización sindical Unión General de Trabajadores-Confederal presentó tres acciones por un importe conjunto de 1.079.288,03 euros, lo que representó un porcentaje del 41,35% sobre el total aprobado por el Patronato de la FPRL para este tipo de acciones.
  - ✓ Por su parte, la organización sindical Comisiones Obreras presentó un total de dos acciones por un importe conjunto de 1.100.091,39 euros, es decir, el 42,1% del total aprobado para estas acciones.
  - ✓ Por último, la Confederación Intersindical Galega presentó una acción que representó tan sólo el 4,5% del total aprobado.

- En la Convocatoria 2006 no se efectuaron propuestas de acciones directas por parte de los Patronos representantes de las organizaciones empresariales ni por parte de la CNSST.
- Por último, como se desprende del cuadro anterior, el análisis de los importes de las acciones propuestas por las organizaciones sindicales más representativas (UGT y CC.OO.) refleja, de nuevo, la existencia de un reparto de fondos públicos predeterminado para la financiación de las acciones directas, situación que no se ha producido de forma exclusiva en la Convocatoria 2006, sino que se ha producido a lo largo de las diferentes Convocatorias, como queda corroborado en el subepígrafe III.5.1.5 posterior, en el que se efectúa un estudio de la evolución en la ejecución de estas acciones en el periodo 2000-2007.

5.1.4.- Análisis de las entidades ejecutantes de acciones directas en la Convocatoria del año 2006

De acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal y la información facilitada por la FPRL, se ha podido constatar que las mismas organizaciones sindicales que

propusieron la realización de las acciones directas o entidades vinculadas a ellas en la Convocatoria 2006, fueron las entidades ejecutantes de las mismas.

El siguiente cuadro muestra el detalle del número e importe de las acciones directas aprobadas en la Convocatoria 2006, desglosadas por sus entidades ejecutantes:

Cuadro nº 24

ENTIDADES EJECUTANTES DE LAS ACCIONES DIRECTAS APROBADAS POR EL PATRONATO DE LA FPRL EN LA CONVOCATORIA DEL AÑO 2006

ACCIONES EJECUTADAS POR ORGANIZACIONES SINDICALES									TOTAL ACCIONES DIRECTAS EJECUTADAS		
UGT			ISTAS			CIG					
Nº.	IMPORTE (A)	% (A)/(T)	Nº.	IMPORTE (B)	% (B)/(T)	Nº.	IMPORTE (C)	% (C)/(T)	Nº.	IMPORTE (T)	%
3	1.079.288,03	47,0	2	1.100.091,39	47,9	1	117.580,41	5,1	6	2.296.959,83	100

De acuerdo con la información recogida en el cuadro anterior, la organización sindical Unión General de Trabajadores-Confederal ejecutó un porcentaje del 47% del importe total de las acciones directas aprobadas; el Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud -ISTAS- (fundación autónoma de carácter técnico-sindical promovida por Comisiones Obreras) ejecutó un porcentaje del 47,9%, mientras que la Confederación Intersindical Galega ejecutó un total del 5,1%.

De acuerdo con lo expuesto en este epígrafe así como en el resto de este Informe, estas acciones incumplen los principios de publicidad, transparencia, objetividad y concurrencia en la Convocatoria de acciones publicada por la FPRL.

Así, si bien los Estatutos de la FPRL amparan la existencia de este tipo de acciones, al establecer que son las *"generadas directamente en el Patronato por propia iniciativa o a solicitud de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo",* esta definición no implica que los miembros del Patronato proponentes de estas acciones deban ser, a su vez, ejecutantes de las mismas.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, estas acciones deberían entenderse como un instrumento de la propia FPRL para cubrir aquellos aspectos de la prevención de riesgos laborales, detectados en el seno del Patronato y de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, que no encajan en el ámbito de actuación de las acciones indirectas territoriales y sectoriales o no han sido objeto de desarrollo por parte de estas últimas.

Por ello, el Patronato de la FPRL debería regular detalladamente el procedimiento de convocatoria, aprobación y ejecución de estas acciones, atendiendo a la finalidad última de las mismas a que se acaba de aludir, y que parece deducirse de su propia existencia y de su escueta regulación, de forma que se garantice, en todo caso, el cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia, objetividad y concurrencia, y se limite la posibilidad de que los propios Patronos se conviertan en ejecutantes de las mismas acciones que proponen y aprueban, lo que representa un elevado riesgo de que la gestión de estos fondos no se adecue al interés público.

5.1.5.- Evolución de las acciones directas desde el año 2000 a 2007

De acuerdo con la información facilitada por la FPRL a este Tribunal de Cuentas, desde la creación de la citada FPRL hasta la Convocatoria de asignación de recursos para el año 2007 se han

ejecutado un total de 49 acciones directas, por un importe global de 13.888.145 euros, cuyo desglose por entidades ejecutantes de las mismas, diferenciado por Convocatorias anuales, se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 25

ENTIDADES EJECUTANTES DE LAS ACCIONES DIRECTAS DESDE LA CREACIÓN DE LA FPRL HASTA LA CONVOCATORIA DEL AÑO 2007

AÑO CONV.	ACCIONES EJECUTADAS POR ORGANIZACIONES SINDICALES Y ENTIDADES VINCULADAS									ACCIONES EJECUTADAS POR EMPRESAS			TOTAL ACCIONES DIRECTAS EJECUTADAS*		
	UGT			ISTAS			CIG								
	Nº.	IMPORTE (A)	% (A)/(T)	Nº.	IMPORTE (B)	% (B)/(T)	Nº.	IMPORTE (C)	% (C)/(T)	Nº.	IMPORTE (D)	% (D)/(T)	Nº.	IMPORTE (T)	%
2000	2	608.791,82	40,3	2	615.124,11	40,7				2	287.614,34	19	6	1.511.530,27	100
2001	3	633.435,28	49,5	2	645.857,37	50,5							5	1.279.292,65	100
2002	3	599.304,36	36,0	2	600.001,32	36,1				3	464.972,51	27,9	8	1.664.278,19	100
2003	3	551.428,76	48,6	2	582.624,62	51,4							5	1.134.053,38	100
2004	3	566.555,96	49,2	2	584.640,70	50,8							5	1.151.196,66	100
2005	3	999.963,85	46,5	2	898.381,39	41,8				1	250.260,00	11,6	6	2.148.605,24	100
2006	3	1.079.288,03	47,0	2	1.100.091,39	47,9	1	117.580,41	5,1				6	2.296.959,83	100
2007	3	1.109.962,81	41,1	2	1.101.991,76	40,8	1	135.752,77	5	2	354.522,24	13,1	8	2.702.229,58	100
TOTAL	**23**	**6.148.730,87**	**44,3**	**16**	**6.128.712,66**	**44,1**	**2**	**253.333,18**	**1,8**	**8**	**1.357.369,09**	**9,8**	**49**	**13.888.145,80**	**100**

(*) La información contenida en este Cuadro no incluye todas las acciones directas ejecutadas, según se ha podido deducir de la información contenida en las actas de la Comisión Delegada y del Patronato y en los Informes de Gestión de los referidos ejercicios.

A este respecto, debe destacarse, en primer lugar, que la falta de un registro de solicitudes de acciones en la FPRL ha imposibilitado a este Tribunal disponer de una información completa en relación con la totalidad de solicitantes de todas las acciones directas propuestas desde el ejercicio 2000. La información se ha obtenido unas veces de las Actas de las reuniones de la Comisión Delegada y del Patronato de la FPRL, y en otras ocasiones, de los Informes de gestión de los respectivos ejercicios. En consecuencia, este Tribunal de Cuentas tampoco ha podido conocer las solicitudes rechazadas por el Patronato de la FPRL ni sus motivos, por lo que esta falta de transparencia debe ser corregida por la FPRL. Es más, en relación con las Convocatorias de los años 2000 y 2001, no ha sido posible obtener la dotación inicial aprobada por el Patronato de la FPRL para la financiación de estas acciones.

Partiendo de la premisa anterior, y analizada la información recogida en el cuadro anterior, se obtienen las siguientes conclusiones:

1. En primer lugar, que las organizaciones sindicales y sus entidades vinculadas más representativas, desde el inicio de las actividades de la FPRL hasta la Convocatoria de asignación de recursos del año 2007, han ejecutado acciones directas por un importe total de 12.530.777 euros, lo que representa un porcentaje del 90,2% sobre el importe total de las acciones ejecutadas directamente por la FPRL. En concreto:

   - La organización sindical Unión General de Trabajadores-Confederal ejecutó un total de 23 acciones por un importe global de 6.148.731 euros, es decir, el 44,3% del importe total destinado a las acciones directas.

- El Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud -ISTAS- (fundación autónoma de carácter técnico-sindical promovida por Comisiones Obreras) ejecutó 16 acciones por un importe total de 6.128.713 euros, lo que representó un porcentaje del 44,1% sobre el importe total de las acciones directas ejecutadas.

- Por su parte, la Confederación Intersindical Galega fue ejecutante de dos acciones, en las Convocatorias de los años 2006 y 2007, por un importe global de 253.333 euros, lo que representó el 5% del importe total aprobado para cada uno de dichos ejercicios.

2. En segundo lugar, un 9,8% del importe total de las acciones directas realizadas en dicho periodo, en total 8 acciones, fue ejecutado por empresas privadas. De estas 8 acciones, 4 fueron solicitadas por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, por un importe de 377.086,52 euros, lo que representó el 2,7% respecto al importe total de las acciones directas ejecutadas en dicho periodo.

3. Efectuado un análisis comparativo de los importes de las acciones directas ejecutadas por las dos organizaciones sindicales más representativas (UGT-Confederal e ISTAS), de nuevo, se observan importantes indicios de la existencia de un reparto previo del importe de la dotación inicial aprobada por el Patronato de la FPRL para la ejecución de este tipo de acciones entre dichas organizaciones, ya que, en todas y cada una de las Convocatorias publicadas, los importes de las acciones ejecutadas por dichas organizaciones sindicales representaron porcentajes e importes similares. Esta situación, a su vez, podría determinar una preponderancia otorgada a la obtención de un porcentaje de la dotación inicial aprobada para estas acciones por cada una de las organizaciones sindicales anteriores en lugar de primar el contenido de las acciones en sí mismas, situación que resulta contraria a los principios de buena gestión financiera que debe imperar en la gestión de estos recursos públicos.

5.2.- ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES

5.2.1.- Introducción

El artículo 8.b) de los Estatutos de la FPRL define estas acciones indirectas territoriales como "*acciones emanadas de los órganos tripartitos territoriales, para su confirmación por el Patronato"* de la Fundación.

El Patronato de la FPRL, en su Acta 1/2006-P de fecha 21 de junio de 2006, aprobó una dotación inicial de 18.180.143,03 euros para financiar la realización de acciones indirectas territoriales en la Convocatoria 2006.

5.2.2.- Procedimiento y cumplimiento de los principios de gestión aplicables

El procedimiento de concesión de las acciones indirectas territoriales se desarrolla de acuerdo con la siguiente secuencia procedimental:

- Se inicia mediante la creación de un Grupo de Trabajo dependiente de la Comisión Delegada del Patronato para el análisis y elaboración de la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio.

- Posteriormente, la Comisión Delegada elabora una propuesta de distribución del presupuesto inicial de asignación de recursos entre los tres tipos de acciones (directas e indirectas territoriales y sectoriales), en el que se refleja la cantidad destinada a financiar las acciones indirectas territoriales desglosada por Comunidades Autónomas, de acuerdo con los datos estadísticos de población ocupada, tamaño de las empresas e índices de siniestralidad laboral.
- El Patronato de la FPRL aprueba la propuesta de financiación de las acciones de la Convocatoria del ejercicio elevada por la Comisión Delegada, así como la distribución de los importes por Comunidades Autónomas, relativos a las acciones indirectas territoriales. Asimismo, se aprueba el texto de la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio en curso y la Guía de seguimiento técnico-económico de las acciones confirmadas y aprobadas por el Patronato de la FPRL, al amparo de la citada Convocatoria de asignación de recursos.
- A continuación, se publica el anuncio de la Convocatoria de asignación de recursos en el Boletín Oficial del Estado, que con respecto a las acciones indirectas territoriales, se limita a recoger su ámbito de aplicación territorial y temporal, su financiación y los requisitos necesarios para la "*confirmación*" de las acciones emanadas de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional.
- Posteriormente, la FPRL comunica a todos los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas la cuantía aprobada por el Patronato de la Fundación a cada uno de los citados órganos con competencia en materia de seguridad e higiene en el trabajo, con el fin de que propongan las acciones indirectas correspondientes a su ámbito territorial, así como sus ejecutantes.
- Una vez presentadas las propuestas de acciones indirectas territoriales a ejecutar por cada órgano tripartito territorial y de participación institucional, el Patronato de la FPRL "*confirma*" dichas acciones, tal y como se establece en sus Estatutos y la Convocatoria del ejercicio correspondiente, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la disposición 9ª de la Convocatoria de asignación de recursos.
- Todas las acciones propuestas por los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas fueron "*confirmadas*" por el Patronato de la FPRL.

5.2.2.1.- CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE GESTIÓN APLICABLES A LAS ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES

De acuerdo con el procedimiento de concesión establecido para las acciones indirectas territoriales, según la definición recogida en el artículo 8.b) de los Estatutos de la FPRL, dichas acciones *"son acciones emanadas de los órganos tripartitos territoriales, para su confirmación por el Patronato"*.

Efectuada dicha confirmación, el Patronato de la FPRL comunica oficialmente a los citados órganos tripartitos territoriales y de participación institucional, así como a las entidades ejecutantes de las acciones designadas por éstos, la relación de acciones a desarrollar, el número de acción asignado y el importe adjudicado a las mismas, con el fin de que acepten su realización o presenten las alegaciones que consideren oportunas.

La FPRL comienza a ejercer funciones de control sobre los citados ejecutantes sólo a partir de esta comunicación de confirmación de las acciones a desarrollar por los ejecutantes.

Los requisitos exigidos en la disposición 9ª de la Convocatoria 2006 que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, no ofrecen ningún tipo de garantía de concurrencia y objetividad relativo a la

valoración de las solicitudes presentadas por los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional, son los siguientes*:*

- *Concordancia con la tipología de acciones propias de la Fundación.*
- *Adecuación a los criterios de prioridad definidos por el Patronato de la Fundación.*
- *Adecuación del importe de las acciones propuestas a los compromisos sobre asignación territorial de recursos aprobadas por el Patronato de la Fundación".*

Estos criterios de prioridad son ambiguos y poco precisos, ya que se limitan a recoger conceptos de carácter general, como pueden ser, a modo de ejemplo, los siguientes: conseguir la promoción de la cultura de la prevención en la sociedad en general y en los empresarios y trabajadores, en particular; proponer instrumentos preventivos a empresarios en general, trabajadores y sus representantes; contribuir a la formación de los trabajadores; facilitar asistencia técnica a empresarios y trabajadores y promover todo tipo de actuaciones que permitan la consecución de los fines fundacionales.

Por otro lado, estos criterios de prioridad no se encuentran debidamente ponderados en el procedimiento establecido para las acciones indirectas territoriales, ya que no suponen ningún tipo de porcentaje sobre la valoración total de la acción, a diferencia del procedimiento de concesión establecido para las acciones indirectas sectoriales, cuyo análisis más exhaustivo se desarrolla en el epígrafe siguiente, donde estos criterios de prioridad tienen establecido un porcentaje de baremación sobre la valoración total de la acción.

Por ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, se incumplen los principios de concurrencia (no se permite el concurso de varias entidades ejecutantes para una misma acción), transparencia (no se acredita de forma fehaciente su forma de adjudicación), objetividad (no se valoran las acciones presentadas de acuerdo con criterios homogéneos, objetivos, baremados y ponderados) e igualdad y no discriminación (al no permitirse la participación en el proceso de adjudicación de organizaciones empresariales y sindicales menos representativas) establecidos en el mencionado artículo 8.3 de la Ley 38/2003.

Este incumplimiento de los principios de gestión, recogidos en la Ley General de Subvenciones, puesto de manifiesto anteriormente, resulta especialmente significativo en el supuesto de las acciones indirectas territoriales, ya que, en la Convocatoria 2006, dichas acciones representaron un porcentaje del 66% del presupuesto total aprobado para dicho ejercicio, así como del 72% sobre el número total de acciones aprobadas.

5.2.2.2.- ANÁLISIS DE LA INTERRELACIÓN EXISTENTE ENTRE LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y LOS ÓRGANOS TRIPARTITOS TERRITORIALES Y DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL EN LAS ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES

A continuación se recoge un cronograma del procedimiento de determinación de las acciones indirectas territoriales pertenecientes a la Convocatoria 2006, cuyo periodo de ejecución se extiende desde junio de 2006 hasta enero de 2007, es decir, desde el momento de la aprobación de la cuantía correspondiente a cada Comunidad Autónoma y Ciudad Autónoma por parte del Patronato de la FPRL, hasta la aceptación expresa de la realización de las mismas efectuada por las entidades ejecutantes. Estas acciones, como se ha comentado en apartados anteriores, son ejecutadas a lo largo del año 2007, justificándose y liquidándose posteriormente, por la FPRL, durante los ejercicios 2008 y 2009.

Cronograma nº 1

CRONOGRAMA DEL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LAS ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES CORRESPONDIENTES A LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA EL EJERCICIO 2006

MES	FPRL		ÓRGANOS TRIPARTITOS TERRITORIALES Y DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS CC.AA. Y CIUDADES AUTÓNOMAS	EJECUTANTES
	PATRONATO	DIRECTOR GERENTE		
JUN/06	**21/06/2006:** APROBACIÓN CUANTÍA CORRESPONDIENTE A CADA ÁMBITO TERRITORIAL			
SEPT/06		**25/09/2006:** COMUNICACIÓN A LA AUTORIDAD LABORAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CIUDADES AUTÓNOMAS DE LA CUANTÍA ASIGNADA A SU ÁMBITO TERRITORIAL	**05/09/2006:** REUNIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONSEJO REGIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL DE CASTILLA Y LEÓN EN LA QUE SE APRUEBA LA PROPUESTA DE AIT	**DE 01/09/2006 HASTA 31/10/2006: PLAZO DE PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES**
OCT/06			**HASTA 31/10/2006:** REUNIONES DE LOS ÓRGANOS TRIPARTITOS PARA LA APROBACIÓN DE PROPUESTAS DE AIT Y PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES POR PARTE DE LAS AUTORIDADES LABORALES	
NOV/06		REVISIÓN DE SOLICITUDES (DETECCIÓN DE ERRORES) COMUNICACIÓN DE ERRORES A LAS AUTORIDADES LABORALES	RECTIFICACIÓN DE ERRORES Y COMUNICACIÓN DE PROPUESTA RECTIFICADA A LA FPRL POR PARTE DE LAS AUTORIDADES LABORALES	
DIC/06	**14/12/2006:** CONFIRMACIÓN DE PROPUESTAS DE ÓRGANOS TRIPARTITOSTERRITORIALES Y DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL	**15/12/2006** COMUNICACIÓN DE CONFIRMACIÓN DE REALIZACIÓN DE ACCIONES A LOS EJECUTANTES **18/12/2006:** COMUNICACIÓN DE CONFIRMACIÓN DE REALIZACIÓN DE ACCIONES A LAS AUTORIDADES LABORALES		**30 DÍAS HÁBILES DESDE LA RECEPCIÓN:** ACEPTACIÓN EXPRESA DEL ACUERDO O FORMULACIÓN DE ALEGACIONES
ENE/07				

De la información facilitada por la FPRL a este Tribunal de Cuentas, relativa al procedimiento de concesión de las acciones indirectas territoriales, se han obtenido las siguientes incidencias en dicho procedimiento:

- En primer lugar, llama la atención a este Tribunal el dilatado tiempo transcurrido entre la fecha de aprobación, por parte del Patronato de la FPRL, de la cuantía asignada a cada Comunidad Autónoma y Ciudad Autónoma para la realización de acciones indirectas territoriales (21.6.2006), y la fecha de su efectiva comunicación al órgano competente de cada Comunidad Autónoma y Ciudad Autónoma, efectuada por el Director Gerente de la FPRL, 25.9.2006,

máxime teniendo en cuenta que el plazo límite para la presentación a la FPRL de las propuestas de acciones a realizar en cada ámbito territorial expiró el 31.10.2006.

- La situación expuesta anteriormente resulta incongruente con el plazo de presentación de las solicitudes que, según establecía la Convocatoria 2006 en su apartado 19, comenzaba el 1.9.2006, es decir, casi con un mes de antelación a la fecha (25.9.2006) en que la Gerencia de la FPRL comunicó al órgano competente de cada Comunidad Autónoma y Ciudad Autónoma la cuantía aprobada por el Patronato para la realización de acciones indirectas territoriales en el ámbito de su competencia.

- Según ha podido verificar este Tribunal de Cuentas a través del análisis de la documentación facilitada por los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, las reuniones en que dichos órganos aprobaron las propuestas de acciones indirectas a realizar en sus respectivos ámbitos territoriales se celebraron, con carácter general, durante la segunda quincena del mes de octubre de 2006, a excepción del órgano competente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, donde la Comisión Permanente del Consejo Regional de Seguridad y Salud Laboral de dicha Comunidad Autónoma aprobó la propuesta de acciones indirectas territoriales a desarrollar con fecha 5.9.2006, es decir, veinte días antes (25.9.2006) del escrito de comunicación formal, por parte de la Gerencia de la FPRL, de la cuantía asignada a dicha Comunidad por el Patronato de la Fundación.

  De lo expuesto anteriormente parece deducirse que el escrito de comunicación de las cuantías asignadas a las distintas Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, efectuado por la Gerencia de la FPRL, podría no tener más efecto que el cumplimiento de un trámite formal, debido a que los grupos de representación que componen los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las distintas Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas integran, al mismo tiempo, los grupos de representación del Patronato de la FPRL (junto con los representantes de la Administración General del Estado), por lo que conocen, con carácter previo a su comunicación formal por parte de la Gerencia de la FPRL, el importe asignado a cada ámbito territorial para la realización de acciones indirectas territoriales.

  Sin embargo, este posible conocimiento previo del importe asignado supone un incumplimiento de los principios básicos que deben regir un procedimiento de gestión de recursos públicos, como son los de objetividad e igualdad.

Una vez presentadas las propuestas de confirmación de acciones indirectas territoriales por parte de las distintas autoridades laborales de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, son analizadas por la Gerencia de la FPRL, con el fin de determinar el cumplimiento de los requisitos previstos en el apartado 9 de la Convocatoria 2006, comunicando esta Gerencia las incidencias observadas con el fin de ser subsanadas. Con respecto a las incidencias observadas por la Gerencia, este Tribunal de Cuentas considera necesario resaltar dos situaciones:

- En relación con el cumplimiento del requisito denominado *"Adecuación del importe de las acciones propuestas a los compromisos sobre asignación territorial de recursos aprobadas por el Patronato de la Fundación",* con carácter general, las incidencias detectadas por la Gerencia de la FPRL obedecieron a pequeños excesos en las cuantías de las propuestas presentadas con respecto a las cantidades autorizadas, motivado por errores materiales. Sin embargo, la propuesta de acciones emanada del Consejo de Seguridad y Salud del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad de Madrid, se advirtió un exceso por importe de 10.898 euros. En estos casos, la Gerencia de la FPRL instaba a las autoridades laborales a *"reducir con la mayor brevedad*

posible los importes de las acciones que procedan, de modo que no se supere el límite máximo aprobado para esta convocatoria". En este caso, el citado órgano tripartito solventó dicha situación mediante la reducción del importe de dos acciones propuestas hasta lograr el importe máximo asignado, sin modificar el contenido de las acciones, lo que evidencia que la cuantía asignada fue la magnitud a tener en cuenta, y no el contenido de la acción, ya que, en principio, se pudieron lograr los mismos objetivos con una reducción importante del importe inicial presupuestado.

- Con respecto a la comprobación del requisito relativo a la "*Concordancia con la tipología de acciones propias de la Fundación",* en la propuesta de acciones a desarrollar emanada de la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, se recogió una acción cuya tipología era la *"impartición de actividades formativas*", excluida expresamente en la Convocatoria de asignación de recursos, por lo que la Gerencia de la FPRL consideró inadmisible dicha acción, señalando en su escrito de solicitud de subsanación que *"En consecuencia, deberán proceder, bien a omitir la presentación de dicha acción de entre las que su Comunidad propone su confirmación por nuestro Patronato, o bien reformularla de modo que tenga cabida en el tipo de acciones que sí pueden ser objeto de financiación por parte de la Fundación, incluyendo la nueva propuesta en el Acuerdo de la Comisión, y remitiéndonos la nueva propuesta de proyecto".*

  Finalmente, el órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía calificó dicha acción dentro de la tipología de *"promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales"*, sin modificar el contenido de la misma, lo cual denota que la calificación otorgada a estas acciones era meramente formal.

Con posterioridad a la recepción de las comunicaciones efectuadas por la Gerencia de la FPRL, las autoridades laborales de las distintas Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas remitieron nuevos certificados con las nuevas propuestas de acciones a desarrollar en su territorio. Sin embargo, estos errores detectados por la FPRL no dieron lugar a una nueva reunión de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional correspondientes, donde se confirmaran estas nuevas propuestas de acciones rectificadas. A juicio de este Tribunal de Cuentas, aunque los nuevos certificados se encontraban emitidos por los representantes de los citados órganos tripartitos, deberían haberse convocado nuevas reuniones, al menos, en aquellos casos donde las incidencias detectadas no obedecían a simples errores materiales de escasa cuantía, como en los supuestos recogidos anteriormente.

Además, a juicio de este Tribunal de Cuentas, esta falta de nuevas convocatorias de reunión de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas afectadas, con el fin de modificar el contenido de las acciones, denota, por un lado, el escaso protagonismo de la FPRL en la determinación de estas acciones y, por otro lado, la preponderancia otorgada, en el seno de estos órganos tripartitos, a la determinación del importe de las acciones y asignación de las entidades ejecutantes de las mismas, en contraposición con el contenido de las mismas.

Finalmente, este Tribunal de Cuentas considera excesivo el tiempo transcurrido desde la aprobación de la cuantía asignada a cada ámbito territorial para la realización de las acciones indirectas territoriales (21.06.2006) hasta la confirmación de las propuestas emanadas de los distintos órganos tripartitos territoriales y de participación institucional por el Patronato de la FPRL, efectuada con fecha 14.12.2006. La FPRL debería reducir este tiempo, entre otras razones, para que el plazo de 30 días hábiles otorgado para la aceptación expresa de la realización de las acciones por parte de las entidades ejecutantes no se viera solapado con el inicio del plazo de ejecución de las mismas (1.1.2007), dados los efectos económicos otorgados por la FPRL al

documento de aceptación de las acciones en relación con la imputación de los gastos de ejecución de las mismas, ya que no son admisibles los gastos devengados con anterioridad a la aceptación expresa de realización de la acción por parte de la entidad ejecutante.

Con fecha 14 de diciembre de 2006, el Patronato de la FPRL, como se refleja en el Acta 2/2006-P, confirmó la realización de un total de 143 acciones indirectas territoriales, presentadas por todos los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional con naturaleza similar a la CNSST, excepto el del País Vasco, así como por la Administración Pública competente en materia laboral y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de las ciudades de Ceuta y Melilla, por un importe acumulado de 17.238.309,33 euros.

5.2.3.- Análisis de las propuestas de acciones indirectas territoriales emanadas de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas en la Convocatoria del año 2006

En el cuadro siguiente se reflejan, por Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, los importes de las acciones indirectas territoriales confirmadas en la Convocatoria 2006, diferenciando la organización proponente de las mismas, si bien, como se refleja posteriormente, la situación recogida a continuación se ha constatado en todas las Convocatorias de asignación de recursos efectuadas por la FPRL:

Cuadro nº 26

IMPORTE Y DISTRIBUCIÓN DE LAS ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES APROBADAS POR LOS ÓRGANOS TRIPARTITOS TERRITORIALES Y DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CIUDADES AUTÓNOMAS DESGLOSADO POR ORGANIZACIONES PROPONENTES.
CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS AÑO 2006

COMUNIDADES AUTÓNOMAS/ CIUDADES AUTÓNOMAS	ORGANIZACIONES SINDICALES						ORGANIZACIONES EMPRESARIALES		ADMÓN. AUTONÓMICA (máximo 30%)		TOTAL	
	UGT		CC.OO.		CIG							
	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%
Andalucía	521.132,00	25	521.132,00	25			1.040.403,18	50			2.082.667,18	100
Aragón	165.737,64	25	165.737,64	25			331.475,30	50			662.950,58	100
Asturias	187.620,93	30	187.620,94	30			250.161,25	40			625.403,12	100
Illes Balears	178.257,44	25	178.257,44	25			356.514,91	50			713.029,79	100
Canarias	238.645,06	25	238.645,06	25			477.290,11	50			954.580,23	100
Cantabria	144.564,45	30	144.564,45	30			192.752,61	40			481.881,51	100
Cast.-La Mancha	265.818,16	29	265.818,16	29			384.978,01	42			916.614,33	100
Castilla y León	203.555,66	20,8	203.555,66	20,8			294.804,74	30,1	278.148,47	28,4	980.064,53	100
Cataluña	624.993,82	25	624.995,75	25			1.249.990,98	50			2.499.980,55	100
Extremadura	174.663,41	33,3	174.663,41	33,3			174.663,40	33,3			523.990,22	100
Galicia	193.387,71	18	183.228,60	17,1	159.484,68	14,9	536.100,99	50			1.072.201,98	100
Madrid	607.272,75	30	607.272,11	30			809.694,01	40			2.024.238,87	100
Murcia	217.761,00	31	217.761,00	31			267.621,33	38,1			703.143,33	100
Navarra	118.714,95	23,3	118.700,00	23,3			114.592,00	22,5	156.767,33	30,8	508.774,28	100
La Rioja	103.651,15	25	103.651,15	25			207.302,30	50			414.604,60	100
Com. Valenciana	368.716,05	21,4	368.716,05	21,4			737.432,10	42,8	250.000,00	14,5	1.724.864,20	100
Ceuta	55.760,00	33,3	55.760,00	33,3			55.760,00	33,3			167.280,00	100
Melilla	60.680,01	33,3	60.680,01	33,3			60.680,01	33,3			182.040,03	100
TOTAL	**4.430.932,19**	**25,7**	**4.420.759,43**	**25,6**	**159.484,68**	**0,9**	**7.542.217,23**	**43,8**	**684.915,80**	**4**	**17.238.309,33**	**100**

El análisis de la información recogida en el cuadro anterior, así como el análisis de la documentación remitida por la FPRL (Certificados de las actas de las reuniones de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional), relativa a las propuestas de realización de acciones indirectas territoriales con respecto a la Convocatoria 2006, ha permitido a este Tribunal de Cuentas constatar las siguientes incidencias:

- En primer lugar, sólo la administración autonómica de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Comunidad Valenciana y Comunidad Foral de Navarra propusieron, en el seno del órgano tripartito correspondiente, la realización de acciones para el ejercicio 2006, lo que denota la escasa iniciativa de las administraciones autonómicas en relación con la propuesta y contenido de este tipo de acciones, a pesar de que la "*Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006"*, en su apartado 3, establece que en cada Comunidad Autónoma y en las ciudades de Ceuta y Melilla dichas administraciones autonómicas podrán *"proponer acciones a ejecutar que enmarcadas en los contenidos de los planes de actuación acordados en materia de prevención de riesgos laborales con dichos interlocutores sociales, lo serán en una cuantía*

máxima del 30% de la asignación destinada a cada territorio, y que serán ejecutadas al igual que el resto de las acciones territoriales". El importe total de las acciones propuestas por las administraciones autonómicas (684.916 euros) en la Convocatoria 2006, según se recoge en el cuadro anterior, representó un porcentaje de, tan sólo, el 4% del total de acciones indirectas territoriales propuestas al Patronato de la FPRL.

- En segundo lugar, el análisis de la cuantía total de las acciones indirectas propuestas por las organizaciones sindicales y empresariales que integraban los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las distintas Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas ha permitido verificar a este Tribunal la existencia de un reparto predeterminado entre dichas organizaciones del importe total asignado por el Patronato de la FPRL a cada Comunidad Autónoma y Ciudad Autónoma para el desarrollo y ejecución de acciones indirectas territoriales en el ámbito de su competencia. Este reparto predeterminado de las cuantías acciones se produjo al margen del contenido de las acciones, de tal forma que tanto las organizaciones sindicales como las organizaciones empresariales elaboraron sus respectivas propuestas de acciones ciñéndose, estrictamente, al importe resultante del reparto efectuado.

- En relación con la Convocatoria 2006, el Tribunal de Cuentas ha comprobado que los importes de las acciones indirectas territoriales propuestas en el seno de las reuniones de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional se ciñeron estrictamente a diferentes porcentajes de reparto predeterminados, resultando especialmente significativo que los importes totales de las acciones indirectas territoriales presentadas por separado por las uniones territoriales de las dos organizaciones sindicales más representativas, esto es, la UGT y CC.OO., representaron porcentajes casi iguales, del 25,7% y del 25,6%, respectivamente, sobre el total autorizado para cada Comunidad Autónoma y Ciudad Autónoma, siendo idénticos en todos los ámbitos territoriales menos en la Comunidad Autónoma de Galicia.

- En tercer lugar, el análisis y revisión de los certificados y Actas disponibles de las reuniones de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional en que se aprobaron, para su confirmación por el Patronato de la FPRL, las respectivas propuestas de acciones indirectas territoriales, ha permitido constatar a este Tribunal, con las excepciones puestas de manifiesto anteriormente referidas a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Comunidad Valenciana y Comunidad Foral de Navarra, que las diferentes acciones que conformaron la propuesta de cada órgano tripartito y de participación institucional, fueron presentadas por las diferentes organizaciones sindicales y empresariales sin tener en cuenta unos criterios previos de las acciones a desarrollar, y aprobadas por unanimidad por los citados órganos tripartitos, es decir, no fueron fruto de la mutua colaboración e impulso de las distintas organizaciones sindicales y empresariales que los integraban, (a excepción de una acción propuesta por el órgano tripartito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ejecutada de forma conjunta por organizaciones sindicales y empresariales, y en la Comunidad Autónoma de Cataluña, donde el órgano tripartito territorial y de participación institucional determinó, previamente, los temas a desarrollar en las acciones), lo que no parece resultar muy coherente con la naturaleza de este tipo de órganos de composición tripartita.

  Esta ausencia de acciones impulsadas conjuntamente por las partes integrantes de los distintos órganos tripartitos territoriales y de participación institucional no es sino una consecuencia más del presumible reparto predeterminado del importe total aprobado por el Patronato de la FPRL para cada Comunidad Autónoma y Ciudad Autónoma para el desarrollo de acciones indirectas territoriales correspondientes a la Convocatoria 2006.

Estas situaciones permiten concluir al Tribunal que en el transcurso del procedimiento de determinación de las acciones indirectas territoriales analizado pudieron verse lesionados los principios de eficiencia y economía, por cuanto que los proponentes de dichas acciones no

parecieron tener en cuenta el carácter máximo del importe aprobado por el Patronato de la FPRL y que, más que ceñir el importe de las acciones propuestas al importe exacto resultante del reparto predeterminado, deberían haber atendido al contenido y coste efectivo de cada acción, de forma que el cumplimiento de dicho principio hubiera quedado garantizado.

5.2.4.- Análisis de las entidades ejecutantes de las acciones indirectas territoriales propuestas por los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional en la Convocatoria del año 2006

El análisis de las entidades ejecutantes de las acciones indirectas territoriales propuestas por los distintos órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las distintas Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas ha permitido verificar a este Tribunal de Cuentas que, con carácter general, las mismas organizaciones sindicales y empresariales que formaban parte de estos órganos tripartitos territoriales y de participación territorial fueron las entidades encargadas de la ejecución de las acciones indirectas en su ámbito territorial, con las excepciones que se recogen posteriormente, como ya se ha mencionado en el subepígrafe III.3.3.2 de este Informe.

Esta situación se ve corroborada en el siguiente cuadro, elaborado por este Tribunal de acuerdo con la información suministrada por la FPRL, en el que se muestra, por Comunidad Autónoma y Ciudad Autónoma, el importe de las acciones indirectas territoriales confirmadas por el Patronato de la FPRL a propuesta de los respectivos órganos tripartitos territoriales y de participación institucional relativos a la Convocatoria 2006, clasificados por entidades ejecutantes, en el que se consignan de forma separada las acciones ejecutadas por las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales, empresas privadas y Fundaciones territoriales de naturaleza similar a la FPRL:

Cuadro nº 27

ENTIDADES EJECUTANTES DE LAS ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES APROBADAS POR LOS ÓRGANOS TRIPARTITOS TERRITORIALES Y DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CIUDADES AUTÓNOMAS Y CONFIRMADAS POR EL PATRONATO DE LA FUNDACIÓN. CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS AÑO 2006

COMUNIDADES AUTÓNOMAS/ CIUDADES AUTÓNOMAS	ORGANIZACIONES SINDICALES						ORGANIZACIONES EMPRESARIALES		EMPRESAS		FUNDACIONES		TOTAL
	UGT		CC.OO.		CIG								
	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	
Andalucía	521.132,00	25	521.132,00	25			870.823,18	41,8	169.580,00	8,1			**2.082.667,18**
Aragón	165.737,64	25	165.737,64	25			331.475,30	50					**662.950,58**
Asturias	187.620,93	30	187.620,94	30			250.161,25	40					**625.403,12**
Islas Baleares	178.257,44	25	178.257,44	25			356.514,91	50					**713.029,79**
Canarias	238.645,06	25	238.645,06	25			477.290,11	50					**954.580,23**
Cantabria			144.564,45	30			119.666,00	24,8	217.651,06	45,2			**481.881,51**
Cast.La Mancha	265.818,16	29	265.818,16	29			384.978,01	42					**916.614,33**
Castilla Y León	203.555,66	20,8	203.555,66	20,8			294.804,74	30,1	278.148,47	28,4			**980.064,53**
Cataluña	624.993,82	25	624.995,75	25			1.249.990,98	50					**2.499.980,55**
Extremadura	174.663,41	33,3	174.663,41	33,3			174.663,40	33,3					**523.990,22**
Galicia	193.387,71	18	183.228,60	17	159.484,68	14,9	536.100,99	50					**1.072.201,98**
Madrid	607.272,75	30	607.272,11	30			95.600,00	4,7	714.094,01	35,3			**2.024.238,87**
Murcia	217.761,00	31	217.761,00	31			267.621,33	38,1					**703.143,33**
Navarra	169.592,28	33,3	169.590,00	33,3			114.592,00	22,5	55.000,00	10,8			**508.774,28**
Com. Valenciana	368.716,05	21,4	368.716,05	21,4			737.432,10	42,8			250.000,00	14,5	**1.724.864,20**
La Rioja	103.651,15	25	103.651,15	25			207.302,30	50					**414.604,60**
Ceuta	55.760,00	33,3	55.760,00	33,3			55.760,00	33,3					**167.280,00**
Melilla	60.680,01	33,3	60.680,01	33,3			60.680,01	33,3					**182.040,03**
TOTAL	**4.337.245,07**	**25,2**	**4.471.649,43**	**25,9**	**159.484,68**	**0,9**	**6.585.456,61**	**38,2**	**1.434.473,54**	**8,3**	**250.000,00**	**1,5**	**17.238.309,33**

El análisis de la información recogida en el cuadro anterior, en concordancia con lo recogido en el cuadro nº 26, en el que se desglosan las acciones indirectas territoriales confirmadas por el Patronato de la FPRL de acuerdo con la organización proponente de las mismas, ha permitido a este Tribunal constatar las siguientes incidencias en relación con la ejecución de las acciones indirectas territoriales correspondientes a la Convocatoria 2006:

1ª. Las organizaciones sindicales que forman parte de los distintos órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, es decir, las organizaciones territoriales de la Unión General de Trabajadores, de Comisiones Obreras y la Confederación Intersindical Galega fueron las entidades ejecutantes de todas las acciones que, respectivamente, habían propuesto en el seno de las reuniones de los citados órganos tripartitos territoriales, con la exclusiva excepción de la Unión General de Trabajadores de Cantabria que propuso como entidad ejecutante a una empresa privada. En consecuencia:

- Las organizaciones territoriales del sindicato Unión General de Trabajadores ejecutaron acciones por un importe total de 4.337.245 euros, lo cual representó el 25,2% del importe total de acciones indirectas territoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL correspondiente a la Convocatoria 2006.

- Las organizaciones territoriales del sindicato Comisiones Obreras fueron, a su vez, entidades ejecutantes de acciones indirectas territoriales por un importe total de 4.471.649 euros, representando un porcentaje del 25,9% del importe total de acciones indirectas territoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL en la Convocatoria 2006.

- La organización sindical Confederación Intersindical Galega fue entidad ejecutante de la única acción propuesta por dicha organización en el seno del órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma de Galicia, por un importe de 159.485 euros, lo cual representó un porcentaje del 15% sobre el total de acciones indirectas territoriales propuestas para su ejecución en dicha Comunidad Autónoma y un 0,9% sobre el importe total de acciones indirectas territoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL en la Convocatoria 2006.

2ª. Las organizaciones empresariales que forman parte de los respectivos órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las diferentes Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, esto es, confederaciones empresariales territoriales y sectoriales y asociaciones de empresarios, fueron ejecutantes de acciones cuyo importe total, 6.585.457 euros, representó un porcentaje del 38,2% sobre el importe total de las acciones indirectas territoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL. Dicho importe, a su vez, representó un porcentaje del 87,3% del importe total de las acciones propuestas por estas organizaciones empresariales.

3ª. Tan sólo en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Madrid, Comunidad Foral de Navarra y Comunidad Valenciana se propusieron entidades ejecutantes de acciones distintas de las propias organizaciones empresariales y sindicales que forman parte de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional, cuyo importe total representó un porcentaje del 9,8% sobre el total de las acciones indirectas territoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL, del cual:

- Un 8,3% fue ejecutado por distintas empresas privadas. Destaca ampliamente el porcentaje ejecutado por empresas privadas en la Comunidad de Madrid, que representó el 35,3% del importe total de acciones indirectas territoriales ejecutadas en dicha Comunidad.

- El 1,5% restante correspondió íntegramente a las acciones ejecutadas por la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales.

4ª. Las únicas acciones propuestas por representantes de las Administraciones autonómicas fueron ejecutadas por una empresa privada (Comunidad Autónoma de Castilla y León); la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales (Comunidad Valenciana); y por las organizaciones sindicales Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras y la sociedad de prevención *"Prevención Navarra"*, respectivamente, en las tres acciones propuestas por la Comunidad Foral de Navarra. En esta última Comunidad Autónoma se aprecia que el resultado final de repartir la asignación de las acciones propuestas entre las entidades anteriores supuso que, finalmente, el importe ejecutado se distribuyera exactamente por terceras partes entre ellos, lo que, de nuevo pone de manifiesto que la distribución porcentual es producto de la aplicación de unos criterios de reparto igualitarios del importe de

las acciones financiadas por la FPRL, sin atender a criterios de proporcionalidad, o principios de economía, eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, el desarrollo y ejecución de las acciones indirectas territoriales por las mismas organizaciones que integran los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las distintas Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas y que son promotoras de las mismas, convierte a estas organizaciones en órganos decisores y, a la vez, ejecutores del proceso de asignación de recursos, lo que resulta contrario a los principios que deben regir todo procedimiento de concesión de ayudas públicas y, concretamente, vulnera los principios de concurrencia y objetividad que, según reza la Convocatoria 2006 en su disposición general primera, rigen la asignación de estos recursos públicos.

A mayor abundamiento, ni la citada Convocatoria 2006, ni la Guía de seguimiento 2006, ni tampoco la normativa autonómica reguladora de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional prevén disposición alguna que determine que las entidades ejecutantes de las acciones indirectas territoriales sean las propias organizaciones sindicales y empresariales que los integran. Además, como se ha expuesto anteriormente, en el caso de las organizaciones sindicales, no todas las organizaciones que integraron los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional fueron ejecutantes de acciones en la Convocatoria 2006, ya que en la Comunidad Foral de Navarra existieron organizaciones sindicales que no fueron ejecutantes de acciones a pesar de formar parte del órgano tripartito de dicha Comunidad Foral.

Asimismo, tampoco en los casos donde la entidad ejecutante de la acción es una empresa privada se garantiza el cumplimiento de los citados principios de concurrencia, publicidad y objetividad, ya que sólo se propone una empresa como entidad ejecutante, con las limitaciones que ello supone en cuanto a asegurar la competencia y competitividad de la empresa en el sector de que se trate, así como en cuanto a la realización de la acción conforme a precios de mercado.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, la falta de concurrencia de diversas entidades ejecutantes para desarrollar una misma acción, existente en el procedimiento de asignación de acciones indirectas territoriales, si bien se produce también en el procedimiento establecido para las acciones indirectas sectoriales, tiene mayor repercusión en estas acciones, por cuanto que, a diferencia de las acciones indirectas sectoriales, ni siquiera son sometidas a una baremación posterior por parte del equipo técnico de la Gerencia de la FPRL, sino que son confirmadas por el Patronato de la FPRL, previo cumplimiento de los requisitos que figuran en la disposición 9ª de la Convocatoria 2006 que, como se pone de manifiesto en el epígrafe III.5.2 de este Informe, carecen de garantías de objetividad y no se encuentran baremados ni ponderados.

Asimismo, tal y como se refleja en el cuadro nº 27 anterior, el reparto de los fondos destinados al desarrollo de este tipo de acciones, de forma igualitaria entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, con independencia de criterios tales como la valoración técnica, calidad, número de beneficiarios finales, objetivos perseguidos y resultados a obtener, etc., a juicio de este Tribunal, resulta contrario de nuevo, a los principios de concurrencia y objetividad que deben presidir el acceso a estos recursos públicos, de acuerdo con los establecido en el citado artículo 8.3 de la Ley 38/2003.

5.2.5.- Evolución de las acciones indirectas territoriales desde el año 2000 a 2007

Con el fin de verificar si las situaciones puestas de manifiesto en los epígrafes anteriores se produjeron sólo y exclusivamente en la Convocatoria 2006, este Tribunal ha analizado las

entidades ejecutantes de las acciones indirectas territoriales correspondientes a todas las convocatorias publicadas por la FPRL desde su creación, cuyos resultados se recogen en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 28

ENTIDADES EJECUTANTES DE ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES EN LAS CONVOCATORIAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS. AÑOS 2000-2007

COMUNIDADES AUTÓNOMAS / CIUDADES AUTÓNOMAS	CONV.	ORGANIZACIONES SINDICALES						ORGANIZACIONES EMPRESARIALES		EMPRESAS		FUNDACIONES		TOTAL
		UGT		CC.OO		CIG								
		IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	
ANDALUCÍA	2000	300.506,05	30,1	299.251,20	30,0			397.715,88	39,9					997.473,13
	2001	278.120,12	25,0	277.968,10	25,0			556.237,99	50,0					1.112.326,21
	2002	261.462,95	25,6	261.462,97	25,6			499.268,05	48,8					1.022.193,97
	2003	204.247,25	25,0	204.247,00	25,0			408.184,41	50,0					816.678,66
	2004	225.042,00	25,0	225.042,00	25,0			450.084,00	50,0					900.168,00
	2005	485.460,00	25,0	485.460,00	25,0			970.921,85	50,0					1.941.841,85
	2006	521.132,00	25,0	521.132,00	25,0			870.823,18	41,8	169.580,00	8,2			2.082.667,18
	2007	558.081,52	25,0	558.081,52	25,0			1.116.163,03	50,0					2.232.326,07
	TOTAL	**2.834.051,89**	**25,5**	**2.832.644,79**	**25,5**			**5.269.398,39**	**47,5**	**169.580,00**	**1,5**			**11.105.675,07**
ARAGÓN	2000	85.994,06	25,1	86.020,96	25,1			170.374,66	49,8					342.389,68
	2001	93.855,67	25,0	93.853,70	25,0			187.705,46	50,0					375.414,83
	2002	86.768,05	25,0	86.768,47	25,0			173.536,09	50,0					347.072,61
	2003	62.713,25	25,0	62.712,81	25,0			125.426,25	50,0					250.852,31
	2004	66.704,50	25,0	66.704,50	25,0			133.408,50	50,0					266.817,50
	2005	146.587,02	25,0	146.587,02	25,0			293.174,00	50,0					586.348,04
	2006	165.737,64	25,0	165.737,64	25,0			331.475,30	50,0					662.950,58
	2007	173.355,16	25,0	173.355,16	25,0			346.710,32	50,0					693.420,64
	TOTAL	**881.715,35**	**25,0**	**881.740,26**	**25,0**			**1.761.810,58**	**50,0**					**3.525.266,19**
ASTURIAS	2000	72.121,45	20,0	71.928,62	20,0			95.713,06	26,6			120.202,42	33,4	359.965,56
	2001	117.827,62	30,0	117.827,61	30,0			157.103,51	40,0					392.758,74
	2002	104.616,95	30,0	104.616,96	30,0			139.489,28	40,0					348.723,19
	2003	74.981,70	30,0	74.981,70	30,0			99.975,60	40,0					249.939,00
	2004	82.601,10	30,0	82.601,10	30,0			110.134,80	40,0					275.337,00
	2005	172.699,07	30,0	172.699,08	30,0			230.265,44	40,0					575.663,59
	2006	187.620,93	30,0	187.620,94	30,0			250.161,25	40,0					625.403,12
	2007	191.301,42	30,0	191.301,42	30,0			255.068,55	40,0					637.671,39
	TOTAL	**1.003.770,24**	**29,0**	**1.003.577,43**	**29,0**			**1.337.911,49**	**38,6**			**120.202,42**	**3,4**	**3.465.461,59**
ILLES BALEARS	2000	99.899,84	24,9	100.573,37	25,0			201.489,31	50,1					401.962,51
	2001	106.931,23	25,0	106.931,06	25,0			213.682,07	50,0					427.544,36
	2002	100.699,00	25,1	100.314,31	25,0			200.243,94	49,9					401.257,25
	2003	74.136,50	25,0	74.136,50	25,0			148.273,00	50,0					296.546,00
	2004	79.669,50	25,0	79.669,50	25,0			159.339,00	50,0					318.678,00
	2005	166.900,88	25,0	166.900,88	25,0			333.351,32	50,0					667.153,08
	2006	178.257,44	25,0	178.257,44	25,0			356.514,91	50,0					713.029,79
	2007	197.941,22	25,0	197.941,22	25,0			395.882,44	50,0					791.764,88
	TOTAL	**1.004.435,61**	**25,0**	**1.004.724,28**	**25,0**			**2.008.775,99**	**50,0**					**4.017.935,87**
CANARIAS	2000	113.738,31	25,1	112.689,77	24,9			226.090,97	50,0					452.519,05
	2001	127.558,91	25,0	127.570,99	25,0			254.917,71	50,0					510.047,61
	2002	119.556,00	25,0	119.431,48	25,0			239.099,20	50,0					478.086,68
	2003	87.730,25	25,0	87.731,00	25,0			175.241,78	50,0					350.703,03
	2004	99.963,00	25,0	99.963,00	25,0			199.910,51	50,0					399.836,51
	2005	214.870,65	25,0	214.870,62	25,0			429.740,72	50,0					859.481,99
	2006	238.645,06	25,0	238.645,06	25,0			477.290,11	50,0					954.580,23
	2007	245.703,94	25,0	245.703,94	25,0			490.282,84	50,0					981.690,72
	TOTAL	**1.247.766,12**	**25,0**	**1.246.605,86**	**25,0**			**2.492.573,84**	**50,0**					**4.986.945,82**

COMUNIDADES AUTÓNOMAS / CIUDADES AUTÓNOMAS	CONV.	ORGANIZACIONES SINDICALES						ORGANIZACIONES EMPRESARIALES		EMPRESAS		FUNDACIONES		TOTAL
		UGT		CC.OO		CIG								
		IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	
CANTABRIA	2000	53.940,86	22,6	60.174,33	25,2					54.806,29	23,0	69.859,20	29,2	238.780,68
	2001			65.686,51	25,0			131.372,99	50,0	65.686,12	25,0			262.745,62
	2002			62.195,00	25,0					186.585,00	75,0			248.780,00
	2003			44.893,00	25,0					134.669,24	75,0			179.562,24
	2004			50.044,00	25,0			50.044,00	25,0	99.944,00	50,0			200.032,00
	2005			131.648,05	30,1					305.735,42	69,9			437.383,47
	2006			144.564,45	30,0			119.666,00	24,8	217.651,06	45,2			481.881,51
	2007	147.892,15	30,0	147.892,15	30,0					197.188,40	40,0			492.972,70
	TOTAL	**201.833,01**	**7,9**	**707.097,49**	**27,8**			**301.082,99**	**11,8**	**1.262.265,53**	**49,7**	**69.859,20**	**2,8**	**2.542.138,22**
CASTILLA-LA MANCHA	2000	121.704,95	28,5	121.702,99	28,5			183.308,69	43,0					426.716,63
	2001	135.325,80	28,9	135.327,98	28,9			196.886,83	42,2					467.540,61
	2002	129.283,69	28,9	129.283,86	28,9			188.118,29	42,2					446.685,84
	2003	91.912,84	28,9	91.912,84	28,9			133.738,37	42,2					317.564,05
	2004	107.752,66	28,9	107.752,66	28,9			156.788,68	42,2					372.294,00
	2005	233.577,85	28,9	233.577,85	28,9			339.955,04	42,2					807.110,74
	2006	265.818,16	29,0	265.818,16	29,0			384.978,01	42,0					916.614,33
	2007	287.014,77	29,0	287.014,77	29,0			415.676,55	42,0					989.706,09
	TOTAL	**1.372.390,72**	**28,9**	**1.372.391,11**	**28,9**			**1.999.450,46**	**42,1**					**4.744.232,29**
CASTILLA Y LEÓN	2000	117.735,84	23,8	117.298,21	23,7			169.008,39	34,2			90.630,31	18,3	494.672,75
	2001	130.600,00	24,0	130.601,00	24,0			185.895,00	34,2	97.184,05	17,8			544.280,05
	2002	130.600,00	25,8	130.613,00	25,8			185.776,33	36,6	60.033,89	11,8			507.023,22
	2003	103.489,69	29,0	103.489,69	29,0			149.881,62	42,0					356.861,00
	2004	108.415,50	26,1	108.415,50	26,1			157.016,00	37,8			41.538,00	10,0	415.385,00
	2005	179.251,27	20,3	179.251,27	20,3			259.605,32	29,4	264.093,00	30,0			882.200,86
	2006	203.555,66	20,8	203.555,66	20,8			294.804,74	30,1	278.148,47	28,3			980.064,53
	2007	209.131,33	20,5	209.131,33	20,5			302.880,72	29,8	297.376,98	29,2			1.018.520,36
	TOTAL	**1.182.779,29**	**23,0**	**1.182.355,66**	**23,0**			**1.704.868,12**	**32,8**	**996.836,39**	**19,2**	**132.168,31**	**2,5**	**5.199.007,77**
CATALUÑA	2000	225.289,39	17,7	315.397,79	24,8			425.138,24	33,4	216.484,56	17,0	90.151,82	7,1	1.272.461,79
	2001	330.482,76	23,5	360.607,26	25,6			631.144,67	44,8			86.485,64	6,1	1.408.720,33
	2002	311.335,26	24,0	317.346,26	24,5			616.659,26	47,6			50.000,00	3,9	1.295.340,78
	2003	246.284,75	25,0	246.284,75	25,0			492.569,50	50,0					985.139,00
	2004	258.175,00	25,0	258.175,00	25,0			516.348,21	50,0					1.032.698,21
	2005	544.795,00	25,0	544.799,76	25,0			1.089.599,19	50,0					2.179.193,95
	2006	624.993,82	25,0	624.995,75	25,0			1.249.990,98	50,0					2.499.980,55
	2007	649.416,33	25,0	649.416,33	25,0			1.295.832,04	50,0					2.594.664,70
	TOTAL	**3.190.772,31**	**24,0**	**3.317.022,90**	**25,0**			**6.317.282,09**	**47,6**	**216.484,56**	**1,6**	**226.637,46**	**1,7**	**13.268.199,31**
EXTREMADURA	2000	67.982,88	27,0	67.982,85	27,0			79.251,82	31,5			36.210,98	14,4	251.428,53
	2001	93.687,09	33,4	93.687,08	33,3			93.678,09	33,3					281.052,26
	2002	86.835,00	33,4	86.834,70	33,3			86.834,70	33,3					260.504,40
	2003	61.837,00	33,4	61.837,00	33,3			61.837,00	33,3					185.511,00
	2004	72.989,00	33,4	72.989,00	33,3			72.989,00	33,3					218.967,00
	2005	157.502,42	33,4	157.502,40	33,3			157.502,39	33,3					472.507,21
	2006	174.663,41	33,4	174.663,41	33,3			174.663,40	33,3					523.990,22
	2007	180.402,12	33,4	180.402,12	33,3			180.402,12	33,3					541.206,36
	TOTAL	**895.898,92**	**32,8**	**895.898,56**	**32,8**			**907.158,52**	**33,1**			**36.210,98**	**1,3**	**2.735.166,98**

COMUNIDADES AUTÓNOMAS / CIUDADES AUTÓNOMAS	CONV.	ORGANIZACIONES SINDICALES						ORGANIZACIONES EMPRESARIALES		EMPRESAS		FUNDACIONES		TOTAL
		UGT		CC.OO		CIG								
		IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	
GALICIA	2000											543.477,42	100	543.477,42
	2001	57.090,34	9,6	57.096,00	9,6	57.096,00	9,6	171.288,96	28,9			251.237,36	42,3	593.808,66
	2002	66.543,86	12,1	66.543,86	12,1	66.543,86	12,1	199.631,56	36,3			150.253,03	27,4	549.516,17
	2003	61.203,00	16,0	61.203,00	16,0	61.203,00	16,0	183.609,00	48,1			15.002,00	3,9	382.220,00
	2004	75.620,00	16,7	75.620,00	16,7	75.620,00	16,6	226.857,00	50,0					453.717,00
	2005	178.191,37	18,1	167.322,36	17,0	147.305,27	14,9	492.819,01	50,0					985.638,01
	2006	193.387,71	18,0	183.228,60	17,1	159.484,68	14,9	536.100,99	50,0					1.072.201,98
	2007	197.098,95	17,8	183.317,78	16,6	172.377,97	15,6	552.794,69	50,0					1.105.589,39
	TOTAL	**829.135,23**	**14,6**	**794.331,60**	**14,0**	**739.630,78**	**13,0**	**2.363.101,21**	**41,5**			**959.969,81**	**16,9**	**5.686.168,63**
MADRID	2000	234.244,47	25,0	240.296,17	25,6			112.990,28	12,1	349.303,16	37,3			936.834,07
	2001	267.678,50	25,0	267.450,39	25,0			120.939,57	11,3	414.417,44	38,7			1.070.485,90
	2002	247.015,92	26,0	203.430,17	21,5			120.172,06	12,7	377.927,97	39,8			948.546,12
	2003	193.223,00	25,0	193.223,75	25,0			142.000,00	18,4	244.367,79	31,6			772.814,54
	2004	208.193,50	25,0	208.193,49	25,0			64.950,00	7,8	350.861,47	42,2			832.198,46
	2005	447.227,41	25,4	440.291,15	25,0			51.500,00	2,9	823.792,54	46,7			1.762.811,10
	2006	607.272,75	30,0	607.272,11	30,0			95.600,00	4,7	714.094,01	35,3			2.024.238,87
	2007	531.027,43	25,0	531.027,42	25,0					1.058.608,28	50,0			2.120.663,13
	TOTAL	**2.735.882,98**	**26,1**	**2.691.184,65**	**27,7**			**708.151,91**	**6,8**	**4.333.372,66**	**41,4**			**10.468.592,19**
MURCIA	2000	120.240,82	29,8	120.316,61	29,8			162.598,66	40,4					403.156,09
	2001	138.217,61	30,7	138.232,78	30,7			173.595,93	38,6					450.046,32
	2002	125.178,34	30,7	125.178,80	30,7			157.394,20	38,6					407.751,34
	2003	92.372,30	30,7	92.342,22	30,7			116.144,12	38,6					300.858,64
	2004	92.219,42	30,7	92.218,55	30,7			115.951,03	38,6					300.389,00
	2005	189.807,26	31,1	189.806,62	31,1			230.796,35	37,8					610.410,23
	2006	217.761,00	31,0	217.761,00	31,0			267.621,33	38,0					703.143,33
	2007	233.189,48	31,1	233.189,47	31,1			283.417,38	37,8					749.796,33
	TOTAL	**1.208.986,23**	**30,8**	**1.209.046,05**	**30,8**			**1.507.519,00**	**38,4**					**3.925.551,28**
NAVARRA	2000	89.968,51	32,9	90.752,83	33,2			92.499,07	33,9					273.220,40
	2001	101.657,57	33,2	102.170,40	33,3			102.629,93	33,5					306.457,90
	2002	91.776,44	32,7	94.360,00	33,6			94.596,00	33,7					280.732,44
	2003	68.000,00	33,2	68.538,00	33,4			68.500,00	33,4					205.038,00
	2004	71.819,67	33,3	71.819,67	33,3			71.819,66	33,3					215.459,00
	2005	115.895,22	25,0	115.794,35	25,0			71.820,00	15,6	159.260,13	34,4			462.769,70
	2006	169.592,28	33,4	169.590,00	33,3			114.592,00	22,5	55.000,00	10,8			508.774,28
	2007	173.928,37	33,3	173.929,37	33,3			158.457,00	30,4	15.472,00	3,0			521.786,74
	TOTAL	**882.638,06**	**31,8**	**886.954,62**	**32,0**			**774.913,66**	**27,9**	**229.732,13**	**8,3**			**2.774.238,46**
LA RIOJA	2000													
	2001											322.664,73	100	322.664,73
	2002	35.622,73	25,0	35.625,31	25,0			71.250,00	50,0					142.498,04
	2003	76.520,00	25,0	76.520,00	25,0			153.041,50	50,0					306.081,50
	2004	75.884,75	22,5	87.008,00	25,8			174.016,50	51,7					336.909,25
	2005	91.000,00	25,0	90.981,47	25,0			182.000,80	50,0					363.982,27
	2006	103.651,15	25,0	103.651,15	25,0			207.302,30	50,0					414.604,60
	2007	111.655,13	25,0	111.655,04	25,0			223.310,26	50,0					446.620,43
	TOTAL	**494.333,76**	**21,2**	**505.440,97**	**21,7**			**1.010.921,36**	**43,3**			**322.664,73**	**13,8**	**2.333.360,82**

COMUNIDADES AUTÓNOMAS / CIUDADES CON ESTATUTO DE AUTONOMÍA	CONV.	ORGANIZACIONES SINDICALES						ORGANIZACIONES EMPRESARIALES		EMPRESAS		FUNDACIONES		TOTAL
		UGT		CC.OO		CIG								
		IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	
COMUNIDAD VALENCIANA	2000	188.468,38	21,7	188.468,38	21,7			226.160,51	26,1			263.872,20	30,5	866.969,47
	2001	209.322,80	21,7	209.322,84	21,7			418.660,91	43,5			125.581,48	13,1	962.888,03
	2002	195.011,37	21,7	195.011,37	21,7			234.031,56	26,1			272.961,98	30,5	897.016,28
	2003	143.689,88	21,7	143.689,88	21,7			287.379,76	43,5			86.187,48	13,1	660.947,00
	2004	156.862,36	21,7	156.862,36	21,7			313.724,72	43,5			94.088,40	13,1	721.537,84
	2005	334.314,57	21,7	334.314,80	21,7			668.629,61	43,5			200.527,31	13,1	1.537.786,29
	2006	368.716,05	21,4	368.716,05	21,4			737.432,10	42,7			250.000,00	14,5	1.724.864,20
	2007	388.245,00	21,7	388.245,04	21,7			776.490,00	43,5			232.875,73	13,1	1.785.855,77
	TOTAL	**1.984.630,41**	**21,7**	**1.984.630,72**	**21,7**			**3.662.509,17**	**40,0**			**1.526.094,58**	**16,6**	**9.157.864,88**
CEUTA	2000							111.187,24	100					111.187,24
	2001							108.052,36	100					108.052,36
	2002							95.832,00	100					95.832,00
	2003							68.680,00	100					68.680,00
	2004	25.658,67	33,3	25.658,66	33,3			25.658,67	33,4					76.976,00
	2005	51.952,00	33,3	51.952,00	33,3			51.952,00	33,4					155.856,00
	2006	55.760,00	33,3	55.760,00	33,3			55.760,00	33,4					167.280,00
	2007	56.665,19	33,3	56.665,19	33,3			56.665,19	33,4					169.995,57
	TOTAL	**190.035,86**	**19,9**	**190.035,85**	**19,9**			**573.787,46**	**57,0**					**953.859,17**
MELILLA	2000	37.004,33	33,1	37.447,06	33,6			37.230,69	33,3					111.682,08
	2001	38.200,33	33,3	38.200,32	33,4			38.200,33	33,3					114.600,98
	2002	33.880,00	33,3	33.880,00	33,4			33.880,00	33,3					101.640,00
	2003	23.566,66	33,3	23.566,66	33,4			23.566,66	33,3					70.699,98
	2004	26.413,33	33,3	26.413,33	33,4			26.413,33	33,3					79.239,99
	2005	55.008,00	33,3	55.008,00	33,4			55.008,00	33,3					165.024,00
	2006	60.680,01	33,3	60.680,01	33,4			60.680,01	33,3					182.040,03
	2007	61.552,00	33,3	61.522,00	33,4			61.522,00	33,3					184.596,00
	TOTAL	**336.304,66**	**33,3**	**336.717,38**	**33,4**			**336.501,02**	**33,3**					**1.009.523,06**
TOTAL	2000	1.928.840,12	22,8	2.030.301,13	23,9			2.690.757,48	31,7	620.594,01	7,3	1.214.404,35	14,3	8.484.897,09
	2001	2.226.556,35	22,9	2.322.534,02	23,9	57.096,00	0,6	3.741.992,31	38,6	577.287,61	5,9	785.969,21	8,1	9.711.435,50
	2002	2.126.185,56	24,2	2.152.896,52	24,5	66.543,86	0,8	3.335.812,52	38,0	624.546,86	7,1	473.215,01	5,4	8.779.200,33
	2003	1.665.908,07	24,7	1.711.309,80	25,3	61.203,00	0,9	2.838.048,57	42,0	379.037,03	5,6	101.189,48	1,5	6.756.695,95
	2004	1.833.983,96	24,7	1.895.150,32	25,6	75.620,00	1,0	3.025.453,61	40,8	450.805,47	6,1	135.626,40	1,8	7.416.639,76
	2005	3.765.039,99	24,4	3.878.767,68	25,1	147.305,27	1,0	5.908.641,04	38,2	1.552.881,09	10,0	200.527,31	1,3	15.453.162,38
	2006	4.337.245,07	25,2	4.471.649,43	25,9	159.484,68	0,9	6.585.456,61	38,2	1.434.473,54	8,3	250.000,00	1,5	17.238.309,33
	2007	4.593.601,51	25,4	4.579.791,27	25,4	172.377,97	0,9	6.911.555,13	38,3	1.568.645,66	8,7	232.875,73	1,3	18.058.847,27
	TOTAL	**22.477.360,63**	**24,5**	**23.042.400,17**	**25,0**	**739.630,78**	**0,8**	**35.037.717,27**	**38,2**	**7.208.271,27**	**7,8**	**3.393.807,49**	**3,7**	**91.899.187,61**

Como se recoge en el cuadro anterior, los porcentajes de ejecución de acciones indirectas territoriales relativos a la Convocatoria 2006, por parte de las organizaciones sindicales más representativas (25,2% UGT y 25,9% CC.OO), así como el porcentaje ejecutado por las organizaciones empresariales (38,2%), se ha venido reiterando a lo largo de todas las Convocatorias de asignación de recursos publicadas por la FPRL desde su creación.

Asimismo, el análisis de la evolución de las entidades ejecutantes de las acciones indirectas territoriales en el periodo 2000-2007 ha permitido constatar a este Tribunal de Cuentas que, desde la Convocatoria 2000, en un elevado porcentaje, las entidades ejecutantes de las acciones han venido siendo, reiteradamente, las mismas entidades que propusieron dichas acciones en el seno de las reuniones de los distintos órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas. Hay que insistir en que esta concurrencia de entidades solicitantes y ejecutantes, a juicio de este Tribunal, vulnera claramente los principios de

concurrencia y objetividad que, según las distintas convocatorias de acciones de la FPRL, deben regir este procedimiento de gestión de recursos públicos.

Por otro lado, de los datos anteriores se desprende, también, que el reparto predeterminado de las cuantías de las acciones verificado en la Convocatoria 2006 se viene produciendo en todas las Convocatorias de asignación de recursos publicadas por la FPRL.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, este reparto predeterminado de los fondos aprobados por el Patronato de la FPRL supone un incumplimiento de los principios inspiradores de la concesión de ayudas públicas, donde no se garantiza el principio de concurrencia, aplicable a la gestión de estos fondos públicos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley General de Subvenciones.

A mayor abundamiento, y atendiendo a la evolución de las entidades ejecutantes de acciones indirectas territoriales desde la primera Convocatoria publicada por la FPRL, este Tribunal considera que, como consecuencia del procedimiento de asignación de recursos establecido en este tipo de acciones, existe el riesgo de que se produzcan las siguientes actuaciones:

- Que las entidades solicitantes-ejecutantes “preparen” sus propuestas de acciones con el único objetivo de obtener una determinada financiación, ya que posteriormente no son objeto de valoración, ni por parte de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional ni por parte del Patronato de la FPRL.
- Que se financien acciones que, en el supuesto de ser baremadas y valoradas previamente (como en el caso de las acciones indirectas sectoriales), no hubieran obtenido financiación de la FPRL, al no alcanzar unas valoraciones mínimas establecidas por el Patronato de la FPRL en la correspondiente convocatoria, lo que desnaturaliza el principio de concurrencia, aplicable a la gestión de estos fondos públicos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley General de Subvenciones.

5.3.- ACCIONES INDIRECTAS SECTORIALES

5.3.1.- Introducción

Las acciones indirectas sectoriales, conforme se recoge en el artículo 8.b) de los Estatutos de la FPRL emanan *“a solicitud de las fundaciones sectoriales de ámbito estatal y/o de los entes paritarios de convenios colectivos de ámbito estatal, para su aprobación por el Patronato, a través de propuestas formuladas por alguno de los patronos de la Fundación”.*

5.3.2.- Procedimiento y cumplimiento de los principios de gestión aplicables

El procedimiento de concesión establecido para las acciones indirectas sectoriales por parte de la FPRL es, básicamente, el siguiente:

- El procedimiento tiene su origen en la propuesta elevada por la Comisión Delegada al Patronato de la FPRL en la que se distribuye el presupuesto inicial entre todos los tipos de acciones, entre las cuales se encuentran las acciones indirectas sectoriales.
- Posteriormente el Patronato aprueba esta propuesta de financiación de acciones para el ejercicio en curso, así como su distribución por tipología. En esta misma Acta, el Patronato de

la FPRL aprueba el texto de la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio en curso junto con su Guía de seguimiento.

- Publicada dicha Convocatoria en el Boletín Oficial del Estado, se abre el plazo para la presentación de solicitudes por parte de las entidades interesadas en desarrollar acciones financiadas por la FPRL.
- Finalizado dicho plazo, las solicitudes presentadas son valoradas por el equipo técnico de la Gerencia de la FPRL, de acuerdo con los criterios recogidos en la Convocatoria del ejercicio.
- Dichas solicitudes de realización de acciones son ordenadas, en función de la puntuación obtenida de acuerdo con los criterios establecidos, asignándoles la cantidad solicitada hasta alcanzar el importe total del presupuesto aprobado para las acciones indirectas sectoriales.
- Esta valoración, elaborada por la Gerencia de la FPRL, se eleva a la Comisión Delegada con el fin de efectuar una propuesta de financiación y aprobación de acciones para su concesión o denegación por parte del Patronato de la FPRL.
- Una vez aprobadas las acciones indirectas sectoriales por el Patronato, la FPRL, a través de su Director Gerente, comunica la concesión de estas acciones a los solicitantes y ejecutantes de las mismas, para que procedan a realizar la aceptación expresa de realización de las mismas, o bien formular las alegaciones que estimen oportunas.

5.3.2.1. GESTIÓN DE LAS ACCIONES SECTORIALES

Las acciones indirectas sectoriales recogidas en la Convocatoria de asignación de recursos publicada por la FPRL son el único tipo de acciones financiadas por la Fundación que dispone de un procedimiento de solicitud y concesión en el que se establecen unos criterios de valoración, si bien existen una serie de limitaciones, expuestas a continuación, debido a que estos criterios no se encuentran suficientemente ponderados y baremados.

Con relación a la Convocatoria 2006, objeto de análisis, de acuerdo con el procedimiento previamente establecido por la FPRL, la Comisión Delegada en su Acta 1/2006-C elevó al Patronato de la FPRL una distribución del presupuesto para esta Convocatoria, donde se reservó un porcentaje del 21,29% para el desarrollo de acciones indirectas sectoriales.

Este porcentaje fue concretado por el Patronato en su Acta 1/2006-P, con una dotación inicial de 6.597.677,63 euros para la financiación de acciones indirectas sectoriales en la Convocatoria 2006.

De acuerdo con el procedimiento establecido para la solicitud de acciones indirectas sectoriales, se presentaron en plazo un total de 112 solicitudes para la realización de este tipo de acciones, por una cuantía acumulada de 13.948.640,49 euros, pero cada solicitud fue realizada por las potenciales entidades ejecutantes para desarrollar diferentes acciones (es decir, no concurrían varias solicitudes para desarrollar una misma acción).

Una vez realizada la valoración de las solicitudes de estas acciones por los servicios técnicos de la Gerencia de la FPRL, y después de ser ordenadas decrecientemente por puntuación total, de acuerdo con el límite presupuestario establecido en el citado Acta 1/2006-P, resultaron seleccionadas las 49 primeras solicitudes, reduciéndose el importe de la última de ellas para ajustarla al presupuesto aprobado (acción IS-031/2006, a ejecutar por la Fundación Laboral del Ámbito del Cemento y del Medio Ambiente).

Así en su Acta 2/2006-P, el Patronato de la FPRL aprobó la realización de un total de 49 acciones indirectas sectoriales, por una cuantía acumulada de 6.597.677,03 euros, relativa a la Convocatoria 2006.

Otra particularidad de este tipo de acciones es la relativa a su cuantía, ya que según se dispone en el apartado 5 de la Convocatoria 2006 *"La cuantía de cada asignación concreta de recursos para acciones sectoriales que se solicite de la Fundación, en ningún caso podrá exceder de la cuantía de 80.000 euros, para las presentadas por un solo solicitante, ó de 160.000 euros para las presentadas conjunta y expresamente por las partes firmantes de convenios colectivos estatutarios.*

Para el conjunto de las acciones solicitadas por las Fundaciones sectoriales de ámbito estatal constituidas por empresarios y trabajadores, que tengan entre sus fines la promoción de las actividades destinadas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo y constituidas antes de la publicación de la presente convocatoria, la cuantía no podrá exceder de 360.607 euros, salvo que se produjeran incrementos de crédito durante el ejercicio 2006, en cuyo caso se incrementaría dicha cuantía en la proporción que estime conveniente el Patronato de la Fundación". Sin embargo, la convocatoria no prevé una cuantía máxima de las acciones solicitadas por las asociaciones empresariales y federaciones sindicales de ámbito estatal.

De acuerdo con el procedimiento brevemente descrito anteriormente, se puede manifestar que en el caso de las acciones indirectas sectoriales, dicho procedimiento sí garantiza el cumplimiento del principio de publicidad aplicable, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 38/2003, General de Subvenciones.

Sin embargo, el cumplimiento de los principios de concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, cuya garantía viene refrendada por el establecimiento de unos criterios de valoración de las acciones caracterizados por su objetividad, homogeneidad y ponderación, a juicio de este Tribunal de Cuentas, no se encuentran suficientemente garantizados por los motivos que se exponen a continuación:

- En primer lugar, la exigencia de que las acciones indirectas sectoriales tengan que ser aprobadas por el Patronato "*a través de propuestas formuladas por alguno de los patronos de la FPRL"*, tal y como establece el artículo 8 de los Estatutos de la FPRL, impide que otras organizaciones sindicales y empresariales que no tienen representación en el Patronato de la FPRL puedan presentar sus solicitudes de acciones indirectas sectoriales, vulnerándose de esta forma el principio de igualdad y no discriminación.

- En segundo lugar, en este procedimiento no se garantiza el principio de concurrencia exigido en todo procedimiento de asignación de recursos públicos, dado que la FPRL somete a valoración propuestas de acciones distintas sobre contenidos distintos, no diversas propuestas sobre una misma acción para que la FPRL seleccione la más adecuada.

  De esta forma, no se garantiza que la entidad ejecutante de la acción sea la entidad más apropiada de las existentes en el mercado para desarrollar dicha acción, ni que la propuesta presentada sea la más competitiva.

- En tercer lugar el importe de las solicitudes de acciones indirectas sectoriales presentadas alcanza exactamente (o, al menos, se aproxima bastante) a la cantidad máxima determinada en cada caso (80.000, 160.000 y 360.607 euros, dependiendo de las entidades solicitantes de las acciones) en la Convocatoria 2006. Es decir, las entidades solicitantes no tienden a rebajar esta cantidad establecida en la citada Convocatoria, sino a acercarse a ella lo más posible, ya que como no existe concurrencia entre solicitantes para una misma acción, la FPRL no valora el precio como criterio ponderable.

- Por último, es necesario señalar que la entidad ejecutante de estas acciones es designada por la/las entidades solicitantes de la misma y, en ocasiones coinciden ambas figuras en una misma entidad, de forma que no se garantiza el principio de concurrencia entre los ejecutantes de estas acciones, e impide conocer si la empresa ejecutante actúa en condiciones de mercado. Además, ni siquiera los solicitantes de estas acciones deben justificar las razones por las que se elige un determinado ejecutante y no otro, lo que se traduce en una absoluta falta de transparencia en la determinación de las empresas ejecutantes.

5.3.2.2.- ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LAS ACCIONES SECTORIALES

Con respecto a los criterios de valoración establecidos para este tipo de acciones, el apartado 9 *"Valoración de las solicitudes"* de la Convocatoria 2006 establece que *"Las solicitudes para la realización de acciones de carácter sectorial que se formulen al amparo de la presente convocatoria serán objeto de valoración de sus respectivos proyectos, para la cual se tendrá en cuenta:*

- *La adecuación de las acciones a los criterios de prioridad aprobados por el Patronato para el ejercicio 2004.*
- *El baremo de la presente convocatoria".*

A) Con respecto al primero de los apartados, es decir, los criterios de prioridad definidos por el Patronato de la FPRL para el ejercicio 2006, de acuerdo con la Convocatoria de dicho ejercicio fueron los siguientes:

1. *"Conseguir la promoción de la cultura de la prevención en la sociedad en general y en los empresarios y trabajadores, en particular, favoreciendo que conozcan la existencia de la normativa de prevención de riesgos laborales.*
2. *Proponer instrumentos preventivos a empresarios en general, trabajadores y sus representantes, mediante información, formación y sensibilización, con objeto de facilitar la acción preventiva en las empresas.*
3. *Promocionar, mediante la difusión informativa pertinente, actitudes y comportamientos seguros en el trabajo, promoviendo la participación e implicación de los trabajadores en la actividad de prevención de las empresas.*
4. *Facilitar asistencia técnica a empresarios y trabajadores y sus representantes para mejorar sus capacidades de actuación preventiva en las empresas, en particular elaborando una relación de problemas técnicos comunes, y de sus posibles soluciones, que se puedan producir en la aplicación de las actividades preventivas en los distintos sectores de la actividad productiva.*
5. *Contribuir a la formación de los trabajadores en general, de los empresarios que asuman las actividades preventivas y de los delegados de prevención.*
6. *Llevar a cabo, mediante campañas informativas, la difusión del conjunto de las responsabilidades que, en los diversos órdenes jurisdiccionales, son aplicables por los incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales.*

7. *Realizar campañas informativas sectoriales y territoriales para que se conozcan los costes y consecuencias negativas del acaecimiento de los riesgos laborales, tanto para las personas como para la economía, en general.*

8. *Difundir la actividad y objetivos de la Fundación como punto de referencia y cohesión de los sujetos individuales y colectivos, públicos y privados implicados en la promoción de la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.*

9. *En general, promover todo tipo de actuaciones que permitan la consecución de los fines fundacionales.*

   El peso de estos criterios será el 35 por ciento de la valoración total. Esta ponderación será realizada por la Comisión Delegada".

   El equipo técnico de la Gerencia de la FPRL dividió los criterios de prioridad en dos bloques, formando parte del primer bloque los seis primeros criterios e incluyendo en el segundo bloque el resto de criterios, asignando distintas puntuaciones en cada bloque de acuerdo con el número de objetivos que se cumplan. La Gerencia elaboró un documento denominado "*Relación de solicitudes de acciones indirectas sectoriales para su financiación al amparo de la convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006*", que se elevó a la Comisión Delegada para su análisis y posterior remisión al Patronato para su aprobación.

   A juicio de este Tribunal de Cuentas, los criterios de prioridad recogidos en la Convocatoria 2006**,** similares a los expuestos en convocatorias anteriores y posteriores, no garantizan suficientemente el cumplimiento del principio de objetividad que le es de aplicación a la distribución de fondos que realiza la FPRL en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición adicional decimosexta de la Ley 38/2003, debido a las siguientes consideraciones:

   - ✓ En primer lugar, los criterios expuestos en la disposición 9ª de la Convocatoria 2006 no recogen unos criterios objetivos y homogéneos, sino que establecen unas definiciones de carácter general, generando unos criterios indefinidos, ambiguos y difícilmente objetivables, que permiten cierta subjetividad en la disposición de los fondos por parte del Patronato de la FPRL.

     Esta situación se ve agravada dado que estos criterios representan un 35% sobre el total de valoración de la acción, tal y como se recoge en la citada disposición 9ª de la Convocatoria 2006.

   - ✓ Por otro lado, estos criterios no se encuentran suficientemente ponderados, ya que, si bien el equipo técnico de la Gerencia de la FPRL aplica unos grados o intervalos, en función del número de objetivos conseguidos, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el intervalo existente entre los grados establecidos (grado máximo a grado mínimo) es muy amplio y difícilmente ponderable, provocando de nuevo una falta de objetividad en la disposición de los fondos, lo cual provoca una subjetividad a la hora de la adjudicación o concesión de las acciones.

     Por ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el Patronato de la FPRL debería introducir en las sucesivas Convocatorias unos criterios de prioridad que se encuentren debidamente objetivados, definidos, determinados y ponderados, que garanticen el cumplimiento de los principios de gestión establecidos en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003 y aplicables a la FPRL, que eviten el posible riesgo de incumplimiento de tales principios existente en las convocatorias actuales.

B) Con respecto al segundo de los apartados, es decir, "*el baremo de la presente convocatoria",* el cual representa el 65% restante de la valoración total de la acción, la convocatoria del ejercicio 2006 establece que *"Se incluirán en los siguientes bloques:*

- *Referidos a las empresas (10%).*
- *Referidos al sector de la actividad (25%).*
- *Referidos al desarrollo de la acción (5%).*
- *Referidos a acuerdos entre las partes (25%)".*

La puntuación para cada uno de los criterios establecidos es otorgada por el equipo técnico de la Gerencia de la FPRL en función de la información recogida en la solicitud presentada por los futuros ejecutantes de la acción, sin realizar ningún tipo de comprobación sobre la veracidad de los datos recogidos en la citada solicitud, existiendo, por tanto, un riesgo de que dicha información no sea fiable, puesto que dicha información no es verificada por la FPRL.

En el primero de los bloques *"referido a las empresas",* la asignación de puntos se determina en función de si la acción va dirigida a empresas de más o menos de 50 trabajadores, criterio insuficientemente ponderado.

En el segundo de los bloques *"referido al sector de actividad",* la puntuación otorgada en este apartado viene determinada en función del sector al que va dirigido la acción, siendo el sector de la construcción, con 25 puntos, el más valorado en este apartado, y así lo refleja una estadística elaborada por la propia FPRL donde, en el periodo 2000-2008, el 17,7% de acciones indirectas sectoriales aprobadas tuvieron como sector afectado el de la construcción, con un importe total de 6,6 millones de euros (16,6% del importe total aprobado), seguido por el sector del transporte por carretera, con un porcentaje del 10,6% sobre el total del presupuesto aprobado, y el sector de la metalurgia, con un porcentaje del 8,9%.

Con respecto al bloque *"referido al desarrollo de la acción"* se valora, por parte de la FPRL, la adecuación de la acción a la elaboración de un estudio previo sobre las necesidades del sector, con un porcentaje del 5%, porcentaje, a juicio de este Tribunal de Cuentas, muy escaso, dado su relevante contenido, ya que se basa en el estudio previo de unas necesidades del sector, no en datos estadísticos.

Por último, con respecto al bloque *"referido a acuerdos entre las partes"* se valora, de nuevo, con un porcentaje del 25% sobre la valoración total de la acción, la existencia de acuerdos entre las partes solicitantes de la acción, atendiendo a si se trata de acuerdos estatutarios o no, es decir, si son suscritos por las organizaciones empresariales y patronales representantes del sector a nivel estatal.

El equipo técnico de la FPRL, una vez baremadas todas las solicitudes, establece un orden de prelación entre las mismas, asignando a cada una de las acciones el importe solicitado por los ejecutantes, hasta alcanzar el importe máximo presupuestado en la convocatoria para las acciones indirectas sectoriales, lo cual provoca que la última acción indirecta sectorial aprobada no cubra el importe total solicitado, sino la diferencia hasta alcanzar la cantidad máxima aprobada en la convocatoria, y aún así es aceptada por el ejecutante.

Por todo lo expuesto anteriormente, este Tribunal de Cuentas considera que, si bien las acciones sectoriales son las únicas donde existen unos criterios de valoración, éstos no se encuentran suficientemente objetivados, ponderados y baremados, posibilitando la asignación

de recursos a favor de entidades que no garanticen la realización de las actividades encomendadas a precios de mercado más ventajosos con respecto a otras existentes, lo cual redunda en un incumplimiento de los principios de economía y eficiencia que deben imperar en la asignación de estos recursos públicos.

5.3.3.- Análisis de las entidades solicitantes de acciones indirectas sectoriales en la Convocatoria del año 2006

En el siguiente subepígrafe se recogen el número e importe de las acciones indirectas sectoriales correspondientes a la Convocatoria 2006, aprobadas por el Patronato de la FPRL, diferenciadas en función de las entidades solicitantes de las mismas, si bien, además de las *"fundaciones sectoriales de ámbito estatal y/o de los entes paritarios de convenios colectivos de ámbito estatal"* que prevén los Estatutos de la FPRL, figuran también en el cuadro siguiente, como entidades solicitantes, las *"asociaciones empresariales y federaciones sindicales sectoriales de ámbito estatal",* por estar contempladas en el apartado 5 de la Convocatoria 2006.

De acuerdo con la información recogida en el Acta 2/2006-P, por la que se aprueban estas 49 acciones, 37 respondían a acciones pactadas entre las partes de convenios colectivos estatutarios, 6 fueron acordadas entre partes de convenios no estatutarios y otras 6 fueron propuestas por Fundaciones sectoriales de ámbito estatal.

Las entidades solicitantes de las acciones indirectas sectoriales, finalmente aprobadas, son las que se reflejan en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 29

ENTIDADES SOLICITANTES DE LAS ACCIONES INDIRECTAS SECTORIALES CONVOCATORIA AÑO 2006

ORGANIZACIONES FIRMANTES DE CONVENIOS COLECTIVOS ESTATUTARIOS			ASOCIACIONES EMPRESARIALES Y FEDERACIONES SINDICALES SECTORIALES			FUNDACIONES SECTORIALES			TOTAL	
Nº.	IMPORTE (A)	% (A)/(T)	Nº.	IMPORTE (B)	% (B)/(T)	Nº.	IMPORTE (C)	% (C)/(T)	Nº.	IMPORTE (T)
25	3.617.303,25	54,8	18	2.307.862,83	35	6	672.511,55	10,2	49	6.597.677,63

De la información recogida en el cuadro anterior se desprende que las acciones indirectas sectoriales solicitadas por organizaciones firmantes de convenios colectivos estatutarios de ámbito estatal (25 acciones), representaron un porcentaje del 54,8% sobre el importe total de las acciones indirectas sectoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL correspondientes a la Convocatoria 2006.

Por otro lado, el análisis de los documentos de solicitud de dichas acciones, efectuado por el Tribunal de Cuentas, ha permitido comprobar lo siguiente:

- En primer lugar, de las 43 acciones solicitadas por las organizaciones firmantes de convenios colectivos estatutarios (25) y asociaciones empresariales y federaciones sindicales sectoriales de ámbito estatal (18), el 81% (es decir, 35 acciones) fueron solicitadas conjuntamente por las dos organizaciones sindicales (UGT-Confederal y sus uniones territoriales y las uniones

territoriales de CC.OO e ISTAS) y las confederaciones y/o asociaciones empresariales más representativas de los sectores correspondientes, y otro 14% (6 acciones) fueron solicitadas con el acuerdo de sólo dos solicitantes (bien dos organizaciones sindicales, bien una organización sindical y una confederación o asociación empresarial). Las otras dos acciones restantes (IS-052/2006 e IS-075/2006), según figuraba en los referidos documentos de solicitud de las acciones, fueron solicitadas, respectivamente, por la Federación de Servicios Públicos de UGT y por UNESID.

- En segundo lugar, este Tribunal de Cuentas ha verificado que la gran mayoría de las acciones indirectas sectoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL fueron solicitadas por las distintas Federaciones y Uniones sectoriales de las organizaciones sindicales de UGT y CC.OO.

- En tercer lugar, se ha verificado que las cuatro acciones presentadas por la Fundación Laboral de la Construcción (fundación privada constituida por iniciativa de la Confederación Nacional de la Construcción, la Federación Estatal de Construcción, Madera y Afines de CC.OO. y Metal, Construcción y Afines de UGT), fueron aprobadas, en su totalidad, por el Patronato de la FPRL, ocupando los cuatro primeros números de orden dentro de la "*Relación de solicitudes de acciones indirectas sectoriales para su financiación*", en el que se refleja el listado baremado de las solicitudes de acciones indirectas sectoriales entregado a este Tribunal.

5.3.4.- Análisis de las entidades ejecutantes de las acciones indirectas sectoriales en la Convocatoria del año 2006

Con carácter previo, es necesario manifestar que las acciones indirectas sectoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL son las acciones donde con menor intensidad concurren la condición de solicitante y ejecutante de la acción.

Así, en el siguiente cuadro se recoge el detalle del número e importe de las acciones indirectas sectoriales aprobadas en la Convocatoria 2006, diferenciado por entidades ejecutantes de dichas acciones:

Cuadro nº 30

ENTIDADES EJECUTANTES DE ACCIONES INDIRECTAS SECTORIALES
CONVOCATORIA AÑO 2006

CONVOCATORIA 2006	EJECUTANTES DE ACCIONES INDIRECTAS SECTORIALES					
	ORGANIZACIONES SINDICALES		ORGANIZACIONES EMPRESARIALES	EMPRESAS	FUNDACIONES Y OTRAS ESAL	TOTAL
	Federaciones Sectoriales UGT	Federaciones Sectoriales CC.OO. e ISTAS				
Importe	308.413,41	519.827,38	594.103,60	3.904.344,10	1.270.989,14	**6.597.677,63**
% Importe/ Total	4,7	7,9	9	59,2	19,3	**100**
Número	2	4	4	29	10	**49**
Importe Medio	**154.206,71**	**129.956,85**	**148.525,90**	**134.632,56**	**127.098,91**	**134.646,48**

De acuerdo con la información recogida en el cuadro anterior:

- Las uniones territoriales de las organizaciones sindicales más representativas (UGT y CC.OO.) fueron entidades ejecutantes de acciones indirectas sectoriales por el 12,6% del importe total aprobado por el Patronato de la FPRL para este tipo de acciones, si bien UGT ejecutó dos acciones por un importe medio de 154.206 euros, mientras que CC.OO. ejecutó cuatro

acciones por un importe medio de 129.957 euros cada una, desarrolladas a través del Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud -ISTAS- (fundación autónoma de carácter técnico-sindical promovida por Comisiones Obreras) y a través de sus Federaciones solicitantes (tres acciones).

- Las organizaciones empresariales solicitantes de acciones indirectas sectoriales fueron ejecutantes, a su vez, de cuatro acciones, cuyo importe conjunto representó un porcentaje del 9% del importe total aprobado para estas acciones, con un importe medio, cada una de ellas, de 148.526 euros.
- Las veintinueve acciones indirectas sectoriales ejecutadas por empresas privadas alcanzaron un porcentaje del 59,2% del importe total aprobado por el Patronato para estas acciones. Con carácter general, las distintas empresas privadas ejecutantes de las acciones fueron propuestas con el consenso, de al menos dos organizaciones solicitantes, salvo en una acción propuesta por la FSP-UGT (IS-052/2006).

En el siguiente cuadro se muestra el detalle de todas las empresas privadas ejecutantes de las acciones indirectas sectoriales:

Cuadro nº 31

EMPRESAS PRIVADAS EJECUTANTES DE ACCIONES INDIRECTAS SECTORIALES EN LA CONVOCATORIA DEL AÑO 2006

EMPRESAS EJECUTANTES	ACCIONES INDIRECTAS SECTORIALES EJECUTADAS POR EMPRESAS			
	Nº.	IMPORTE (A)	% (A)/(T)	IMPORTE MEDIO
SGS TECNOS, S.A.	7	954.294,24	24,40	136.327,75
MAPFRE SERVICIOS DE PREVENCIÓN, S.L.	5	601.946,60	15,40	120.389,32
LABOUR ASOCIADOS, S.L.L.	3	479.216,75	12,30	159.738,92
FORMAPLUS, S.L.	2	319.473,52	8,20	159.736,76
FORMACIÓN Y DESARROLLO QUATTOR, S.L.	2	234.152,49	6,00	117.076,25
NOVOTEC CONSULTORES, S.A.	1	160.000,00	4,10	160.000,00
HEAD TRAINING CONSULTORES, S.L.	1	159.995,85	4,10	159.995,85
RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACIÓN S.L.	1	159.948,60	4,10	159.948,60
INSTITUTO MADRILEÑO DE LA FORMACIÓN, S.L.	1	159.914,70	4,10	159.914,70
INSOC, INGENIEROS E INFORMÁTICOS ASOCIADOS, S.L.	1	159.785,00	4,10	159.785,00
UNIMAT SOCIEDAD DE PREVENCIÓN	1	159.216,75	4,10	159.216,75
CARAC SIGLO XXI, S.L.	1	116.500,00	3,00	116.500,00
INSTITUTO DE FORMACIÓN INTEGRAL, S.L.	1	79.999,18	2,00	79.999,18
EUROQUALITY, S.L.U.	1	79.974,25	2,00	79.974,25
FORO DE FORMACIÓN Y EDICIONES, S.L.	1	79.926,17	2,00	79.926,17
TOTAL	**29**	**3.904.344,10**	**100,00**	**135.091,92**

Como se puede observar, las 29 acciones se repartieron entre un total de 15 empresas, cinco de las cuales ejecutaron más de una acción, agrupando un porcentaje del 66,3% del importe total de las acciones indirectas sectoriales desarrolladas por empresas privadas, destacando ampliamente las empresas “SGS Tecnos, S.A.”, “Mapfre Servicios de Prevención, S.L.” y “Labour Asociados, S.L.L.” que ejecutaron acciones cuyos importes alcanzaron porcentajes del 24,4%, 15,4% y 12,3%, respectivamente, respecto al importe total de las acciones indirectas sectoriales ejecutadas por empresas. Asimismo, los importes de las acciones ejecutadas por estas empresas representaron porcentajes del 14,5%, 9,1% y 7,3%, respectivamente, con

respecto al importe total de las acciones indirectas sectoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL en la Convocatoria 2006.

- Por último, un 20,4% (10 de 49 acciones) de las acciones indirectas sectoriales fueron ejecutadas por Fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro. El importe total de estas acciones representó el 19,3% de las acciones indirectas sectoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL. Tan sólo tres de estas acciones fueron ejecutadas por entidades distintas de las entidades solicitantes. El detalle de las acciones indirectas sectoriales ejecutadas por este tipo de entidades se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro nº 32

FUNDACIONES Y ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO EJECUTANTES DE ACCIONES INDIRECTAS SECTORIALES EN LA CONVOCATORIA DEL AÑO 2006

FUNDACIONES Y ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO EJECUTANTES DE ACCIONES	ACCIONES INDIRECTAS SECTORIALES EJECUTADAS POR FUNDACIONES Y OTRAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO			
	Nº.	IMPORTE (A)	% (A)/(T)	IMPORTE MEDIO
INSTITUTO BIOMECÁNICO DE VALENCIA	1	317.138,59	12,60	159.904,00
FUNDACIÓN LABORAL DE LA CONSTRUCCIÓN	4	360.605,32	28,40	90.151,33
FUNDACIÓ POLITÉCNICA DE CATALUNYA - UNIVERSITAT POLITÉCNICA DE CATALUNYA	1	151.600,00	11,90	151.600,00
FUNDACIÓN LABORAL DEL CEMENTO Y DEL MEDIO AMBIENTE	1	151.906,23	12,00	151.906,23
FUNDACIÓN PRIVADA PARA LA INNOVACIÓN TEXTIL	1	129.835,00	10,20	129.835,00
FUNDACIÓN DEL METAL PARA LA FORMACIÓN, CUALIFICACIÓN Y EL EMPLEO	2	129.835,00	25,00	158.569,30
TOTAL	10	1.270.989,14	100,00	127.098,91

En conclusión, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que las acciones indirectas sectoriales fueron las acciones financiadas por la FPRL donde existió mayor concurrencia entre las entidades solicitantes y ejecutantes de dichas acciones. De igual forma, como consecuencia del procedimiento establecido para su aprobación (baremación de solicitudes, otorgamiento de mayor puntuación a las acciones acordadas conjuntamente, etc.), las acciones indirectas sectoriales fueron las únicas donde no se dedujo que, con carácter previo a su aprobación, existió un reparto predeterminado del importe asignado entre los ejecutantes.

No obstante, aunque del elevado porcentaje de las acciones ejecutadas por las empresas privadas pudiera deducirse, en principio, la existencia de una mayor concurrencia en la aprobación de estas acciones con respecto al resto de acciones financiadas por la FPRL, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar que tres de las quince empresas ejecutantes de acciones indirectas sectoriales ejecutaron acciones cuyos importes conjuntos representaron el 52,1% del importe total de las acciones indirectas sectoriales ejecutadas por empresas privadas y el 30,9% del importe total de las acciones sectoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta asignación reiterada como entidad ejecutante sobre determinadas empresas privadas, realizada por parte de las entidades solicitantes de las acciones indirectas sectoriales, unida a la falta de exigencia de justificación de los criterios de selección aplicados, provoca una falta de transparencia en el procedimiento de adjudicación de estas acciones.

5.3.5.- Evolución de las acciones indirectas sectoriales desde el año 2000 a 2007

A continuación se recoge un cuadro resumen de las acciones indirectas sectoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL, diferenciadas por tipo de entidad ejecutante, correspondientes a las Convocatorias de asignación de recursos de los ejercicios 2000-2007:

Cuadro nº 33

ENTIDADES EJECUTANTES DE ACCIONES INDIRECTAS SECTORIALES
CONVOCATORIAS 2000-2007

CONV.	CONCEPTO	EJECUTANTES DE ACCIONES INDIRECTAS SECTORIALES					
		ORGANIZACIONES SINDICALES		ORGANIZACIONES EMPRESARIALES	EMPRESAS	FUNDACIONES Y OTRAS ESAL	TOTAL (T)
		UGT	CC.OO				
2000	Importe	234.786,37	252.425,08	1.322.445,30	911.649,81	180.303,63	2.901.610,20
	% Importe (T)	8,10	8,70	45,60	31,40	6,20	100,00
	Número	3	7	14	9	1	34
2001	Importe	192.323,88	211.417,02	545.969,29	1.619.691,74	641.803,37	3.211.205,30
	% Importe (T)	6,00	6,60	17,00	50,40	20,00	100,00
	Número	2	3	5	14	5	29
2002	Importe	185.151,82	246.176,97	599.255,86	1.072.463,88	450.309,18	2.553.357,71
	% Importe (T)	7,30	9,60	23,50	42,00	17,60	100,00
	Número	2	3	4	8	3	20
2003	Importe	95.468,85	74.242,80	94.491,15	1.217.400,29	549.189,02	2.030.792,11
	% Importe (T)	4,70	3,70	4,70	59,90	27,00	100,00
	Número	1	1	1	9	4	16
2004	Importe	-	-	185.746,30	1.941.053,03	549.796,67	2.676.596,00
	% Importe (T)	-	-	7,00	72,50	20,50	100,00
	Número	-	-	1	12	3	16
2005	Importe	80.000,00	337.556,37	1.457.767,08	3.394.396,02	678.612,51	5.948.331,98
	% Importe (T)	1,30	5,70	24,50	57,10	11,40	100,00
	Número	1	4	10	32	5	52
2006	Importe	308.413,41	519.827,38	594.103,60	3.904.344,10	1.270.989,14	6.597.677,63
	% Importe (T)	4,60	7,90	9,00	59,20	19,30	100,00
	Número	2	4	4	29	10	49
2007	Importe	160.000,00	156.933,40	965.239,13	4.975.542,58	671.086,62	6.928.801,73
	% Importe (T)	2,30	2,30	13,90	71,80	9,70	100,00
	Número	1	1	7	35	5	49
TOTAL	Importe	1.256.144,33	1.798.579,02	5.765.017,71	19.036.541,45	4.992.090,14	32.848.372,66
	% Importe (T)	3,80	5,40	17,60	58,00	15,20	100,00
	Número	12	23	46	148	36	265

El análisis pormenorizado de la evolución de las acciones indirectas sectoriales desarrolladas por cada entidad ejecutante recogida en el Cuadro anterior permite obtener los siguientes resultados:

- En relación con las organizaciones sindicales ejecutantes de estas acciones se puede manifestar que:

  - ✓ La Federación de Trabajadores de la Enseñanza de la UGT ejecutó un total de 7 de las 12 acciones indirectas sectoriales correspondientes a las Convocatorias 2000-2007, cuyo

ejecutante fue la citada organización sindical, por un importe total de 740.202 euros, es decir, el 58,9% del importe total ejecutado por dicha organización en el referido periodo.

- ✓ Por su parte, las 23 acciones ejecutadas por la organización sindical Comisiones Obreras se repartieron entre un total de siete Federaciones sectoriales y la Fundación ISTAS, sobresaliendo la Federación de Comunicación y Transporte, que en dicho periodo ejecutó nueve acciones por un importe total de 824.992 euros, y la Federación de Industrias Textil, Química y Afines, que ejecutó seis acciones, por un importe de 492.942 euros, cantidades que, conjuntamente, representaron el 73,3% del importe total de las acciones ejecutadas por esta organización sindical en dicho periodo.

- En cuanto a las 46 acciones ejecutadas por confederaciones empresariales, se distribuyeron entre un total de 26 entidades formadas por Confederaciones, Federaciones y Asociaciones sectoriales de empresarios.

  En el siguiente cuadro se muestra el detalle de las entidades ejecutantes de mayor número de acciones (al menos 3), donde destaca la Asociación Española de Fabricantes de Cartón Ondulado, que en el periodo analizado ejecutó seis acciones que representaron el 15,8% (906.598 euros) del importe total de las acciones ejecutadas por confederaciones empresariales, y la Confederación Española de Empresarios de la Madera, que en el mismo periodo fue ejecutante de 15 acciones que representaron el 13% del importe total de las acciones ejecutadas por las confederaciones empresariales:

Cuadro nº 34

ACCIONES INDIRECTAS SECTORIALES EJECUTADAS POR CONFEDERACIONES EMPRESARIALES
CONVOCATORIAS 2000-2007

CONFEDERACIONES EMPRESARIALES	TOTAL		
	Nº. DE ACCIONES	IMPORTE (A)	% (A)/(T)
AFCO, ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE FABRICANTES DE CARTÓN ONDULADO	6	906.598,35	15,80
CONFEMADERA, CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESARIOS DE LA MADERA	5	750.548,50	13,00
FEIGRAF, FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE ARTES GRÁFICAS	5	573.438,22	9,90
INSTITUTO PAPELERO ESPAÑOL	3	504.217,06	8,80
UNESID, UNIÓN DE EMPRESAS SIDERÚRGICAS	3	480.000,00	8,30
RESTO CONFEDERRACIONES EMPRESARIALES (21 ENTIDADES)	24	2.550.215,58	44,20
TOTAL	46	5.765.017,71	100,00

Por otro lado, el 58% del importe de las acciones indirectas sectoriales aprobado para las Convocatorias de asignación de recursos de los ejercicios 2000-2007 fue ejecutado por empresas privadas. En total, 148 acciones realizadas por un total de 37 empresas.

El siguiente cuadro muestra el detalle de la ejecución de estas acciones, destacando las empresas que ejecutaron un mayor número de acciones en dicho periodo:

Cuadro nº 35

ACCIONES INDIRECTAS SECTORIALES EJECUTADAS POR EMPRESAS PRIVADAS CONVOCATORIAS 2000-2007

EMPRESAS EJECUTANTES	ACCIONES EJECUTADAS		
	Nº. DE ACCIONES	IMPORTE (A)	% (A)/(T)
SGS TECNOS, S.A.	19	2.684.765,58	14,10
MAPFRE SERVICIOS DE PREVENCIÓN, S.L.	21	2.368.127,68	12,40
LABOUR, S.L.L.	15	2.252.160,51	11,80
INSTITUTO DE FORMACIÓN INTEGRAL, S.L.	11	1.301.775,06	6,80
EUROQUALITY, S.L.U.	12	1.153.356,49	6,10
INSOC, INGENIEROS E INFORMÁTICOS ASOC, S.L.	5	707.302,00	3,70
NOVOTEC CONSULTORES, S.A.	4	642.253,03	3,40
FORMAPLUS, S.L.	4	618.360,41	3,20
HEAD TRAINING CONSULTORES, S.L.	5	607.620,85	3,20
FORMACIÓN Y DESARROLLO QUATTOR, S.L.	4	522.894,70	2,70
FORO DE FORMACIÓN Y EDICIONES, S.L.	5	457.657,01	2,40
PREVALIA, CGP, S.L.	3	407.392,59	2,10
RESTO DE EMPRESAS (24)	40	5.312.875,54	27,90
TOTAL (T)	**148**	**19.036.541,45**	**100,00**

Como se deduce del cuadro anterior, las empresas que ejecutaron un mayor número de acciones en el periodo 2000-2007 analizado fueron las mismas que en el ejercicio 2006, a las que se ha hecho referencia anteriormente, es decir, “SGS Tecnos, S.A.”, “Mapfre Servicios de Prevención, S.L.” y “Labour, S.L.L.”. Resalta el hecho de que sólo el importe de las acciones ejecutadas por estas tres empresas represente el 38,3% del total de las acciones indirectas sectoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL, superando, por ejemplo, el importe de las acciones ejecutadas por las 24 empresas no detalladas en el cuadro anterior.

A continuación se detallan las 35 acciones ejecutadas por Fundaciones y otras Entidades sin ánimo de lucro correspondientes a las Convocatorias de asignación de recursos de los ejercicios 2000-2007:

Cuadro nº 36

ACCIONES INDIRECTAS SECTORIALES EJECUTADAS POR FUNDACIONES Y OTRAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO
CONVOCATORIAS 2000-2007

FUNDACIONES Y OTRAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO	TOTAL		
	Nº. DE ACCIONES	IMPORTE (A)	% (A)/(T)
FUNDACIÓN LABORAL DE LA CONSTRUCCIÓN	20	2.741.809,83	54,90
FUNDACIÓN DEL METAL PARA LA FORMACIÓN, CUALIFICACIÓN Y EL EMPLEO	5	825.551,53	16,50
FUNDACIÓN PRIVADA PARA LA INNOVACIÓN TEXTIL	3	441.505,84	8,90
FUNDACIÓ POLITÉCNICA DE CATALUNYA - UNIVERSITAT POLITÉCNICA DE CATALUNYA (FPÚBLICA)	3	375.321,45	7,50
FUNDACIÓN CONFEMENTAL (FP)	2	296.091,26	5,90
INSTITUTO BIOMECÁNICO DE VALENCIA	1	159.904,00	3,20
FUNDACIÓN LABORAL DE ÁMBITO ESTATAL DEL CEMENTO Y DEL MEDIO AMBIENTE	1	151.906,23	3,10
TOTAL	**35**	**4.992.090,14**	**100,00**

Según se desprende de los importes recogidos en el cuadro anterior, la "*Fundación Laboral de la Construcción*" (entidad privada sin ánimo de lucro creada por iniciativa de las entidades más representativas del sector, Confederación Nacional de la Construcción, Federación Estatal de Construcción, Madera y Afines de CC.OO. y Metal, Construcción y Afines de UGT, cuyo Patronato se encuentra integrado por miembros de estas tres organizaciones) ejecutó el mayor número de acciones indirectas sectoriales en el periodo 2000-2007. De hecho, esta Fundación es la única de estas entidades que ha sido solicitante y ejecutante de acciones indirectas sectoriales en todos los ejercicios del periodo analizado.

En cuanto a los importes de la suma de acciones solicitadas por la "*Fundación Laboral de la Construcción*" en cada ejercicio del periodo 2000-2007, con la excepción del ejercicio 2003, se ha podido comprobar que coincidían casi exactamente con el importe máximo aprobado para el conjunto de las acciones solicitadas por las Fundaciones sectoriales de ámbito estatal en cada convocatoria de asignación de recursos.

De igual forma, en todos los ejercicios del periodo 2004-2007, los importes respectivos (360.644,55 euros, 359.648,85 euros, 360.605,32 euros y 359.486,62 euros) se acercaron al importe máximo de 360.607 euros fijado en las distintas Convocatorias, lo que nuevamente parece corroborar que, a la hora de solicitar las acciones, la "Fundación Laboral de la Construcción" parte del presupuesto máximo que se le puede asignar, porque los importes están preasignados. Esta situación puede ser contraria a los principios de eficacia en el cumplimiento de los objetivos y de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos recogidos en el artículo 8.3 de la Ley General de Subvenciones.

5.4.- RESULTADOS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LAS ACCIONES

5.4.1.- Cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia

El artículo 8.3 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones establece, entre otros principios de gestión que son aplicables a la gestión de los fondos públicos de la FPRL, los siguientes:

- "*El principio de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.*
- *El principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos*".

A) Con respecto al cumplimiento del principio de eficacia en la realización de los objetivos establecidos por la FPRL, conviene señalar que los propios Estatutos de la FPRL disponen en su artículo 6 que *"Para el cumplimiento de tal finalidad, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales establecerá unos objetivos generales y fijará un orden de preferencias a través de un Plan de actuación. Este Plan tendrá en cuenta los criterios y programas generales de actuación a que se refiere el apartado 3 del artículo 13 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. El Plan de actuación orientará el diseño de los programas de carácter anual o plurianual a realizar mediante acciones propias".*

En un sentido similar se manifiesta el artículo 26.1 del Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de competencia estatal al disponer que "*El patronato aprobará y remitirá al protectorado, en los últimos tres meses de cada ejercicio, un plan de actuación, en el que quedarán reflejados los objetivos y las actividades que se prevea desarrollar en el ejercicio siguiente. El patronato no podrá delegar esta función en otros órganos de la fundación".*

El Patronato de la FPRL no elaboró ni aprobó dicho Plan de actuación y, en consecuencia, no tenía aprobados unos objetivos generales ni un orden de preferencias de las actividades a desarrollar. En consecuencia, la FPRL incumplió el principio de eficacia establecido en el artículo 8.3 de la Ley General de Subvenciones.

Este Tribunal de Cuentas considera que el Patronato de la FPRL debería haber ejercido las competencias y facultades reconocidas en sus Estatutos, aprobando un Plan de actuación en el que se recogiesen los objetivos generales y las actividades a desarrollar por parte de la FPRL, recabando los informes previos necesarios de los órganos competentes en materia de prevención de riesgos laborales, y analizando las necesidades y prioridades a abordar en los distintos sectores de la actividad.

Como consecuencia de la ausencia de la aprobación de un Plan de actuación, la FPRL carece de objetivos concretos y de indicadores apropiados para medir el cumplimiento de estos objetivos previamente establecidos.

B) Con respecto al cumplimiento del principio de eficiencia en la gestión de las acciones, el artículo 14 de los Estatutos de la FPRL señala que *"Por parte de los órganos de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales se efectuará el correspondiente control previo del contenido e idoneidad de las acciones propuestas, así como la evaluación de los resultados de las diferentes acciones. Para ello deberá justificarse el desarrollo de la acción por los diferentes órganos encargados de la gestión de los presupuestos asignados y se realizará una valoración y seguimiento de los objetivos de las diferentes acciones".*

Como se ha comentado en este Informe, la FPRL no efectúa una evaluación de los resultados de las diferentes acciones, por lo que la FPRL incumple el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los fondos públicos.

La FPRL tampoco efectúa una valoración y seguimiento de los objetivos de las diferentes acciones desarrolladas por los ejecutantes, ni de la calidad y resultados de los productos finales desarrollados como consecuencia de las mismas, limitándose, en el mejor de los casos, a que sea el solicitante el que acredite la realización de la acción.

Por ello, este Tribunal de Cuentas considera que la FPRL no efectúa una valoración técnica de los productos finales desarrollados, que califique la calidad e idoneidad de los mismos.

A mayor abundamiento, este Tribunal de Cuentas ha verificado que la FPRL no efectúa una valoración y seguimiento de los resultados obtenidos en el desarrollo de las acciones financiadas, interrelacionando los resultados obtenidos en diferentes Convocatorias de asignación de recursos, provocando una posible reiteración en la ejecución de acciones de similar contenido, en detrimento de otras posibles acciones a ejecutar en otros sectores de la actividad.

Por ello, este Tribunal de Cuentas considera necesario que la FPRL proceda, con carácter urgente, a la elaboración y aprobación de un Plan de actuación donde, a largo plazo, se plasmen los objetivos y necesidades a cubrir a través de las acciones financiadas por la Fundación, estableciendo unos resultados que sean objeto de revisión y evaluación periódica basados en la evolución de la siniestralidad laboral, como fin último de la actividad desarrollada por la Fundación.

En el caso específico de las acciones indirectas territoriales, dado que emanan de los órganos tripartitos territoriales y de participación institucional de las Comunidades Autónomas y, posteriormente, son confirmadas por el Patronato de la FPRL, se pueden dar supuestos de duplicidad de acciones, cada una de ámbito autonómico, lo que es contrario al principio de economía en la gestión de fondos públicos, por lo que la FPRL debería ahondar en la puesta en común de los resultados de todas las acciones. Esta medida es especialmente necesaria en las actuaciones de los gabinetes técnicos de las organizaciones sindicales y empresariales.

5.4.2.- Cumplimiento del principio de información

Con respecto al principio de información, el artículo 20.1 de la citada Ley 38/2003 establece que *"los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley deberán facilitar a la Administración General del Estado, a efectos meramente informativos (…) 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".*

Por su parte, el artículo 36 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, establece en su apartado 2.c) que *"Estarán obligados a facilitar información por las entregas dinerarias sin contraprestación que realicen: las fundaciones del sector público".*

Con respecto al contenido de la información a suministrar por parte de las fundaciones del sector público, el artículo 37 del mencionado Real Decreto establece que *"(…), vendrán obligados a proporcionar a la base de datos nacional de subvenciones información sobre las entregas*

dinerarias sin contraprestación realizadas, que comprenderá los datos identificativos del destinatario de la entrega, el importe y la fecha de los pagos realizados, así como el motivo de la misma. Igualmente remitirán información, en su caso, sobre devoluciones producidas como consecuencia de no haberse ejecutado total o parcialmente la causa o condiciones que motivó las entregas dinerarias".

Continúa manifestando el artículo 39.2 del citado texto legal que *"la información relativa a cada trimestre natural, junto con cualquier otra no facilitada anteriormente, deberá ser suministrada a la base de datos nacional de subvenciones dentro de los treinta días siguientes a la finalización del mismo".*

A este respecto, con fecha 6 de abril de 2007 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Orden EHA/875/2007, de 29 de marzo, por la que se determina el contenido y especificaciones técnicas de la información a suministrar a la Base de Datos Nacional de Subvenciones regulada en el Reglamento de la Ley, cuya entrada en vigor se produjo el día siguiente de su publicación en el citado Boletín Oficial del Estado.

En base a lo dispuesto anteriormente, y en cumplimiento de lo preceptuado en la citada Orden EHA/875/2007, la FPRL debería haber comunicado a la Intervención General del Estado las acciones financiadas con cargo a la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2007.

Por lo tanto, a la citada fecha, la FPRL no había dado cumplimiento al principio de información recogido en la Ley 38/2003 y en su Reglamento de desarrollo, siendo aplicable a las acciones financiadas con cargo a la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2007.

No obstante, como consecuencia de las actuaciones fiscalizadoras desarrolladas, este Tribunal de Cuentas ha verificado que la Base de Datos Nacional de Subvenciones recoge información relativa a las entregas dinerarias sin contraprestación efectuadas por la FPRL respecto a las Convocatorias de asignación recursos para los ejercicios 2005, 2006 y 2007, remitida por dicha Fundación con posterioridad a la solicitud efectuada por este Tribunal

SECCIÓN IV.- ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LAS ENTREGAS DINERARIAS SIN CONTRAPRESTACIÓN REALIZADA POR DETERMINADAS ENTIDADES EJECUTANTES

1.- INTRODUCCIÓN

Como ya se ha señalado, la FPRL publicó en el Boletín Oficial del Estado de 5 de julio de 2006 la *"apertura de la convocatoria de asignación de recursos para la ejecución de acciones con el fin de promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas, mediante acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales".*

El Patronato de la FPRL aprobó en su reunión celebrada el día 14 de diciembre de 2006, de acuerdo con el Acta 2/2006-P, el importe concedido para el desarrollo de acciones correspondientes a la citada convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006, así como el número de acciones existentes en dicha convocatoria, que fueron los siguientes:

Cuadro nº 37

ACCIONES FINANCIADAS POR LA FPRL EN LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA EL EJERCICIO 2006, EJECUTADAS DURANTE EL AÑO 2007

ACCIONES FINANCIADAS POR LA FPRL. CONVOCATORIA DEL EJERCICIO 2006				
TIPO	**N.º**	**IMPORTE**	**% N.º/ TOTAL**	**% IMPORTE/ TOTAL**
Directas	6	2.296.959,83	3	9
Indirectas Sectoriales	49	6.597.677,63	25	25
Indirectas Territoriales	143	17.238.309,33	72	66
Total	**198**	**26.132.946,79**	**100**	**100**

De acuerdo con el cuadro anterior, la Convocatoria 2006 comprendió inicialmente 198 acciones, de las cuales 143 fueron acciones indirectas territoriales (esto es, el 72% del total de acciones), 49 fueron acciones indirectas sectoriales (25% del total) y 6 acciones directas (3% del total), por un importe conjunto previsto de 26.132.946,79 euros, repartido de la siguiente manera: 17.238.309,33 euros correspondientes a las acciones indirectas territoriales (66% del importe total), 6.597.677,63 euros correspondientes a las acciones indirectas sectoriales (25% del importe total) y 2.296.959,83 euros correspondientes a las acciones directas (9% del importe total).

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 28 de febrero de 2008, mediante el que se aprobó el "*Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2008",* remitido a las Cortes Generales, ha realizado, a iniciativa propia, una *"Fiscalización sobre la gestión de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales en el marco del sistema público estatal de prevención de riesgos laborales"*.

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas para la realización de la *"Fiscalización sobre la gestión de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales en el marco del sistema público estatal de prevención de riesgos laborales"* han sido objeto de revisión y análisis, por parte de este Tribunal de Cuentas, los procedimientos de gestión aplicados por la FPRL correspondientes a la Convocatoria 2006, así como la adecuada justificación de las entregas dinerarias sin contraprestación realizadas por la Fundación a las entidades ejecutantes, correspondiente a la Convocatoria 2006.

Uno de los objetivos establecidos en las Directrices Técnicas para la fiscalización sobre la gestión de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales era *"comprobar que la ejecución, desarrollo y justificación de las acciones por parte de los ejecutantes (perceptores finales de los fondos) se ha realizado conforme a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía"*.

Para el cumplimiento de este objetivo, el Tribunal de Cuentas analizó el expediente completo de la acción correspondiente a la Convocatoria 2006, que fue realiza durante el ejercicio 2007 por las entidades ejecutantes y liquidada por la FPRL en el ejercicio 2008.

2.- ENTIDADES EJECUTANTES

Por lo que se refiere a las entidades ejecutantes que desarrollaron las acciones, el siguiente cuadro distingue el importe concedido a cada tipo de entidad ejecutante, los cuales fueron, a grandes rasgos, organizaciones empresariales, organizaciones sindicales y empresas, principalmente, así como el número de acciones concedidas para cada tipo. Las tres últimas columnas hacen referencia a la muestra de entidades ejecutantes seleccionada por este Tribunal de Cuentas para realizar las comprobaciones de fiscalización:

Cuadro nº 38

ENTIDADES EJECUTANTES DE LAS ACCIONES CORRESPONDIENTES A LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL AÑO 2006

ENTIDADES EJECUTANTES	TOTAL ACCIONES CONVOCATORIA AÑO 2006 (EJECUTADAS DURANTE 2007)				MUESTRA ELEGIDA POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS		
	Número ejecutantes	Número ayudas	Importe	%	Número ejecutantes	Número ayudas	Importe
Organizaciones Empresariales	64	68	7.179.560,21	27,5	4		1.621.125,57
Uniones Territoriales de CC.OO e ISTAS	21	28	6.091.568,20	23,3	2		1.539.652,11
Uniones Territoriales de UGT e IFES	20	26	5.724.946,51	21,9	2		1.448.004,08
Empresas	25	55	4.522.654,29	17,3	3	1	2.025.635,39
Fundaciones y entidades sin animo de lucro	7	12	1.520.989,14	5,8	1		250.000,00
Sociedades de prevención	3	7	816.163,35	3,1	1		601.946,60
CIG	1	2	277.065,09	1,1	1		277.065,09
Total	**141**	**198**	**26.132.946,79**	**100**	**14**	**4**	**7.763.428,84**
%	**100%**	**100%**	**100%**		**10%**	**20%**	**30%**

De acuerdo con el cuadro anterior, el 27,5% del importe total concedido por la FPRL para el desarrollo de acciones fue destinado a 64 organizaciones empresariales, el 23,3% a entidades vinculadas al sindicato de Comisiones Obreras (CC.OO) (tanto al Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud -ISTAS-, el cual es una fundación autónoma de carácter técnico-sindical promovida por Comisiones Obreras, como a dieciocho de sus uniones territoriales), el 21,9% a entidades vinculadas a la Unión General de Trabajadores (tanto a la organización confederal como a diecisiete de sus uniones territoriales, así como al Instituto de Formación y Estudios Sociales (IFES), el cual es una fundación que fue constituida por UGT en 1986), el 17,3% a veinticuatro empresas privadas y a una empresa pública, y el 10% restante se repartió entre fundaciones y

entidades sin ánimo de lucro (5,8%), sociedades de prevención (3,1%) y la Confederación Intersindical Galega (1,1%).

El Tribunal de Cuentas seleccionó una muestra de ejecutantes en la que se encontraban representados todos los tipos de ejecutantes, y que cumplían alguno o algunos de los siguientes requisitos:

- Que hubieran desarrollado un número elevado de acciones.
- Que el importe recibido de la FPRL por el ejecutante significara un porcentaje representativo respecto al total del importe concedido en la convocatoria objeto de análisis (esto es, la Convocatoria 2006).
- Que el importe recibido de la FPRL por el beneficiario significara un porcentaje representativo respecto a la cifra de negocios o la actividad desarrollada por dicho beneficiario.
- Que la entidad representara a un tipo de agente social que tuviera importancia por su tamaño y características dentro de su territorio.
- Que la entidad hubiera sido ejecutante de acciones de convocatorias anteriores o posteriores a la Convocatoria 2006.
- Que el Tribunal de Cuentas hubiera detectado alguna deficiencia durante la realización de los trabajos preliminares efectuados en la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

La muestra finalmente seleccionada por el Tribunal de Cuentas para realizar los trabajos de fiscalización incluyó a las siguientes entidades ejecutantes, clasificadas según su naturaleza jurídica:

- Organizaciones Empresariales: “Confederación de Empresarios de Galicia” (situada en Santiago de Compostela), “Confederación Empresarial Valenciana” (ubicada en Valencia), “Fomento del Trabajo Nacional” y “Pimec, Micro, Petita i Mitjana Empresa de Catalunya” (estas dos últimas situadas en Barcelona).
- Comisiones Obreras: “Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS)” (situado en Madrid), y “Comisiones Obreras del País Valenciano” (situado en Valencia).
- Unión General de Trabajadores: “Unión General de Trabajadores (órgano confederal)” (ubicado en Madrid) y “Unión General de Trabajadores del País Valenciano” (situado en Valencia).
- Empresas privadas: “Labour, S.L.L.”, “Formaplus, S.L.” y “SGS Tecnos, S.A.” (situadas las tres en Madrid).
- Sociedades de Prevención: “Mapfre, Servicios de Prevención, S.L.” (situada en Madrid).
- Fundaciones: “Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales” (ubicada en Valencia).
- Otros Sindicatos y Federaciones Sindicales: “Confederación Intersindical Galega” (situada en Santiago de Compostela).

2.1.- CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE GALICIA

I.- INTRODUCCIÓN

1.- NATURALEZA DE LA ENTIDAD EJECUTANTE

La Confederación de Empresarios de Galicia es una organización privada constituida en el año 1981 por acuerdo de las cuatro Confederaciones Provinciales de Empresarios existentes en Galicia. Está integrada por dichas confederaciones provinciales (Confederación de Empresarios de La Coruña, Confederación de Empresarios de Lugo, Confederación Empresarial de Ourense y Confederación de Empresarios de Pontevedra), así como otras organizaciones empresariales, como la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores, la Asociación de Empresarios del Audiovisual en Galicia, la Confederación de Empresarios de Hostelería de Galicia, la Federación Gallega de Academias, de Ambulancias, de la Construcción, de Comercio, de Empresarios Farmacéuticos y de Servicios de Transporte en Autobús, entre otras.

Su actividad está centrada en la representación y defensa de los intereses de sus integrantes frente a las instituciones, organismos públicos y agentes sociales.

Es miembro desde su creación de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y de la Confederación Empresarial de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME).

Asimismo, forma parte del Consejo Gallego de Seguridad y Salud Laboral, órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Por último, el Secretario General de la Confederación de Empresarios de Galicia es patrono de la FPRL, desde su creación, como vocal de la CEOE, dentro del grupo de representación de las organizaciones empresariales.

2.- ACCIONES EJECUTADAS POR LA CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE GALICIA DURANTE EL PERÍODO 2000 A 2007

La Confederación de Empresarios de Galicia ejecutó las siguientes acciones en el período comprendido entre las convocatorias de asignación de recursos correspondientes a los ejercicios 2000 a 2007, ambos inclusive:

Cuadro nº 39

ACCIONES EJECUTADAS POR LA CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE GALICIA CORRESPONDIENTES A LAS CONVOCATORIAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LOS AÑOS 2000-2007

CONVOCATORIA	ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES	
	N.º	IMPORTE
2005	1	70.003,01
2006	1	76.161,75
2007	1	79.058,69
Total	**3**	**225.223,45**

De acuerdo con el anterior cuadro, la primera convocatoria en la cual la Confederación de Empresarios de Galicia comenzó a ejecutar acciones financiadas por la FPRL fue a partir de la correspondiente al ejercicio 2005, cuando desarrolló una acción indirecta territorial por importe de 70.003,01 euros. A partir de dicha Convocatoria siguió ejecutando una acción indirecta territorial cada año, por un importe ligeramente superior al del ejercicio inmediatamente anterior.

Según ha podido constatar el Tribunal de Cuentas a través del análisis de la información facilitada por la FPRL, los importes de las tres acciones indirectas territoriales ejecutadas por la Confederación de Empresarios de Galicia durante el periodo 2005 a 2007 representaron, en los tres casos, el mismo porcentaje, un 7,1%, en relación con el importe total de las acciones indirectas territoriales aprobadas por el Consejo Gallego de Seguridad y Salud Laboral y confirmadas por el Patronato de la FPRL en los correspondientes ejercicios (que ascendió a 985.638,01 euros en 2005, 1.072.201,98 euros en 2006 y 1.105.589,39 euros en 2007).

II.- RESULTADOS DEL ANÁLISIS DEL EXPEDIENTE DE LA ACCIÓN

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

La Confederación de Empresarios de Galicia ejecutó una acción perteneciente a la Convocatoria 2006, que fue la siguiente:

- Acción IT-163/2006, *"Prevenciona",* cuyo solicitante fue el Consejo Gallego de Seguridad y Salud Laboral.

La acción IT-163/2006 consistió en el desarrollo de un programa informático de diagnóstico de las empresas en materia preventiva. La acción también incluyó la organización de una jornada de difusión pública de dicha herramienta.

El importe concedido para dicha acción aparece reflejado en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 40

ACCIÓN EJECUTADA POR LA CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE GALICIA CORRESPONDIENTE A LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL AÑO 2006

N.º DE EXPEDIENTE	PRESUPUESTO TOTAL APROBADO	PRESUPUESTO CON MODIFICACIONES AUTORIZADAS	GASTOS PRESENTADOS POR EL EJECUTANTE	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL
IT-163/2006	76.161,75	76.161,75	75.274,87	75.274,87
Total	**76.161,75**	**76.161,75**	**75.274,87**	**75.274,87**

El concepto "*Presupuesto total aprobado*" del cuadro anterior refleja el importe concedido por la FPRL a la Confederación de Empresarios de Galicia para el desarrollo de la acción; el concepto *"Gastos presentados por el ejecutante"* refleja el importe de los gastos presentados por la Confederación de Empresarios de Galicia a la FPRL, mientras que la última columna corresponde a los gastos finalmente aceptados y liquidados por la FPRL, es decir, lo realmente financiado por la FPRL.

De acuerdo con el cuadro anterior, los gastos presentados por la Confederación de Empresarios de Galicia fueron ligeramente inferiores al límite presupuestario (es decir, el porcentaje de ejecución del presupuesto fue del 98,84%).

Los gastos liquidados por la FPRL coinciden con los gastos presentados por el ejecutante, lo que indica que la FPRL aceptó todos los gastos que le fueron presentados por éste.

El siguiente cuadro establece la fecha en la que la FPRL realizó el pago del anticipo percibido por la Confederación de Empresarios de Galicia, así como la fecha de liquidación de la acción:

Cuadro nº 41

TRANSFERENCIAS EFECTUADAS POR LA FPRL A LA CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE GALICIA

TIPO DE PAGO	IT-163/2006	
	IMPORTE	FECHA
Primer anticipo 50%	38.080,88	12/4/2007
Segundo anticipo 30%	-	-
Liquidación final	37.193,99	2/12/2008
Total	**75.274,87**	**-**

El siguiente cuadro refleja el importe de los gastos liquidados por la FPRL a la Confederación de Empresarios de Galicia por la acción ejecutada perteneciente a la Convocatoria 2006, distinguiendo por conceptos de gastos recogidos en el Informe Económico Final:

Cuadro nº 42

GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL A LA CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE GALICIA, CLASIFICADOS POR CONCEPTO DE GASTO DEL INFORME ECONÓMICO FINAL

CONCEPTO DE GASTO	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL	%
Retribución de personal	45.201,98	60,05
Coste de locales	1.013,01	1,35
Gastos específicos	12.303,10	16,34
Gastos por dietas y desplazamientos	523,90	0,70
Subcontratación de servicios	12.648,36	16,80
Otros costes	3.584,52	4,76
Total	**75.274,87**	**100**

De acuerdo con el cuadro anterior, los conceptos de gastos que representaron un porcentaje mayor respecto al total del importe liquidado fueron las retribuciones de personal (60,05%), los gastos por subcontratación de servicios (16,80%) y los gastos específicos (16,34%).

2.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA CONVOCATORIA Y EN LA GUÍA DE SEGUIMIENTO 2006

El procedimiento de asignación de recursos de las acciones financiadas por la FPRL está regulado por dos normas de derecho privado, aprobadas cada año por el Patronato de la FPRL: la Convocatoria y su Guía de seguimiento.

Las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas a través del análisis del expediente de la acción IT-163/2006, *"Prevenciona",* son las siguientes:

2.1. ANÁLISIS DE LOS GASTOS DE PERSONAL

1º. La Guía de seguimiento 2006 dispone expresamente en su apartado 3.4.3 que *"las horas dedicadas al proyecto por el personal encargado de la ejecución de la acción deben justificarse mediante la cumplimentación del "Informe de Tiempo del Personal Asignado" que debe proporcionar un detalle mensual de las horas incurridas por cada trabajador".*

En relación con la acción IT-163/2006, *"Prevenciona",* el ejecutante presentó como gastos por retribuciones de personal el coste de las nóminas de una trabajadora perteneciente al personal interno asignado a la ejecución de la acción que permaneció un período determinado de tiempo en situación de incapacidad temporal. La FPRL financió los gastos presentados por el ejecutante correspondiente a esta trabajadora deducidos los descuentos que figuraban en los correspondientes boletines de cotización.

Por otra parte, esta trabajadora firmó el "*Informe de Tiempo del Personal asignado*" correspondiente a los dos meses que permaneció en situación de incapacidad temporal, y la entidad ejecutante validó, mediante la firma y el sello correspondiente, este mismo informe.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, el Patronato de la FPRL debe contemplar en futuras Convocatorias de asignación de recursos (o en sus Guías de Seguimiento) las situaciones de ausencia prolongada del trabajador/a de su puesto de trabajo (v.gr: por incapacidad temporal, por maternidad o paternidad y por riesgo durante el embarazo o lactancia natural) a los efectos de determinar si los costes derivados de estas situaciones se pueden imputar a las acciones y, si tal imputación tiene límites o no.

2º. Por otra parte, una de las personas que participaba en el desarrollo de la acción IT-163/2006, *"Prevenciona",* dedicó el 100% de su jornada laboral a la ejecución de dicha acción, según se recoge en el *"Informe de Tiempo del Personal Asignado"*, firmado por el trabajador y el responsable de la acción. Por su parte, el convenio colectivo aplicable a la Confederación de Empresarios de Galicia establecía que la jornada anual máxima sería igual a 1.715 horas anuales.

Sin embargo, la suma de horas de trabajo imputadas y financiadas por la FPRL a las acciones desarrolladas por estos trabajadores superaba las horas máximas anuales del convenio colectivo de trabajo aplicable. En las alegaciones formuladas por este ejecutante expone que se debió a la financiación de las retribuciones correspondientes al mes de vacaciones para los trabajadores que dedicaron la totalidad de su jornada laboral a la realización de las acciones.

A este respecto, este Tribunal de Cuentas considera conveniente destacar que las actuaciones realizadas por el Patronato de la Fundación admitiendo a algunas entidades ejecutantes la financiación de las retribuciones correspondientes al mes de vacaciones y sobrepasar el número de horas máximas a las establecidas en los respectivos convenios colectivos, y no a

otras entidades, se contrapone al cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación que son aplicables a la gestión de estos fondos públicos.

Este Tribunal de Cuentas considera que, el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación recogidos en la Ley General de Subvenciones, exige que la Fundación realice una interpretación coherente con estos principios, y adopte un criterio aplicable en un mismo y único sentido a todas las entidades ejecutantes y una decisión en cuanto a su financiación en la Convocatoria de 2006.

Por otra parte, para el cálculo del importe a imputar a la acción correspondiente a los equipos informáticos y medios técnicos directamente empleados para el desarrollo de dicha acción, el cociente de imputación temporal a tener en cuenta por cada entidad ejecutante para realizar dicho cálculo es, según la Guía de seguimiento 2006, el siguiente: *"suma de horas imputadas al proyecto"* (información obtenida directamente de la tabla A.2) dividido entre *"suma de horas según convenio del personal que imputa coste"* (según convenio colectivo de aplicación). Por tanto, en el caso de que las horas dedicadas al proyecto fueran superiores a las horas máximas de trabajo establecidas en el convenio colectivo aplicable a la entidad ejecutante, dicho coeficiente de imputación temporal sería superior a la unidad y, por tanto, su resultado sería totalmente ilógico y podría suponer una financiación superior al coste de adquisición de estos bienes[20].

2.2. ANÁLISIS DE OTROS GASTOS

1º. La Confederación de Empresarios de Galicia imputó al apartado *"Gastos específicos"* del Informe Económico Final de la acción IT-163/2006, *"Prevenciona",* los gastos derivados de la organización de un acto para la difusión del producto final de dicha acción.

Según el programa de dicho acto, celebrado el 25 de octubre de 2007 en el Hostal de los Reyes Católicos de Santiago de Compostela, éste tuvo una duración de 4 horas y 45 minutos (comenzó a las 9.00 horas y finalizó a las 13.45 horas).

De acuerdo con el citado programa, las actividades realizadas en el acto fueron las siguientes:

- 9.00 horas: Recepción y entrega de la documentación.
- 9.30 horas: Apertura de la jornada.
- 9.35 horas: Mesa 1. La planificación estratégica en la prevención de riesgos laborales.
- 10.20 horas. Mesa 2. Aspectos jurídicos novedosos en materia de prevención de riesgos laborales.
- 11.00 horas: Acto institucional.
- 11.30 horas: Pausa-café.
- 12.00 horas: Ejemplos prácticos de empresas.
- 13.15 horas: Presentación de la aplicación de autodiagnóstico de la web de la C.E.G.
- 13.45 horas: Fin de la jornada.

[20] En el trámite de alegaciones, el Presidente del Patronato ha informado a este Tribunal, sin justificarlo documentalmente, que para el cálculo del coeficiente temporal ha venido utilizando magnitudes no homogéneas, señalando que la Convocatoria de 2010 reflejará la corrección, es decir, confirma lo expresado por este Tribunal en el Anteproyecto de Informe.

De acuerdo con el programa del acto, el tiempo dedicado a la difusión del producto final de la acción (esto es, a la *"Presentación de la aplicación de autodiagnóstico de la página web de la C.E.G*.") fue de 30 minutos, habiendo financiado la FPRL la totalidad del acto.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, en convocatorias sucesivas, la FPRL sólo deberá financiar aquellos actos donde la totalidad de su contenido esté directamente relacionado con la ejecución de la correspondiente acción, y no sólo una parte del mismo.

2º. El apartado "*Dietas y desplazamientos*" de la única acción ejecutada por la Confederación de Empresarios de Galicia perteneciente a la Convocatoria 2006 (acción IT-163/2006, "*Prevenciona")* presentaba un gasto por importe de 523,90 euros, que correspondía al desplazamiento del coordinador de la acción a Valencia durante los días 30 de mayo a 1 de junio de 2007.

Para financiar este gasto, la Confederación de Empresarios de Galicia solicitó una modificación presupuestaria a la FPRL el 26 de septiembre de 2007, que fue autorizada por la citada Fundación el 23 de octubre de 2007, por la que la FPRL dotó a este apartado de presupuesto a partir de dicha fecha.

El apartado 10 de la Convocatoria 2006 dispone que "*(…) para todas las modificaciones de los importes de los distintos conceptos será necesaria la autorización <u>previa y expresa</u> de la Fundación*".

Conviene señalar que la FPRL, en liquidaciones de otras acciones (v.gr.: acción IT-240/2006, ejecutada por UGT del País Valenciano) advirtió a los respectivos ejecutantes que no aceptaría modificaciones presupuestarias de gastos realizados con anterioridad a la fecha de solicitud de dicha modificación, lo que supone una falta de rigor, objetividad y homogeneidad por parte de la FPRL en la autorización de estas modificaciones.

2.2.- CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL VALENCIANA

I.- INTRODUCCIÓN

1.- NATURALEZA DE LA ENTIDAD EJECUTANTE

La Confederación Empresarial Valenciana es una organización privada creada en 1977 a través de la fusión de tres entidades: la Confederación Valenciana de Empresarios, la Agrupación Empresarial Independiente y la Agrupación Empresarial Valenciana.

Su objetivo es la representación y defensa de los intereses de los empresarios de la provincia de Valencia.

Junto con la Confederación de Empresarios de la Provincia de Alicante y la Confederación de Empresarios de Castellón forma la Confederación de Organizaciones Empresariales de la Comunidad Valenciana (CIERVAL), organización empresarial que es parte integrante del Consejo General del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo (INVASSAT), órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Valenciana en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

2.- ACCIONES EJECUTADAS POR LA CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL VALENCIANA DURANTE EL PERÍODO 2000 A 2007

La Confederación Empresarial Valenciana ejecutó las siguientes acciones en el período comprendido entre las convocatorias de asignación de recursos correspondientes a los ejercicios 2000 a 2007, ambos inclusive:

Cuadro nº 43

ACCIONES EJECUTADAS POR LA CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL VALENCIANA CORRESPONDIENTES A LAS CONVOCATORIAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LOS AÑOS 2000-2007

CONVOCATORIA	ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES	
	N.º	IMPORTE
2003	1	114.938,68
2004	1	125.475,45
2005	1	267.421,10
2006	1	294.972,84
2007	1	310.560,03
Total	**5**	**1.113.368,10**

De acuerdo con el cuadro anterior, la Confederación Empresarial Valenciana viene ejecutando acciones financiadas por la FPRL desde la convocatoria correspondiente al ejercicio 2003, en que desarrolló una acción indirecta territorial por importe de 114.938,68 euros. En las sucesivas convocatorias también fue ejecutante de una acción indirecta territorial, siempre por importes levemente superiores al del ejercicio anterior, salvo en el ejercicio 2005, en que el importe de la acción indirecta territorial desarrollada por la Confederación Empresarial Valenciana se incrementó en más del doble respecto al importe de la acción ejecutada correspondiente a la convocatoria de asignación de recursos de 2004.

El Tribunal de Cuentas, a través del análisis de la información facilitada por la FPRL, ha podido constatar que los importes de las cinco acciones indirectas territoriales ejecutadas por la Confederación Empresarial Valenciana durante el periodo 2003 a 2007 representaron el mismo porcentaje, un 17%, en relación con el importe total de las acciones indirectas territoriales propuestas por el Consejo General del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo y confirmadas por el Patronato de la FPRL en los correspondientes ejercicios (660.947 euros en 2003; 721.537,84 en 2004; 1.537.786,29 en 2005; 1.724.864,20 euros en 2006 y 1.785. 855,77 euros en 2007).

Ello justifica que el incremento en más del doble del importe de la acción ejecutada en 2005 con respecto a la de 2004 por la Confederación Empresarial Valenciana, igual al 113%, no fuera sino un reflejo exacto del incremento del importe de las acciones indirectas territoriales aprobadas por el órgano tripartito y de participación institucional de la Comunidad Valenciana producido en la convocatoria del ejercicio 2005 con respecto a la del ejercicio 2004. En último término, la razón de dicho aumento se debió, principalmente, a que en el ejercicio 2005 la financiación de la FPRL procedente del Fondo de Prevención y Rehabilitación se incrementó en casi el doble con respecto al ejercicio anterior (de 12.006.166 euros en el ejercicio 2004 pasó a 24.000.000 euros en el ejercicio 2005).

II.- RESULTADOS DEL ANÁLISIS DEL EXPEDIENTE DE LA ACCIÓN

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

La Confederación Empresarial Valenciana ejecutó una acción perteneciente a la Convocatoria 2006, que fue la siguiente:

- Acción IT-244/2006, *"Servicio técnico de información y promoción del cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales en el seno de la organización empresarial dirigido a las empresas de la Comunidad Valenciana",* cuyo solicitante fue el Consejo General del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo (INVASSAT).

La acción IT-244/2006 consistió en la realización de tareas de asesoramiento e información a empresarios por parte del gabinete de prevención de la Confederación Empresarial Valenciana.

El importe concedido para el desarrollo de esta acción aparece reflejado en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 44

ACCIÓN EJECUTADA POR LA CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL VALENCIANA CORRESPONDIENTE A LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL AÑO 2006

N.º DE EXPEDIENTE	PRESUPUESTO TOTAL APROBADO	PRESUPUESTO CON MODIFICACIONES AUTORIZADAS	GASTOS PRESENTADOS POR EL EJECUTANTE	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL
IT-244/2006	294.972,84	294.972,84	283.388,79	283.388,79
Total	**294.972,84**	**294.972,84**	**283.388,79**	**283.388,79**

El concepto *"Presupuesto total aprobado"* del cuadro anterior refleja el importe concedido por la FPRL a la Confederación Empresarial Valenciana para el desarrollo de la acción; el concepto *"Gastos presentados por el ejecutante"* refleja el importe de los gastos presentados por la

Confederación Empresarial Valenciana a la FPRL, mientras que la última columna corresponde a los gastos finalmente aceptados y liquidados por la FPRL, es decir, lo finalmente financiado por la FPRL.

Únicamente existieron modificaciones presupuestarias sin efectos económicos en el presupuesto (existió una modificación por importe de 7.010,00 euros minorando el concepto de gasto *"Dietas y desplazamientos"* con el fin de incrementar el concepto *"Gastos específicos"*). Por otro lado, los gastos presentados por la Confederación Empresarial Valenciana fueron ligeramente inferiores al límite presupuestario (es decir, el porcentaje de ejecución del presupuesto fue igual al 96,07%).

Los gastos liquidados por la FPRL coincidieron con los gastos presentados por el ejecutante, lo que indica que la FPRL aceptó todos los gastos presentados por la Confederación Empresarial Valenciana como justificativos de la acción desarrollada.

El Tribunal de Cuentas ha constatado que el contenido de la acción IT-244/2006, esto es, la realización de tareas de asesoramiento e información y promoción a empresarios por parte del Gabinete de prevención de riesgos laborales de la Confederación Empresarial Valenciana, era igual al de las acciones IT-137/2003, IT-158/2004, IT-205/2005 e IT-273/2007, ejecutadas por esta Confederación en las convocatorias correspondientes, cuyos importes ascendieron a 114.938,68 euros, 125.475,45 euros, 267.421,10 euros y 294.972,84 euros, respectivamente.

Asimismo, el Tribunal ha podido constatar que esta aprobación en sucesivas convocatorias de la misma acción por parte del Patronato de la FPRL por importes que representaron, en todos los ejercicios, un 17% en relación con el importe total de las acciones indirectas territoriales propuestas por el Consejo General del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo para su confirmación por el Patronato de la FPRL, no fue unida a la realización, por parte de la FPRL, de una evaluación o seguimiento de los resultados obtenidos en la ejecución de cada acción que justificaran su reiterada financiación, lo que incrementa el riesgo de incumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia en la aplicación de estos fondos públicos.

El siguiente cuadro establece las fechas en las que la FPRL realizó los pagos de los anticipos percibidos por la Confederación Empresarial Valenciana, así como la fecha de liquidación de la acción IT-244/2006:

Cuadro nº 45

TRANSFERENCIAS EFECTUADAS POR LA FPRL A LA CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL VALENCIANA

TIPO DE PAGO	IT-244/2006	
	IMPORTE	FECHA
Primer anticipo 50%	147.486,42	24/4/2007
Segundo anticipo 30%	88.491,85	4/12/2007
Liquidación final	47.410,52	14/8/2008
Total	**283.388,79**	**-**

El siguiente cuadro refleja el importe conjunto de los gastos liquidados por la FPRL a la Confederación Empresarial Valenciana por la acción ejecutada perteneciente a la Convocatoria 2006, distinguiendo por conceptos de gastos recogidos en el Informe Económico Final:

Cuadro nº 46

GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL A LA CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL VALENCIANA, CLASIFICADOS POR CONCEPTO DE GASTO DEL INFORME ECONÓMICO FINAL

CONCEPTO DE GASTO	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL	%
Retribución de personal	92.089,58	32,50
Gastos específicos	106.248,84	37,49
Gastos por dietas y desplazamientos	2.938,19	1,04
Subcontratación de servicios	69.000,00	24,35
Otros costes	13.112,18	4,63
Total	**283.388,79**	**100**

De acuerdo con el cuadro anterior, los conceptos de gastos que representaron un porcentaje mayor respecto al total del importe liquidado fueron los gastos específicos (37,49%), las retribuciones de personal (32,50%) y los gastos por subcontratación de servicios (24,35%).

2.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA CONVOCATORIA Y EN LA GUÍA DE SEGUIMIENTO 2006

El procedimiento de asignación de recursos de las acciones financiadas por la FPRL está regulado por dos normas de derecho privado, aprobadas cada año por el Patronato de la FPRL: la Convocatoria y su Guía de seguimiento.

Las deficiencias detectadas por este Tribunal de Cuentas, a través del análisis del expediente de la acción IT-244/2006, *"Servicio técnico de información y promoción del cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales en el seno de la organización empresarial dirigido a las empresas de la Comunidad Valenciana"*, son las siguientes:

2.1.- ANÁLISIS DE LOS GASTOS DE PERSONAL

1º. La FPRL financia los gastos del personal interno que participa en las acciones, correspondientes a las personas físicas que mantienen una relación laboral con el ejecutante.

La financiación de estos gastos se realiza de acuerdo con los siguientes conceptos: a) el importe bruto de las nóminas del personal interno y el importe de los seguros sociales a cargo del ejecutante y b) las "*horas dedicadas cada mes al proyecto*" por este personal interno, que deben ser firmadas tanto por el personal interno como por el responsable de la ejecución de la acción y selladas por la entidad ejecutante, ponderando estas horas en función de "*las horas mensuales según convenio*".

Así, de acuerdo con la Guía de seguimiento 2006 (tablas económicas), elaborada por la FPRL, *"las horas mensuales según convenio se calcularán como cociente del número de horas anuales establecidas en convenio colectivo entre 11 meses. En caso de contratación a tiempo parcial el cálculo se realizará según el número de horas anuales pactadas en contrato laboral".*

El ejecutante consignó en las tablas económicas las horas dedicadas por el trabajador cada mes a la realización de las acciones, justificando dichas horas, de acuerdo con la Guía de seguimiento 2006, con la firma del trabajador y la firma y sello del ejecutante.

Sin embargo, para determinar "*las horas dedicadas cada mes al proyecto*", el ejecutante, en vez de ponderar estas horas entre 11 meses, como establece la Guía de seguimiento 2006, dividió estas horas entre 12 meses. En las alegaciones formuladas por este ejecutante, señala que se debió a la financiación de los gastos de personal correspondiente al mes de vacaciones del trabajador dedicado a la realización de la acción.

Este Tribunal de Cuentas considera que, el cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación recogidos en la Ley General de Subvenciones, exige que el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales admita como gastos de personal, debidamente justificados, los resultantes de utilizar el mismo divisor para todos los perceptores de las ayudas públicas.

2.2.- ANÁLISIS DE OTROS GASTOS

1º. Los gastos recogidos en el apartado *"Gastos específicos"* del Informe Económico Final de la acción IT-244/2006, *"Servicio técnico de información y promoción del cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales en el seno de la organización empresarial dirigido a las empresas de la Comunidad Valenciana"* (en concreto, los apartados E.1.16, por importe de 686 euros, E.1.17, por importe de 691,22 euros y E.1.18, por importe de 1.697,02 euros), correspondían a gastos de comidas y cenas derivados de la organización del *"Fórum 2007".*

En los justificantes aparecía señalado el número de comensales de cada comida o cena (6, 17 y 26 respectivamente), pero no la identificación de dichos comensales. La suma de las tres cuantías anteriores ascendió a 3.074,24 euros.

La FPRL solicitó a la Confederación Empresarial Valenciana en su requerimiento final de información la acreditación de estos gastos. La Confederación Empresarial Valenciana manifestó en la contestación a dicho requerimiento que dichos gastos consistieron en comidas y cenas organizadas como consecuencia de la celebración del Fórum de gabinetes técnicos de Prevención de Riesgos Laborales de Organizaciones empresariales. La FPRL se limitó a aceptar esta contestación.

El apartado 10 de la Convocatoria 2006 establece que *"(…) se considerarán financiables los gastos directamente relacionados con la ejecución de la acción"*.

Por tanto, el ejecutante no acreditó que dichas comidas y cenas fueran gastos directamente relacionados con la ejecución de la acción.

El Tribunal de Cuentas recomienda a la FPRL el establecimiento de un sistema de justificación de este tipo de gastos que permita acreditar fehacientemente su condición de gastos directamente relacionados con la ejecución de la acción, estableciendo, entre otras, la necesidad de identificar individualmente al sujeto que originó el gasto.

2º. El apartado 17 de la Convocatoria 2006, relativo a la liquidación de la asignación de las acciones manifiesta que "*una vez finalizada la acción, el ejecutante deberá presentar a la Fundación (…) la acreditación de la realización de la acción firmada por el solicitante de la*

misma, o en la forma que acuerde el órgano tripartito correspondiente, en el caso de las acciones de carácter territorial".

Es decir, de acuerdo con la citada convocatoria, una vez ejecutada la acción, el solicitante de la misma o en la forma que determine el órgano tripartito territorial y de participación institucional, en el caso de acciones indirectas territoriales, debe remitir un certificado a la FPRL en el que acredite que la acción ha sido realizada.

En el caso de la acción IT-244/2006, ejecutada por la Confederación Empresarial Valenciana, el solicitante de la acción (el Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo, INVASSAT) remitió un escrito a la FPRL con fecha 23 de enero de 2008 donde manifestó que *"el INVASSAT no ha tomado ningún acuerdo o procedimiento que acredite la ejecución de las acciones que se presentaron por la Comunidad Valenciana, al amparo de la convocatoria de ayudas de 2006, entendiendo que es responsabilidad de cada una de las entidades ejecutantes acreditando en tiempo y forma ante la FPRL, la ejecución de dichas acciones de acuerdo con los requisitos establecidos en la convocatoria".*

En consecuencia, con fecha 16 de julio de 2008, el Presidente de la Confederación Empresarial Valenciana acreditó la realización de la acción IT-244/2006, *"Servicio técnico de información y promoción del cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales en el seno de la organización empresarial dirigido a las empresas de la Comunidad Valenciana".*

Por tanto, la Confederación Empresarial Valenciana no incumplió lo establecido en el apartado 17 de la Convocatoria 2006, puesto que el órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Valenciana (el Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo) comunicó mediante escrito a la FPRL que no tomó ningún acuerdo para acreditar la realización de las acciones desarrolladas por entidades en el ámbito de la Comunidad Valenciana, al entender que dicha acreditación era responsabilidad de los propios ejecutantes.

Sin embargo, esta situación pone de manifiesto una falta de segregación de funciones, puesto que es la propia entidad ejecutante quien procede a certificar la idoneidad de las actividades desarrolladas por ella misma. Por ello, el Patronato de la FPRL debería subsanar esta situación e introducir modificaciones sustanciales en el procedimiento de acreditación de realización de las acciones, garantizando que la misma se lleve a cabo por un órgano imparcial y ajeno al proceso de solicitud y ejecución de las acciones.

2.3.- FOMENTO DEL TRABAJO NACIONAL

I.- INTRODUCCIÓN

1.- NATURALEZA DE LA ENTIDAD EJECUTANTE

Fomento del Trabajo Nacional es una organización privada que agrupa diversas organizaciones empresariales y empresas de Cataluña, cuyo primer antecedente fue la Real Compañía de Hilos y Tejidos de Algodón, fundada en 1771, que se transformó y amplió su representatividad con las denominaciones sucesivas de Comisión de Fábricas de Hilos, Tejidos y Estampados de Cataluña, Junta de Fábricas de Cataluña, Instituto Industrial de Cataluña, Fomento de la Producción Nacional, Instituto de Fomento del Trabajo Nacional y, a partir de 1889, el actual Fomento del Trabajo Nacional.

Integra, mediante afiliación voluntaria, socios colectivos, socios individuales y miembros colaboradores. En el apartado de socios colectivos se agrupan, como asociados directos, todas las Asociaciones Sectoriales (sector químico, hospitalario, turístico, metal, servicios, etc.) y Territoriales (la totalidad de provinciales y comarcales) de Cataluña. A éstos habría que añadir, como asociados indirectos, la relación de agrupaciones que forman parte de dichas Asociaciones Sectoriales.

Por su parte, la condición de socios individuales la reciben todas las grandes y medianas empresas multinacionales con sede o actividad en Cataluña y aquellas empresas que son representativas de cada sector de actividad.

En cuanto a los miembros colaboradores, en este grupo se incluyen aquellas entidades cuya actividad no es totalmente empresarial pero que desean integrarse en Fomento del Trabajo Nacional para recibir sus servicios (por ejemplo, Cámaras de Comercio extranjeras, Colegios Profesionales, Institutos de Actividad Empresarial, etc.).

Las finalidades de Fomento del Trabajo Nacional son, entre otras, representar a los sectores productivos y a las pequeñas, medianas y grandes empresas ante las administraciones e instituciones públicas, organizaciones económicas, políticas, sindicales y sociales de Cataluña, España, la Unión Europea y otras de carácter internacional, donde sea procedente ayudar al desarrollo de las empresas y promover y coordinar las actuaciones de las organizaciones afiliadas en beneficio de las empresas.

Por otro lado, junto con Pimec, Micro, Petita i Mitjana Empresa de Catalunya, integra la Comisión Permanente del Área de Seguridad y Salud Laborales del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña, órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, en representación de las organizaciones empresariales de dicha Comunidad Autónoma.

Asimismo, es conveniente señalar que la Directora de la Oficina de Prevención de Riesgos para Pequeñas y Medianas Empresas de Fomento del Trabajo Nacional, además de participar en la ejecución de las acciones financiadas por la FPRL, es miembro del Patronato de la FPRL en la actualidad.

2.- ACCIONES EJECUTADAS POR FOMENTO DEL TRABAJO NACIONAL DURANTE EL PERÍODO 2000 A 2007

Fomento del Trabajo Nacional ejecutó las siguientes acciones en el período comprendido entre las convocatorias de asignación de recursos correspondientes a los ejercicios 2000 a 2007, ambos inclusive:

Cuadro nº 47

ACCIONES EJECUTADAS POR FOMENTO DEL TRABAJO NACIONAL CORRESPONDIENTES A LAS CONVOCATORIAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LOS AÑOS 2000-2007

CONVOCATORIA	ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES	
	N.º	IMPORTE
2000	1	224.065,36
2001	1	330.638,62
2002	1	311.335,00
2003	1	246.284,75
2004	1	258.173,21
2005	1	544.799,44
2006	1	662.493,11
2007	1	696.123,89
Total	**8**	**3.273.913,38**

De acuerdo con el anterior cuadro, Fomento del Trabajo Nacional ha ejecutado acciones financiadas por la FPRL desde la primera convocatoria de asignación de recursos, correspondiente al ejercicio 2000, en que desarrolló una acción indirecta territorial por un importe de 224.065,36 euros, que representó un porcentaje del 18% en relación con el importe total de las acciones indirectas territoriales propuestas por el órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma de Cataluña para su confirmación por el Patronato de la FPRL en dicha convocatoria. En las sucesivas convocatorias también fue ejecutante de una acción indirecta territorial, incrementándose progresivamente el porcentaje que representaban los importes de dichas acciones con respecto al total de acciones propuestas por el órgano tripartito territorial y de participación institucional hasta alcanzar un 25% en 2003, manteniéndose constante en 2004 y 2005 y volviendo a incrementarse en 2006 hasta alcanzar un porcentaje del 27%, mantenido en la convocatoria del ejercicio 2007.

Lo anterior justifica que el incremento en más del doble del importe de la acción ejecutada en 2005 con respecto a la de 2004 por Fomento del Trabajo Nacional, igual al 111%, no fuera sino un reflejo exacto del incremento del importe de las acciones indirectas territoriales propuestas por el órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma de Cataluña producido en la convocatoria del ejercicio 2005 con respecto a la del ejercicio 2004. En último término, la razón de dicho aumento se debió, principalmente, a que en el ejercicio 2005 la financiación de la FPRL procedente del Fondo de Prevención y Rehabilitación se incrementó en casi el doble con respecto al ejercicio anterior (de 12.006.166 euros en el ejercicio 2004 pasó a 24.000.000 euros en el ejercicio 2005).

II.- RESULTADOS DEL ANÁLISIS DEL EXPEDIENTE DE LA ACCIÓN

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

Fomento del Trabajo Nacional ejecutó una acción perteneciente a la Convocatoria 2006, que fue la siguiente:

- Acción IT-181/2006, "*Oficina de Asesoramiento en prevención de riesgos a pequeñas y medianas empresas",* cuyo solicitante fue el Consejo de Trabajo Económico y Social de Cataluña.

La acción IT-181/2006 consistió principalmente en el mantenimiento del servicio de asesoría a las pequeñas y medianas empresas, así como en la realización de un ciclo de debates y de la *"Campaña de promoción y sensibilización de la Prevención de Riesgos Laborales"* en medios de comunicación.

El importe concedido para dicha acción se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 48

ACCIONES EJECUTADAS POR FOMENTO DEL TRABAJO NACIONAL CORRESPONDIENTES A LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL AÑO 2006

N.º DE EXPEDIENTE	PRESUPUESTO TOTAL APROBADO	PRESUPUESTO CON MODIFICACIONES AUTORIZADAS	GASTOS PRESENTADOS POR EL EJECUTANTE	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL
IT-181/2006	662.493,11	662.493,11	648.589,47	643.038,69
Total	**662.493,11**	**662.493,11**	**648.589,47**	**643.038,69**

El cuadro anterior refleja el importe concedido por la FPRL a Fomento del Trabajo Nacional para la ejecución de la acción (*"Presupuesto total aprobado"*); el concepto de *"Gastos presentados por el ejecutante"* refleja los gastos justificados Fomento del Trabajo Nacional a la FPRL, los cuales son objeto de revisión por parte de dicha Fundación, mientras que la última columna corresponde a los gastos realmente financiados por la FPRL.

De acuerdo con el cuadro anterior, los gastos presentados por Fomento del Trabajo Nacional fueron ligeramente inferiores al límite presupuestario (es decir, el porcentaje de ejecución del presupuesto fue igual al 97,90%).

El Tribunal de Cuentas ha constatado que el contenido de la acción IT-181/2006, la realización de tareas de asesoramiento y apoyo técnico a pequeñas y medianas empresas por parte de la Oficina de asesoramiento en prevención de riesgos laborales de Fomento del Trabajo Nacional, era igual al del resto de acciones ejecutadas por esta organización empresarial desde la convocatoria de asignación de recursos de 2000 (IT-031/2000, por importe de 224.065,36 euros; IT-205/2001, por importe de 330.638,62 euros; IT-145/2002, por importe de 311.335 euros; IT-082/2003, por importe de 246.284,75 euros; IT-111/2004, por importe de 258.173,21 euros; IT-139/2005, por importe de 544.799,44 euros e IT-196/2007, por importe de 696.123,89 euros).

Asimismo, el Tribunal ha podido constatar que esta aprobación en sucesivas convocatorias de la misma acción por parte del Patronato de la FPRL por importes que, conjuntamente, en el periodo 2000-2007, representaron un porcentaje del 25% en relación con el importe total de las acciones indirectas territoriales propuestas por la Comisión Permanente del Área de Seguridad y Salud

Laborales del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña para su confirmación por el Patronato de la FPRL, no fue unida a la realización, por parte de la FPRL, de una evaluación o seguimiento de los resultados obtenidos en la ejecución de cada acción que justificaran su reiterada financiación, lo que incrementa el riesgo de incumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia en la aplicación de estos fondos públicos.

El siguiente cuadro establece las fechas en las que la FPRL realizó los pagos de los anticipos percibidos por Fomento del Trabajo Nacional, así como la fecha de liquidación de la acción IT-181/2006:

Cuadro nº 49

TRANSFERENCIAS EFECTUADAS POR LA FPRL A FOMENTO DEL TRABAJO NACIONAL

TIPO DE PAGO	IT-181/2006	
	IMPORTE	FECHA
Primer anticipo 50%	331.246,56	2/03/2007
Segundo anticipo 30%	198.747,93	5/12/2007
Liquidación final	113.044,20	27/1/2009
Total	**643.038,69**	**-**

El siguiente cuadro refleja el importe conjunto de los gastos liquidados por la FPRL a Fomento del Trabajo Nacional por la acción ejecutada perteneciente a la Convocatoria 2006, distinguiendo por conceptos de gastos recogidos en el Informe Económico Final:

Cuadro nº 50

GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL A FOMENTO DEL TRABAJO NACIONAL, CLASIFICADOS POR CONCEPTO DE GASTO DEL INFORME ECONÓMICO FINAL

CONCEPTO DE GASTO	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL	%
Retribución de personal	189.304,49	29,44
Equipos y medios técnicos	1.512,76	0,24
Coste de locales	10.965,00	1,71
Gastos específicos	200.436,20	31,17
Gastos por dietas y desplazamientos	225,36	0,04
Subcontratación de servicios	209.973,99	32,65
Otros costes	30.620,89	4,76
Total	**643.038,69**	**100,00**

De acuerdo con el cuadro anterior, los conceptos de gastos que representaron un porcentaje mayor respecto al total del importe liquidado fueron los gastos por subcontratación de servicios (32,65%), los gastos específicos (31,17%) y las retribuciones de personal (29,44%).

2.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA CONVOCATORIA Y EN LA GUÍA DE SEGUIMIENTO 2006

El procedimiento de asignación de recursos de las acciones financiadas por la FPRL está regulado por dos normas de derecho privado, aprobadas cada año por el Patronato de la FPRL: la Convocatoria y su Guía de seguimiento.

Las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas a través del análisis del expediente de la acción IT-181/2006, "*Oficina de Asesoramiento en prevención de riesgos a pequeñas y medianas empresas*", son las siguientes:

2.1.- ANÁLISIS DE LOS GASTOS DE PERSONAL

1º. La FPRL financia los gastos del personal interno que participa en las acciones, correspondientes a las personas físicas que mantienen una relación laboral con el ejecutante.

La financiación de estos gastos se realiza de acuerdo con los siguientes conceptos: a) el importe bruto de las nóminas del personal interno y el importe de los seguros sociales a cargo del ejecutante y b) las "*horas dedicadas cada mes al proyecto*" por este personal interno, que deben ser firmadas tanto por el personal interno como por el responsable de la ejecución de la acción y selladas por la entidad ejecutante, ponderando estas horas en función de "*las horas mensuales según convenio*".

Así, de acuerdo con la Guía de seguimiento 2006 (tablas económicas), elaborada por la FPRL, *"las horas mensuales según convenio se calcularán como cociente del número de horas anuales establecidas en convenio colectivo entre 11 meses. En caso de contratación a tiempo parcial el cálculo se realizará según el número de horas anuales pactadas en contrato laboral".*

El ejecutante consignó en las tablas económicas las horas dedicadas por el trabajador cada mes a la realización de las acciones, justificando dichas horas, de acuerdo con la Guía de seguimiento 2006, con la firma del trabajador y la firma y sello del ejecutante.

Sin embargo, para determinar "*las horas dedicadas cada mes al proyecto*", el ejecutante, en vez de ponderar estas horas entre 11 meses, como establece la Guía de seguimiento 2006, dividió estas horas entre 12 meses. En las alegaciones formuladas por este ejecutante, señala que se debió a la financiación de los gastos de personal correspondiente al mes de vacaciones del trabajador dedicado a la realización de la acción.

Este Tribunal de Cuentas considera que, el cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación recogidos en la Ley General de Subvenciones, exige que el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales admita como gastos de personal, debidamente justificados, los resultantes de utilizar el mismo divisor para todos los perceptores de las ayudas públicas.

2.2.- ANÁLISIS DE OTROS GASTOS

1º. El apartado *"Coste de locales arrendados"* del Informe Económico Final de la acción IT-181/2006, *"Oficina de Asesoramiento en prevención de riesgos a pequeñas y medianas empresas"*, incluía gastos por el uso de locales pertenecientes a Fomento del Trabajo Nacional, en los que los trabajadores asignados a la acción celebraban reuniones entre ellos y con terceros.

Estos gastos fueron justificados por Fomento del Trabajo Nacional mediante notas de cargo y una circular en la que se comunicaban las tarifas y condiciones de uso de las salas, por un importe total de 10.675 euros. Estas notas de cargo eran una mera declaración del ejecutante donde éste relacionaba los costes en que había incurrido, sin aportar los correspondientes justificantes de pago, puesto que se expedían a favor del propio beneficiario.

Así, el ejecutante no se ajustó a lo dispuesto en el apartado 3.4.6 de la Guía de seguimiento 2006, al imputar como coste de locales arrendados unos locales que pertenecían al ejecutante (es conveniente añadir que Fomento del Trabajo Nacional no podía imputar dichos locales como *"coste de locales propios",* al encontrarse el edificio totalmente amortizado)[21].

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado (10.675 euros más la parte correspondiente al concepto de gasto *"Otros Costes",* cantidad que asciende, en total, a 11.208,75 euros), el cual fue ingresado por Fomento de Trabajo Nacional, más los intereses correspondientes.

2º. El apartado 17 de la Convocatoria 2006, relativo a la liquidación de la asignación de las acciones manifiesta que "u*na vez finalizada la acción, el ejecutante deberá presentar a la Fundación (…) la acreditación de la realización de la acción firmada por el solicitante de la misma, o en la forma que acuerde el órgano tripartito correspondiente, en el caso de las acciones de carácter territorial".*

Es decir, de acuerdo con la citada convocatoria, una vez ejecutada la acción, el solicitante de la misma o, en su caso, en la forma que determine el órgano tripartito territorial y de participación institucional en el caso de acciones indirectas territoriales, debe remitir un certificado a la FPRL en el que acredite que la acción ha sido realizada.

En el caso de Fomento del Trabajo Nacional, el solicitante de la acción (es decir, el órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma de Cataluña) remitió un escrito a la FPRL, de fecha 30 de enero de 2008, relativo a la acreditación de las acciones de la Convocatoria de 2006, en el que certificaba que dicho órgano tripartito acordó que las organizaciones ejecutantes de acciones de la FPRL, una vez finalizada la acción, presentarían al órgano tripartito un certificado de acreditación de la realización de la acción.

El escrito remitido por el órgano tripartito territorial y de participación institucional a la FPRL también incluía el certificado de acreditación de realización de la acción emitido por Fomento del Trabajo Nacional.

Por tanto, Fomento del Trabajo Nacional cumplió lo establecido en el apartado 17 de la Convocatoria 2006, dado que el órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma de Cataluña acordó que las organizaciones ejecutantes de acciones de

[21] No se acepta la alegación formulada por Fomento del Trabajo Nacional en la que justifica la expedición de notas de cargo relativas al coste de los locales arrendados, propiedad de dicha organización empresarial, en virtud del lucro cesante, ya que la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales no puede financiar el denominado lucro cesante sino los gastos efectivamente realizados y justificados en el desarrollo de la acción. Por otra parte, es necesario recordar que en el supuesto de locales propios, de acuerdo con lo dispuesto en la Guía de seguimiento 2006, sólo es financiable la amortización del edificio (totalmente amortizado en este caso) y no el coste de locales propiedad de la entidad ejecutante en concepto de arrendamiento.

la FPRL, una vez finalizada la acción, presentarían a dicho órgano tripartito un certificado de acreditación de la realización de la acción.

Sin embargo, esta situación provoca una falta de segregación de funciones, puesto que es la propia entidad ejecutante quien procede a certificar la idoneidad de las actividades desarrolladas por ella misma. Por ello, el Patronato de la FPRL debería subsanar esta situación e introducir modificaciones en el procedimiento de acreditación de realización de las acciones, garantizando que la misma se lleve a cabo por un órgano imparcial y ajeno al proceso de solicitud y ejecución de las acciones.

3º. Prácticamente todos los apartados de la solicitud de la acción IT-181/2006, *"Oficina de Asesoramiento en prevención de riesgos a pequeñas y medianas empresas",* y los de las solicitudes de las acciones equivalentes de las convocatorias 2005 y 2004 fueron muy similares (en realidad la acción viene repitiéndose desde la Convocatoria 2000, puesto que financia la Oficina de Prevención de Fomento de Trabajo Nacional), si bien la dotación de la asignación de la convocatoria de 2005 fue 111% superior en relación a la del año 2004.

Es decir, Fomento del Trabajo Nacional consiguió resultados similares a través de la ejecución de la acción de la Convocatoria de 2006 con unos recursos económicos mucho más elevados que los que utilizó en las convocatorias anteriores, por lo que existió un incremento injustificado del coste. En consecuencia, a juicio del Tribunal de Cuentas, la aprobación sistemática de estas acciones por el órgano tripartito territorial y de participación institucional y su confirmación por parte del Patronato de la FPRL pudo resultar contraria al principio de eficiencia que es preceptivo en la ejecución de esta acción, en virtud de lo dispuesto en el 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones[22].

4º. Uno de los productos finales de la acción IT-181/2006, *"Oficina de Asesoramiento en prevención de riesgos a pequeñas y medianas empresas",* ejecutada por Fomento del Trabajo Nacional, fue un libro denominado *"Cómo evaluar puestos de trabajo ocupados por personas discapacitadas físicamente".*

Para la elaboración de una parte de los contenidos del citado libro, Fomento del Trabajo Nacional subcontrató la realización de dichos contenidos con una entidad, denominada *"Fundación Prevent"*, por importe de 30.000 euros. Dicha subcontratación fue financiada por la FPRL con cargo a la acción IT-181/2006, *"Oficina de Asesoramiento en prevención de riesgos a pequeñas y medianas empresas".*

El 20 de enero de 2009, la FPRL solicitó al ejecutante información relativa a la distribución de los productos finales de la acción. El 22 de enero de 2009 Fomento del Trabajo Nacional contestó a dicho requerimiento indicando que los productos finales fueron distribuidos en las visitas de asesoramiento, en las jornadas de los ciclos de debate, a demanda directa de empresas, a los órganos de gobierno, secretaría general y presidencia de la entidad, medios de comunicación, ferias, etc.

[22] No se aceptan las alegaciones de Fomento del Trabajo Nacional respecto al incremento de los costes financiables dado que esta información ha sido obtenida por este Tribunal del análisis de los Informes Finales, tanto del Económico como del Técnico, de las acciones de las Convocatorias de 2005 y 2006. Por otra parte, y por lo que respecta a la actividad desarrollada, el Informe técnico final de la acción de 2006 señala que el número de llamadas atendidas en ambos años fue idéntico, además, con cargo a la acción de 2006 se financió una campaña de publicidad en prensa de difusión de la OPRL, oficina que venía siendo financiada por la Fundación desde la Convocatoria de acciones de 2000.

En el caso concreto del libro *"Cómo evaluar puestos de trabajo ocupados por personas discapacitadas físicamente",* Fomento del Trabajo Nacional indicó que fueron distribuidos un total de 2.248 ejemplares (es decir, el 74,94% del total de ejemplares impresos) a diferentes entidades (empresas principalmente), aportando una relación de las mismas. Dentro de la relación de la distribución de los 2.248 ejemplares estaba incluida la Fundación Prevent.

De acuerdo con la información establecida en la relación de entidades a las que Fomento del Trabajo Nacional distribuyó el libro mencionado, ésta entregó el 23% del total de libros editados (700 libros de un total de 3.000) a la Fundación Prevent.

Esta situación supone que Fomento del Trabajo Nacional no destinó la totalidad de los productos finales a los trabajadores y pequeñas empresas, a pesar de que así lo establece el apartado 5 de la Convocatoria 2006, dado que el 23% de los mismos fueron entregados a la Fundación Prevent[23].

[23] No se acepta la alegación de Fomento del Trabajo Nacional en la que expone que la Fundación Prevent ha sido un canal de distribución de alguno de los productos finales elaborados con cargo a la acción del año 2006, ya que dicha circunstancia no ha sido acreditada a este Tribunal de Cuentas, mediante la solicitud a la citada Fundación de la información relativa a la entrega de los productos elaborados a los destinatarios finales de los mismos, con el fin de que Fomento del Trabajo Nacional se lo comunicase a la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales y cumplir, de esta forma, lo dispuesto en el apartado 5 de la Convocatoria 2006.

2.4.- PIMEC, MICRO, PETITA I MITJANA EMPRESA DE CATALUNYA

I.- INTRODUCCIÓN

1.- NATURALEZA DE LA ENTIDAD EJECUTANTE

Pimec, Micro, Petita i Mitjana Empresa de Catalunya (en adelante PIMEC) es la patronal que representa las micro, pequeñas y medianas empresas y los trabajadores autónomos de Cataluña. Nació en 1997 de la fusión de las patronales PIMEC y SEFES, y su objetivo es la representación de las pequeñas y medianas empresas de Cataluña, contando con socios individuales y con alrededor de 300 socios colectivos, como gremios y asociaciones empresariales.

Junto con Fomento del Trabajo Nacional. PIMEC integra la Comisión Permanente del Área de Seguridad y Salud Laborales del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña, órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, en representación de las organizaciones empresariales de dicha Comunidad.

2.- ACCIONES EJECUTADAS POR PIMEC DURANTE EL PERÍODO 2000 A 2007

PIMEC desarrolló las siguientes acciones en el período comprendido entre las convocatorias de asignación de recursos correspondientes a los ejercicios 2000 a 2007, ambos inclusive:

Cuadro nº 51

ACCIONES EJECUTADAS POR PIMEC CORRESPONDIENTES A LAS CONVOCATORIAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LOS AÑOS 2000-2007

CONVOCATORIA	ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES	
	N.º	IMPORTE
2000	1	201.072,88
2001	1	300.506,05
2002	1	305.324,26
2003	1	246.284,75
2004	1	258.175,00
2005	1	544.799,75
2006	1	587.497,87
2007	1	599.708,15
Total	**8**	**3.043.368,71**

De acuerdo con el anterior cuadro, PIMEC ha ejecutado acciones financiadas por la FPRL desde la primera convocatoria de asignación de recursos, correspondiente al ejercicio 2000, en que desarrolló una acción indirecta territorial por un importe de 201.072,88 euros, que representó un porcentaje del 16% en relación con el importe total de las acciones indirectas territoriales propuestas por el órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma de Cataluña, para su confirmación por el Patronato de la FPRL en dicha convocatoria. En las sucesivas convocatorias también fue ejecutante de una acción indirecta territorial, incrementándose progresivamente el porcentaje que representaban los importes de dichas acciones con respecto al total de acciones propuestas por el órgano tripartito territorial y de

participación institucional hasta alcanzar un 25% en 2003, manteniéndose constante en 2004 y 2005 y disminuyendo en 2006 a un porcentaje del 23%, mantenido en la convocatoria del ejercicio 2007.

Lo anterior justifica que el incremento en más del doble del importe de la acción ejecutada en 2005 con respecto a la de 2004 por PIMEC, igual al 111%, no fuera sino un reflejo exacto del incremento del importe de las acciones indirectas territoriales propuestas por el órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma de Cataluña producido en la convocatoria del ejercicio 2005 con respecto a la del ejercicio 2004. En último término, la razón de dicho aumento se debió principalmente a que en el ejercicio 2005 la financiación de la FPRL procedente del Fondo de Prevención y Rehabilitación se incrementó en casi el doble con respecto al ejercicio anterior (de 12.006.166 euros en el ejercicio 2004 pasó a 24.000.000 euros en el ejercicio 2005).

II.- RESULTADOS DEL ANÁLISIS DEL EXPEDIENTE DE LA ACCIÓN

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

PIMEC ejecutó una acción perteneciente a la Convocatoria 2006, que fue la siguiente:

- Acción IT-180/2006, *"Prevenpyme",* cuyo solicitante fue el Consejo de Trabajo Económico y Social de Cataluña.

La acción IT-180/2006 consistió en la prestación de un servicio de información a los empresarios de los aspectos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales que pudieran afectar a la micro, pequeña y mediana empresa de Cataluña. Asimismo, también incluyó la actualización del documento informativo denominado *"Diagnóstico Preventivo"*, para adecuarlo a las novedades normativas.

Por último, PIMEC realizó en el marco de esta acción un proyecto dirigido a la elaboración de una encuesta de las condiciones de trabajo para acceder a la prevención para el sector de la inmigración, y otro cuya temática fue la autodiagnosis de riesgos musculoesqueléticos.

El importe concedido para dicha acción se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 52

ACCIÓN EJECUTADA POR PIMEC CORRESPONDIENTE A LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL AÑO 2006

N.º DE EXPEDIENTE	PRESUPUESTO TOTAL APROBADO	PRESUPUESTO CON MODIFICACIONES AUTORIZADAS	GASTOS PRESENTADOS POR EL EJECUTANTE	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL
IT-180/2006	587.497,88	567.393,52	531.748,28	525.769,78
Total	**587.497,88**	**567.393,52**	**531.748,28**	**525.769,78**

El cuadro anterior refleja el importe concedido por la FPRL a PIMEC para la ejecución de la acción (*"Presupuesto Total Aprobado"*); el concepto *"Gastos presentados por el ejecutante"* refleja el importe de los gastos justificados y presentados por PIMEC a la FPRL, mientras que la última columna corresponde a los gastos finalmente aceptados y liquidados por la FPRL, es decir, lo realmente financiado por la FPRL.

Existieron modificaciones presupuestarias que minoraron el presupuesto inicial dentro del concepto de *"Retribuciones del personal"*. Además, los gastos presentados por PIMEC fueron inferiores al límite presupuestario finalmente aprobado (es decir, el porcentaje de ejecución del presupuesto fue igual al 93,71%).

El Tribunal de Cuentas ha constatado que el contenido de la acción IT-180/2006, *"Prevenpyme"*, la prestación de un servicio de información y asistencia técnica en Prevención de Riesgos Laborales dirigido a las micro, pequeñas y medianas empresas de Cataluña, era igual al del resto de acciones ejecutadas por esta organización empresarial desde la convocatoria de asignación de recursos de 2000 (IT-028/2000, por importe de 201.072,88 euros; IT-207/2001, por importe de 300.506,05 euros; IT-146/2002, por importe de 305.324,26 euros; IT-081/2003, por importe de 246.284,75 euros; IT-110/2004, por importe de 258.175 euros; IT-138/2005, por importe de 544.799,75 euros e IT-195/2007, por importe de 599.708,15 euros).

Asimismo, el Tribunal ha podido constatar que esta aprobación en sucesivas convocatorias de la misma acción por parte del Patronato de la FPRL por importes que, conjuntamente, en el periodo 2000-2007, representaron un porcentaje del 23% en relación con el importe total de las acciones indirectas territoriales propuestas por la Comisión Permanente del Área de Seguridad y Salud Laborales del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña para su confirmación por el Patronato de la FPRL, no fue unida a la realización, por parte de la FPRL, de una evaluación o seguimiento de los resultados obtenidos en la ejecución de cada acción que justificaran su reiterada financiación, lo que incrementa el riesgo de incumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia en la aplicación de estos fondos públicos.

A modo de ejemplo, en el documento de solicitud de la acción IT-180/2006, figuraba expresamente que en "*la convocatoria 2004, ejecutada durante el año 2005: las consultas telefónicas realizadas hasta el mes de agosto eran 6884 y 1033 visitas*" y en "*la convocatoria 2005, ejecutada durante el año 2006: las consultas telefónicas realizadas hasta el mes de agosto 5417 y 1402 visitas*". Los resultados de los indicadores anteriores no justifican, en absoluto, el incremento en un 111%, puesto de manifiesto con anterioridad, que se produjo en el importe de la acción indirecta territorial ejecutada por PIMEC correspondiente a la convocatoria de asignación de recursos de 2005 con respecto a la ejecutada en el ejercicio anterior.

El siguiente cuadro establece las fechas en las que la FPRL realizó los pagos de los anticipos percibidos por PIMEC, así como la fecha de liquidación de la acción IT-180/2006:

Cuadro nº 53

TRANSFERENCIAS EFECTUADAS POR LA FPRL A PIMEC

TIPO DE PAGO	IT-180/2006	
	IMPORTE	FECHA
Primer anticipo 50%	293.748,94	24/5/2007
Segundo anticipo 30%	176.249,36	9/1/2008
Liquidación final	55.771,48	17/3/2009
Total	**525.769,78**	**-**

El siguiente cuadro refleja el importe conjunto de los gastos liquidados por la FPRL a PIMEC por la acción ejecutada perteneciente a la Convocatoria 2006, distinguiendo por conceptos de gastos recogidos en el Informe Económico Final:

Cuadro nº 54

GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL A PIMEC, CLASIFICADOS POR CONCEPTO DE GASTO DEL INFORME ECONÓMICO FINAL

CONCEPTO DE GASTO	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL	%
Retribución de personal	333.971,49	63,52
Equipos y medios técnicos	4.447,41	0,85
Adquisición de material de apoyo	1.703,00	0,32
Coste de locales	36.090,01	6,86
Gastos específicos	42.291,26	8,04
Gastos por dietas y desplazamientos	14.229,95	2,71
Subcontratación de servicios	68.000,00	12,93
Otros costes	25.036,66	4,76
Total	**525.769,78**	**100,00**

De acuerdo con el cuadro anterior, los conceptos de gastos que representaron un porcentaje mayor respecto al total del importe liquidado fueron principalmente las retribuciones de personal (63,52%), y en menor medida, los gastos por subcontratación de servicios (12,93%).

2.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA CONVOCATORIA Y EN LA GUÍA DE SEGUIMIENTO 2006

El procedimiento de asignación de recursos de las acciones financiadas por la FPRL está regulado por dos normas de derecho privado, aprobadas cada año por el Patronato de la FPRL: la Convocatoria y su Guía de seguimiento.

Las deficiencias detectadas a través del análisis del expediente de la acción IT-180/2006, *"Prevenpyme"*, por el Tribunal de Cuentas son las siguientes:

2.1.- ANÁLISIS DE LOS GASTOS DE PERSONAL

1º. La FPRL financia los gastos del personal interno que participa en las acciones, correspondientes a las personas físicas que mantienen una relación laboral con el ejecutante.

La financiación de estos gastos se realiza de acuerdo con los siguientes conceptos: a) el importe bruto de las nóminas del personal interno y el importe de los seguros sociales a cargo del ejecutante y b) las "*horas dedicadas cada mes al proyecto*" por este personal interno, que deben ser firmadas tanto por el personal interno como por el responsable de la ejecución de la acción y selladas por la entidad ejecutante, ponderando estas horas en función de "*las horas mensuales según convenio*".

Así, de acuerdo con la Guía de seguimiento 2006 (tablas económicas), elaborada por la FPRL, *"las horas mensuales según convenio se calcularán como cociente del número de horas anuales establecidas en convenio colectivo entre 11 meses. En caso de contratación a tiempo parcial el cálculo se realizará según el número de horas anuales pactadas en contrato laboral".*

El ejecutante consignó en las tablas económicas las horas dedicadas por el trabajador cada mes a la realización de las acciones, justificando dichas horas, de acuerdo con la Guía de seguimiento 2006, con la firma del trabajador y la firma y sello del ejecutante.

Sin embargo, para determinar "*las horas dedicadas cada mes al proyecto*", el ejecutante, en vez de ponderar estas horas entre 11 meses, como establece la Guía de seguimiento 2006, dividió estas horas entre 12 meses. En las alegaciones formuladas por este ejecutante, señala que se debió a la financiación de los gastos de personal correspondiente al mes de vacaciones del trabajador dedicado a la realización de la acción.

Este Tribunal de Cuentas considera que, el cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación recogidos en la Ley General de Subvenciones, exige que el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales admita como gastos de personal, debidamente justificados, los resultantes de utilizar el mismo divisor para todos los perceptores de las ayudas públicas.

2.2.- ANÁLISIS DE OTROS GASTOS

1º. El apartado 17 de la Convocatoria 2006, relativo a la liquidación de la asignación de las acciones manifiesta que *"una vez finalizada la acción, el ejecutante deberá presentar a la Fundación (…) la acreditación de la realización de la acción firmada por el solicitante de la misma, o en la forma que acuerde el órgano tripartito correspondiente, en el caso de las acciones de carácter territorial".*

Es decir, de acuerdo con la citada convocatoria, una vez ejecutada la acción, el solicitante de la misma o, en su caso, en la forma que determine el órgano tripartito territorial y de participación institucional en el caso de acciones indirectas territoriales, debe remitir un certificado a la FPRL en el que acredite que la acción ha sido realizada.

En el caso de PIMEC, el solicitante de la acción (es decir, el órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma de Cataluña) remitió un escrito a la FPRL, de fecha 5 de febrero de 2008, relativo a la acreditación de las acciones de la Convocatoria de 2006, en el que certificaba que dicho órgano tripartito acordó que las organizaciones ejecutantes de acciones de la FPRL, una vez finalizada la acción, presentarían al órgano tripartito territorial y de participación institucional un certificado de acreditación de la realización de la acción.

El escrito remitido por citado órgano tripartito a la FPRL también incluía el certificado de acreditación de realización de la acción emitido por PIMEC.

Por tanto, PIMEC cumplió lo establecido en el apartado 17 de la Convocatoria 2006 dado que el órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma de Cataluña acordó que fueran las propias entidades ejecutantes quienes acreditaran la realización de las acciones.

Esta situación pone de manifiesto una falta de segregación de funciones, puesto que es la propia entidad ejecutante quien procede a certificar la idoneidad de las actividades desarrolladas por ella misma. Por ello, el Patronato de la FPRL debería subsanar esta situación e introducir modificaciones en el procedimiento de acreditación de realización de las acciones, garantizando que la misma se lleve a cabo por un órgano imparcial y ajeno al proceso de solicitud y ejecución de las acciones.

2º. El ejecutante incluyó dentro del apartado *"Coste de locales arrendados"*, del Informe Económico Final de la acción IT-180/2006, *"Prevenpyme"*, gastos relativos a alquiler de salas para organización de jornadas en Lleida, Tarragona, Sabadell, Reus y Sant Feliú, de acuerdo a lo establecido en el apartado 3.4.6 de la Guía de seguimiento 2006, el cual establece que "*se considerarán locales arrendados (...) aquellos locales que, dadas las características o el enfoque específico del proyecto exigen la contratación de una superficie (por ejemplo, despachos, salas de conferencias, salas de proyecciones...)*".

No obstante, PIMEC incluyó, además del importe correspondiente al alquiler de las salas, otros conceptos de gasto, como el alquiler de material audiovisual, proyectores, pantallas, ordenadores, etc.

Estos últimos conceptos de gasto, a juicio del Tribunal de Cuentas, deberían estar incluidos dentro del apartado "*Gastos específicos*" del Informe Económico Final, por lo que, aún careciendo de repercusión económica, este Tribunal de Cuentas considera que la FPRL debe exigir un mayor rigor en la justificación de los gastos y no admitir imputaciones de gastos relacionados con el alquiler de material audiovisual o similar en apartados del Informe Económico Final destinados a otros conceptos de gasto.

2.5.- INSTITUTO SINDICAL DE TRABAJO, AMBIENTE Y SALUD

I.- INTRODUCCIÓN

1.- NATURALEZA DE LA ENTIDAD EJECUTANTE

El Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (en adelante ISTAS) es una fundación autónoma privada de carácter técnico-sindical promovida por Comisiones Obreras (CC.OO.), con el objetivo general de impulsar actividades de progreso social para la mejora de las condiciones de trabajo, la protección del medio ambiente y la promoción de la salud de los trabajadores en España.

Sus principales ámbitos de trabajo son la formación, investigación, información y asesoramiento en materia de salud laboral y medio ambiente.

Conviene señalar que el Director Gerente de ISTAS era Patrono de la FPRL como vocal de CC.OO. en el año 2007, dentro del grupo de representación de las organizaciones sindicales.

2.- ACCIONES EJECUTADAS POR ISTAS DURANTE EL PERÍODO 2000 A 2007

ISTAS ejecutó las siguientes acciones en el período comprendido entre las convocatorias de asignación de recursos correspondientes a los ejercicios 2000 a 2007, ambos inclusive:

Cuadro nº 55

ACCIONES EJECUTADAS POR ISTAS CORRESPONDIENTES A LAS CONVOCATORIAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LOS AÑOS 2000-2007

CONVOCATORIA	ACCIONES DIRECTAS		ACCIONES INDIRECTAS SECTORIALES		TOTAL	
	N.º	IMPORTE	N.º	IMPORTE	N.º	IMPORTE
2000	2	615.124,11				
2001	2	645.857,37				
2002	2	600.001,32				
2003	2	582.624,62				
2004	2	584.640,70				
2005	2	898.381,39				
2006	2	1.100.091,39	1	70.844,67	3	1.170.936,06
2007	2	1.101.991,76				
Total	**16**	**6.128.712,66**	**1**	**70.844,67**	**17**	**6.199.557,33**

De acuerdo con el anterior cuadro, ISTAS ha ejecutado acciones financiadas por la FPRL desde la primera convocatoria de asignación de recursos, correspondiente al ejercicio 2000, en que desarrolló dos acciones directas por un importe conjunto de 615.124,11 euros, lo que representó un porcentaje del 41% con respecto al importe total de las acciones directas aprobadas por el Patronato de la FPRL en dicho ejercicio. En las sucesivas convocatorias también fue ejecutante de dos acciones directas, a las que se añadió la ejecución de una acción indirecta sectorial en el ejercicio 2006.

En total, en los ejercicios 2000 a 2007, ISTAS fue ejecutante de 16 acciones directas cuyo importe acumulado (6.128.712,66 euros) representó un porcentaje del 44% en relación con el importe total de las acciones directas aprobadas por el Patronato de la FPRL en dicho periodo.

Conviene resaltar que, en el periodo analizado (2000-2007), el importe acumulado de las acciones directas aprobadas por el Patronato de la FPRL representó un porcentaje del 10% sobre el importe total de las acciones aprobadas (directas e indirectas sectoriales y territoriales) en el mismo periodo.

La aprobación de un importe máximo anual para la ejecución de acciones directas por parte del Patronato de la FPRL, resultante de la aplicación de un porcentaje, acordado en el seno de sus reuniones, sobre el importe total de los recursos existentes para los tres tipos de acciones en cada convocatoria justifica, entre otras razones, que el incremento en un 53,8% en el importe conjunto de las acciones directas ejecutadas por ISTAS en 2005 con respecto al importe acumulado de las acciones directas de 2004, no fuera sino un reflejo del aumento de la financiación de la FPRL procedente del Fondo de Prevención y Rehabilitación producido entre ambos ejercicios, que ascendió a casi el doble de una convocatoria a otra (de 12.006.166 euros en el ejercicio 2004 pasó a 24.000.000 euros en el ejercicio 2005).

II.- RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE LAS ACCIONES

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

ISTAS ejecutó tres acciones pertenecientes a la Convocatoria 2006, que fueron las siguientes:

- Acción D-259/2006, *"Difusión de información sobre prevención a través de la publicación de la revista -Por experiencia-"*, cuyo solicitante fue la Confederación Sindical de CC.OO.
- Acción D-260/2006*, "Servicio de asesoramiento*, *asistencia técnica y orientación formativa para la prevención de riesgos laborales"*, cuyo solicitante fue la Confederación Sindical de CC.OO.
- Acción IS-017/2006, *"La salud laboral en el sector azucarero: diagnóstico de condiciones de trabajo y preventivas. Propuestas de mejora",* cuyos solicitantes fueron la Federación Agroalimentaria de CC.OO. y la Asociación General de Fabricantes de Azúcar de España.

La acción D-259/2006 consistió en la difusión de una revista relativa a la prevención de riesgos laborales denominada *"Por experiencia"*, entre los delegados de prevención, los representantes legales de los trabajadores y los técnicos y profesionales interesados, así como entre diferentes instituciones. La tirada de la revista en papel fue de 100.000 ejemplares e ISTAS también la editó en versión electrónica.

La acción D-260/2006 tuvo como objetivo el prestar asesoramiento, asistencia técnica y orientación formativa a las personas y entidades involucradas en la prevención de riesgos laborales y en la salud laboral en las pequeñas y medianas empresas. De acuerdo con la solicitud remitida por ISTAS a la FPRL, las actividades de asesoramiento, asistencia técnica y coordinación se realizarían mediante consultas efectuadas fundamentalmente por escrito (fax y correo electrónico) y, en menor medida, personalmente.

Por último, la acción IS-017/2006 consistió en la realización de un diagnóstico de las condiciones de trabajo y de la prevención en el subsector azucarero.

Los importes concedidos para dichas acciones aparecen reflejados en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 56

ACCIONES EJECUTADAS POR ISTAS CORRESPONDIENTES A LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL AÑO 2006

N.º DE EXPEDIENTE	PRESUPUESTO TOTAL APROBADO	PRESUPUESTO CON MODIFICACIONES AUTORIZADAS	GASTOS PRESENTADOS POR EL EJECUTANTE	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL
D-259/2006	264.329,13	264.159,72	272.403,23	263.510,27
D-260/2006	835.931,67	835.931,67	836.189,61	835.807,71
IS-017/2006	70.844,67	70.844,67	68.945,87	68.310,46
Total	**1.171.105,47**	**1.170.936,06**	**1.177.538,71**	**1.167.628,44**

El concepto *"Presupuesto Total Aprobado"* del cuadro anterior refleja el importe concedido por la FPRL a ISTAS para el desarrollo de las correspondientes acciones; el concepto *"Gastos presentados por el ejecutante"* refleja los gastos justificados y presentados por ISTAS a la FPRL, mientras que la última columna corresponde a los gastos finalmente aceptados y liquidados por la FPRL, es decir, lo realmente financiado por la FPRL.

Hubo modificaciones presupuestarias que disminuyeron el presupuesto aprobado inicialmente en un escaso 0,02%. Por otro lado, los gastos presentados por ISTAS fueron algo superiores respecto a los gastos presupuestados, si bien en todo caso la cantidad presupuestada operó como límite máximo a percibir por ISTAS, independientemente de los gastos que presentara dicho ejecutante.

El Tribunal de Cuentas ha constatado que la denominación de la acción D-259/2006, consistente en la difusión de información sobre prevención de riesgos laborales a través de la publicación de la revista "*Por experiencia*", era idéntica al de las siguientes acciones directas ejecutadas por esta fundación desde la convocatoria de asignación de recursos de 2000 (D-077/2000, por importe de 106.274,96 euros; D-234/2001, por importe de 105.982,14 euros; D-086/2002, por importe de 106.805,57 euros; D-172/2003, por importe de 134.350,79 euros; D-164/2004, por importe de 139.184,26 euros; D-211/2005, por importe de 254.763,07 euros y D-282/2007, por importe de 283.608,88 euros). Esta revista, de publicación trimestral, venía editándose desde el año 1998.

Asimismo, el Tribunal de Cuentas ha constatado que la denominación de la acción D-260/2006, consistente en la prestación de asesoramiento, asistencia técnica y orientación formativa para la prevención de riesgos laborales, era idéntica al de las siguientes acciones directas ejecutadas por esta fundación desde la convocatoria de asignación de recursos de 2000 (D-078/2000, por importe de 508.849,15 euros; D-234/2001, por importe de 539.875,23 euros; D-085/2002, por importe de 493.195,75 euros; D-171/2003, por importe de 448.273,83 euros; D-165/2004, por importe de 445.456,44 euros; D-212/2005, por importe de 643.618,32 euros y D-281/2007, por importe de 818.382,88 euros).

Sin embargo, el Tribunal ha podido constatar que esta aprobación en sucesivas convocatorias de las mismas acciones por parte del Patronato de la FPRL por importes que, conjuntamente, en el periodo 2000-2007, representaron porcentajes del 44% en relación con el importe total de las acciones directas aprobadas por el Patronato de la FPRL (10% las acciones directas cuyo contenido era la publicación de la revista *"Por experiencia"* y 34% las acciones directas cuyo contenido era la prestación de asesoramiento, asistencia técnica y orientación formativa en materia de prevención de riesgos laborales), no fue unida a la realización, por parte de la FPRL, de una evaluación o seguimiento de los resultados obtenidos en la ejecución de cada acción que

justificaran su reiterada financiación, lo que incrementa el riesgo de incumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia en la aplicación de estos fondos públicos.

El siguiente cuadro establece las fechas en las que la FPRL realizó los pagos de los anticipos percibidos por ISTAS por las tres acciones ejecutadas pertenecientes a la Convocatoria 2006 (D-259/2006, D-260/2006 e IS-017/2006), así como las fechas de liquidación de las mismas:

Cuadro nº 57

TRANSFERENCIAS EFECTUADAS POR LA FPRL A ISTAS

TIPO DE PAGO	D-259/2006		D-260/2006		IS-017/2006	
	IMPORTE	FECHA	IMPORTE	FECHA	IMPORTE	FECHA
Primer anticipo 50%	132.079,86	10/4/2007	417.965,84	10/4/2007	35.422,34	23/2/2007
Segundo anticipo 30%	79.247,92	18/10/2007	250.779,50	10/8/2007	-	-
Liquidación final	52.182,49	30/5/2008	167.062,37	30/5/2008	32.888,12	8/10/2008
Total	**263.510,27**	**-**	**835.807,71**	**-**	**68.310,46**	**-**

El siguiente cuadro refleja el importe conjunto de los gastos liquidados por la FPRL a ISTAS por las tres acciones ejecutadas pertenecientes a la Convocatoria 2006, distinguiendo por conceptos de gastos recogidos en el Informe Económico Final:

Cuadro nº 58

GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL A ISTAS, CLASIFICADOS POR CONCEPTO DE GASTO DEL INFORME ECONÓMICO FINAL

CONCEPTO DE GASTO	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL	%
Retribución de personal	715.839,35	61,31
Equipos y medios técnicos	3.416,70	0,29
Adquisición de material de apoyo	600,00	0,05
Coste de locales	4.634,76	0,40
Gastos específicos	250.601,58	21,46
Gastos por dietas y desplazamientos	36.841,03	3,16
Subcontratación de servicios	100.449,23	8,60
Otros costes	55.568,65	4,76
Total	**1.167.628,44**	**100,00**

De acuerdo con el cuadro anterior, los conceptos de gastos que representaron un porcentaje mayor respecto al total del importe liquidado fueron principalmente las retribuciones de personal (61,31%), y en menor medida, los gastos específicos (21,46%).

2.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA CONVOCATORIA Y EN LA GUÍA DE SEGUIMIENTO 2006

El procedimiento de asignación de recursos de las acciones financiadas por la FPRL está regulado por dos normas de derecho privado, aprobadas cada año por el Patronato de la FPRL: la Convocatoria y su Guía de seguimiento.

Las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas a través del análisis de los expedientes gestionados por ISTAS, son las siguientes:

2.1.- ANÁLISIS DE LOS GASTOS DE PERSONAL

1º. El apartado 3.4.3 de la Guía de seguimiento 2006 establece que son financiables las retribuciones del personal interno que realice la acción. Se entenderá por personal interno "*aquella persona física que mantiene una relación laboral con la empresa ejecutante. Por tanto, el personal interno forma parte de la plantilla de la entidad ejecutante*".

ISTAS imputó un total de 17.413,39 euros en concepto de gastos de personal interno adscrito a la acción IS-017/2006, *"La salud laboral en el sector azucarero: diagnóstico de condiciones de trabajo y preventivas. Propuestas de mejora"*, correspondientes a trabajadores que, según ha podido comprobar este Tribunal de Cuentas, no podían considerarse personal interno de ISTAS, ya que no formaban parte de la plantilla de dicho Instituto, sino de la Federación Agroalimentaria de CC.OO. que, a mayor abundamiento, fue una de las entidades solicitantes de la acción.

Asimismo, ISTAS imputó un total de 1.004,10 euros en concepto de dietas y desplazamientos satisfechos a dicho personal. En total, la FPRL abonó 18.417,49 euros en concepto de gastos de personal correspondientes a personas que, en realidad, no formaban parte de la plantilla de ISTAS.

Las actividades que debía desarrollar este personal en el desarrollo y ejecución de la acción IS-017/2006, *"La salud laboral en el sector azucarero: diagnóstico de condiciones de trabajo y preventivas. Propuestas de mejora"*, fueron objeto de un convenio de colaboración entre la Federación Agroalimentaria de CC.OO. (entidad solicitante de la acción) e ISTAS (entidad ejecutante de la acción), formalizado el 9 de enero de 2007.

De acuerdo con la cláusula segunda del citado convenio, *"los gastos que origine la realización de las actividades enumeradas en el punto II de la cláusula primera del presente convenio serán retribuidos a la Federación Agroalimentaria de CC.OO. por ISTAS".*

La valoración de dichos gastos, recogidos en el convenio, ascendió a 20.313,50 euros, de los cuales ISTAS abonó finalmente 18.417,49 euros, ya que determinadas actividades fueron asumidas finalmente por el personal de ISTAS.

Para la justificación de estos gastos, la Federación Agroalimentaria de CC.OO. remitió a ISTAS las nóminas de personal, así como los justificantes de gastos de las dietas y desplazamientos.

Sin embargo, la FPRL, en su requerimiento final de documentación a ISTAS, le solicitó la remisión de una nota de cargo por los citados importes emitida por la Federación Agroalimentaria de CC.OO. Dicha Federación remitió sendas notas de cargo por importe de 10.156,75 euros y 8.324,92 euros respectivamente. A mayor abundamiento, la última de estas notas de cargo era de fecha 1 de septiembre de 2008, es decir, tenía una fecha posterior a la fecha de finalización de la acción, ya que fue emitida por la Federación Agroalimentaria de CC.OO. con el único objeto de satisfacer la petición de la FPRL en concepto de justificación de

la acción IS-017/2006, *"La salud laboral en el sector azucarero: diagnóstico de condiciones de trabajo y preventivas. Propuestas de mejora"*.

El hecho de que el ejecutante justificara como gastos de personal interno (personal que mantiene una relación laboral con el ejecutante y que forma parte de su plantilla, según la Guía de seguimiento 2006) las nóminas de personas que fueron contratadas por otra entidad jurídica (en este supuesto, por uno de los solicitantes de la acción) podría tipificarse como cesión ilegal de trabajadores contemplada en el artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores. A mayor abundamiento, si el ejecutante hubiera formalizado con el solicitante la realización de una actividad o la prestación de un servicio, debieron cumplir todos los requisitos exigidos legamente (formalización de un contrato, emisión de facturas, imputación del IVA correspondiente, comunicaciones a la AEAT, etc.), circunstancia que no se ha producido en este caso[24].

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado (18.417,49 euros más la parte correspondiente al concepto de gasto *"Otros Costes",* cantidad que asciende, en total, a 19.338,36 euros), el cual fue ingresado por ISTAS, más los intereses correspondientes.

2.2.- ANÁLISIS DE OTROS GASTOS

1º. ISTAS imputó dentro del apartado *"Gastos específicos"* del Informe Económico Final de la acción D-259/2006, *"Difusión de información sobre prevención a través de la publicación de la revista -Por experiencia-",* los gastos de distribución de uno de los productos finales correspondientes a la acción del ejercicio anterior (la revista del último trimestre de la acción de la convocatoria de 2005). Por su parte, los gastos de distribución de la revista del último trimestre correspondiente a la acción de la convocatoria 2006 fueron imputados a la acción de la convocatoria de 2007.

El importe de distribución de la revista editada e impresa con cargo a la acción de la Convocatoria 2005 ascendió a 18.470,75 euros, habiendo financiado la FPRL la cifra de 18.320,42 euros con cargo a la Convocatoria 2006.

La Guía de seguimiento 2006 permite imputar *"gastos directamente relacionados con la ejecución de la acción"* y, obviamente, los gastos de distribución de una revista editada como consecuencia de una acción perteneciente a la Convocatoria 2005, no guardan relación con una acción correspondiente a la Convocatoria 2006.

2º. Dentro de la acción D-260/2006, *"Servicio de asesoramiento, asistencia técnica y orientación formativa para la prevención de riesgos laborales"*, ISTAS subcontrató con la empresa *"XiP Multimedia, S.L."* la prestación de servicios informáticos relacionados con la ejecución de la acción. El importe que figuraba en el contrato suscrito entre ISTAS y *"XiP Multimedia, S.L."* fue igual a 34.104 euros. Sin embargo, el importe satisfecho finalmente por ISTAS a la entidad subcontratada, que fue financiado en su totalidad por la FPRL con cargo a la citada acción D-260/2006, ascendió a 65.298,61 euros, sin que existiera justificación relativa con respecto al incremento del precio, por lo que existe un exceso de facturación de 31.194,61 euros, lo que pone de manifiesto el escaso rigor de la FPRL en la verificación de estos fondos públicos.

[24] Ver nota a pie de página nº 7

3º. Dentro de la justificación del apartado "*Subcontratación*", del Informe Económico Final de la acción D-259/2006, *"Difusión de información sobre prevención a través de la publicación de la revista-Por experiencia-",* existían facturas por la edición y mantenimiento de la versión electrónica de una revista (producto final de la acción), emitidas por la empresa *"XiP Multimedia, S.L."*. El contrato formalizado por el ejecutante con la entidad subcontratada, *"XiP Multimedia S.L."*, tenía fecha 18 de abril de 2007, si bien tres de las facturas emitidas (la factura número 07/2007, de fecha 31 de enero de 2007, la factura número 13/2007, de fecha 6 de marzo de 2007, y la factura número 21/2007, de fecha 30 de marzo de 2007) por dicha empresa eran de fecha anterior a la fecha del contrato. El importe conjunto de estas tres facturas ascendió a 1.406,84 euros.

4º. Lo mismo sucedió en la acción D-260/2006, *"Servicio de asesoramiento, asistencia técnica y orientación formativa para la prevención de riesgos laborales"*, donde ISTAS subcontrató la realización de servicios informáticos relacionados con la ejecución de la acción con la misma empresa (*"XiP Multimedia, S.L."*). Ambos formalizaron el contrato con fecha 18 de abril de 2007 (era un contrato único para las acciones D-259/2006 y D-260/2006), pero la empresa subcontratada emitió tres facturas, de un total de catorce, en las que constaba una fecha anterior a la fecha en la que se formalizó el contrato (facturas número 8/2007, 14/2007 y 22/2007, de fecha 31 de enero, 6 de marzo y 30 de marzo de 2007, respectivamente), lo que pone de manifiesto el escaso rigor de la FPRL en la verificación de estos fondos públicos.

Si las facturas fueron emitidas por la entidad subcontratada antes de suscribir el contrato, parece obvio que el contrato únicamente fue formalizado entre ISTAS y *"XiP Multimedia, S.L."* con el objetivo de cumplir los requisitos exigidos en la Guía de seguimiento 2006. El importe conjunto de las tres facturas ascendió a 4.632,75 euros.

5º. El apartado 17 de la Convocatoria 2006, relativo a la liquidación de la asignación de las acciones manifiesta que *"una vez finalizada la acción, el ejecutante deberá presentar a la Fundación (…) la acreditación de la realización de la acción firmada por el solicitante de la misma, o en la forma que acuerde el órgano tripartito correspondiente, en el caso de las acciones de carácter territorial".*

Es decir, de acuerdo con la citada convocatoria, una vez ejecutada la acción, el solicitante de la misma o, en su caso, en la forma que determine el órgano tripartito territorial y de participación institucional en el caso de acciones indirectas territoriales, debe remitir un certificado a la FPRL en el que acredite que la acción ha sido realizada.

En la acción IS-017/2006, *"La salud laboral en el sector azucarero: diagnóstico de condiciones de trabajo y preventivas. Propuestas de mejora"*, la acreditación de la ejecución de la acción fue remitida a la FPRL con fecha 18 de diciembre de 2008. La persona que suscribió dicha acreditación fue J.V.R., Secretario de Formación de Salud Laboral y Medio Ambiente, representante legal de la organización Federación Agroalimentaria de CC.OO., entidad que a su vez imputó gastos en el desarrollo de la acción en concepto de dietas y desplazamientos.

Esta forma de acreditación del cumplimiento de la acción no garantiza adecuadamente, a juicio de este Tribunal, una efectiva verificación, pero en la acción IS-017/2006, *"La salud laboral en el sector azucarero: diagnóstico de condiciones de trabajo y preventivas. Propuestas de mejora"*, se agudiza más esta falta de garantía, dado que la persona encargada de acreditar dicha realización imputó gastos a la acción.

6º. De acuerdo con el apartado 3.4.3 de la Guía de seguimiento 2006, *"(...) Las horas dedicadas al proyecto por el personal encargado de la ejecución de la acción deben justificarse mediante la*

cumplimentación del "Informe de Tiempo del Personal Asignado" que debe proporcionar un detalle mensual de las horas incurridas por cada trabajador. Dicho informe, que complementa a los de Informes de Seguimiento Intermedio y Final respectivamente, deberá estar firmado por el responsable de la ejecución de la acción y sellado por la entidad ejecutora (Tabla A.2)".

En el *"Informe de Tiempo del Personal Asignado"* del Informe Económico Final de la acción D-260/2006, *"Servicio de asesoramiento, asistencia técnica y orientación formativa para la prevención de riesgos laborales",* en el cual debía constar el nombre, el NIF y la firma de cada uno de los trabajadores asignados al proyecto, no figuraban las firmas de ocho trabajadores. El coste imputado a la acción por las remuneraciones de dichos trabajadores ascendió a 156.828,57 euros.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, la FPRL debe exigir el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en la Convocatoria, incluso los formales, para una adecuada gestión en los fondos públicos.

7º. En el expediente de la acción IS-017/2006, *"La salud laboral en el sector azucarero: diagnóstico de condiciones de trabajo y preventivas. Propuestas de mejora"*, no figuraban los tres presupuestos que ISTAS debió solicitar para la realización de dos trabajos desarrollados en el concepto de gasto *"Subcontratación"*, del Informe Económico Final (en concreto, el E.3.4. "*Transcripción grupo de discusión"* y el E.3.5. *"Grabación encuesta sector azucarero"*).

Por tanto, ISTAS incumplió el apartado 10 de la Convocatoria 2006, el cual establece que *"la subcontratación deberá estar justificada mediante el concurso de al menos tres presupuestos de entidades distintas que justifiquen la elección hecha"*, así como el apartado 3.4.7 de la Guía de seguimiento 2006, en la parte relativa a la documentación acreditativa que debe acompañar la subcontratación.

Además, a juicio de este Tribunal de Cuentas sería conveniente que, para asegurar mayor transparencia en la selección de las empresas subcontratadas, la FPRL exigiera en la Guía de seguimiento de las acciones, como uno de los requisitos a incluir en la justificación de la selección de las empresas subcontratadas, una copia de cada una de las comunicaciones que la entidad ejecutante de la acción remite a las tres empresas solicitando presupuesto. De esa forma, quedaría asegurado que las tres empresas reciben la comunicación al mismo tiempo y con idéntico contenido.

8º. ISTAS no formalizó para ninguna de las acciones pertenecientes a la Convocatoria 2006 el contrato de cesión exclusiva de derechos sobre los productos finales a favor de la FPRL.

La Guía de seguimiento 2006 no hace referencia expresa a la obligación de formalizar un contrato de cesión exclusiva de derechos sobre los productos finales elaborados por el ejecutante a favor de la FPRL. Sólo establece en su punto 1.1 que *"la explotación de la propiedad intelectual de los trabajos será de la Fundación. Para la difusión, publicación, cita o divulgación por terceros de los trabajos finales, será obligatoria la obtención de la pertinente autorización de la Fundación, sin que en ningún caso, pueda cobrarse por la utilización del uso de estos trabajos finales".*

La forma establecida por la FPRL para garantizar la explotación de la propiedad intelectual de los trabajos a favor de la citada Fundación, es mediante la firma de dicho contrato de cesión exclusiva de derechos o documento análogo, como así exige la FPRL a la mayor parte de los ejecutantes que han sido objeto de análisis en la muestra examinada por este Tribunal de Cuentas. Por tanto, la FPRL incumplió el principio de igualdad que debió imperar en la gestión

de estas entregas dinerarias sin contraprestación, al no exigir la remisión de este contrato a ISTAS.

En todo caso, la formalización del contrato de cesión exclusiva de derechos o documento análogo debería estar regulada en la Convocatoria o en la Guía de seguimiento que elabora la FPRL cada año.

2.6.- CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS DEL PAÍS VALENCIANO

I.- INTRODUCCIÓN

1.- NATURALEZA DE LA ENTIDAD EJECUTANTE

Confederación Sindical de Comisiones Obreras del País Valenciano (en adelante, CC.OO. del País Valenciano) es una unión territorial del sindicato Comisiones Obreras, cuya organización está estructurada en Secretarías. Su objetivo general es impulsar actividades de progreso social para la mejora de las condiciones de trabajo, la protección del medio ambiente y la promoción de la salud de los trabajadores en el ámbito del País Valenciano.

Junto con Unión General de Trabajadores del País Valenciano es parte integrante del Consejo General del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo (INVASSAT), órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Valenciana en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, en representación de las organizaciones sindicales de dicha Comunidad.

2.- ACCIONES DESARROLLADAS POR CC.OO. DEL PAÍS VALENCIANO DURANTE EL PERÍODO 2000 A 2007

CC.OO. del País Valenciano desarrolló las siguientes acciones en el período comprendido entre las convocatorias de asignación de recursos correspondientes a los ejercicios 2000 a 2007, ambos inclusive:

Cuadro nº 59

ACCIONES DESARROLLADAS POR CC.OO. DEL PAÍS VALENCIANO CORRESPONDIENTES A LAS CONVOCATORIAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LOS AÑOS 2000-2007

CONVOCATORIA	ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES	
	N.º	IMPORTE
2000	1	188.468,38
2001	1	209.322,84
2002	1	195.011,37
2003	1	143.689,88
2004	1	156.862,36
2005	3	334.314,80
2006	2	368.716,05
2007	2	388.245,04
Total	**12**	**1.984.630,72**

De acuerdo con el anterior cuadro, CC.OO. del País Valenciano ha ejecutado acciones financiadas por la FPRL desde la primera convocatoria de asignación de recursos, correspondiente al ejercicio 2000, en que desarrolló una acción indirecta territorial por un importe de 188.468,38 euros, que representó un porcentaje del 21,7% en relación con el importe total de las acciones indirectas territoriales aprobadas en dicha convocatoria para su ejecución en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana. En las cuatro convocatorias siguientes también fue ejecutante de una acción indirecta territorial, de tres en 2005 y de dos en 2006 y 2007. Sin embargo, con independencia de su número e importe, el total de las acciones indirectas territoriales ejecutadas por CC.OO. del País

Valenciano, en todos y cada uno de los ejercicios del periodo 2000-2007, representó idéntico porcentaje del 21,7% en relación con el importe total de las acciones indirectas territoriales propuestas por el Consejo General del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo y confirmadas por el Patronato de la FPRL en los respectivos ejercicios.

Ello justifica que el incremento en más del doble del importe conjunto de las tres acciones ejecutadas en 2005 con respecto a la ejecutada en 2004 por CC.OO. del País Valenciano, igual al 113%, no fuera sino un reflejo exacto del incremento del importe de las acciones indirectas territoriales aprobadas por el órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Valenciana producido en la convocatoria del ejercicio 2005 con respecto a la del ejercicio 2004. En último término, la razón de dicho aumento en el número de acciones y en su importe se debió, principalmente, a que en el ejercicio 2005 la financiación de la FPRL procedente del Fondo de Prevención y Rehabilitación se incrementó en casi el doble con respecto al ejercicio anterior (de 12.006.166 euros en el ejercicio 2004 pasó a 24.000.000 euros en el ejercicio 2005).

II.- RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE LAS ACCIONES

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

CC.OO. del País Valenciano ejecutó dos acciones pertenecientes a la Convocatoria 2006, ambas acciones indirectas territoriales, por lo que el solicitante fue el Órgano Tripartito de la Comunidad Autónoma Valenciana, es decir, el Consejo General del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo (INVASSAT):

- Acción IT-236/2006, *"Proyecto de asesoramiento técnico en salud laboral para PYMES"*.
- Acción IT-237/2006, *"Prevención y control de sustancias disolventes peligrosas"*.

La acción IT-236/2006 consistió en la prestación de un servicio de asesoramiento a trabajadores de pequeñas y medianas empresas, delegados de prevención y miembros de Comités de Salud y Seguridad, así como la realización de asistencia como asesores de los técnicos a las reuniones de Comités de Salud y Seguridad.

En cuanto a la acción IT-237/2006, comprendió la realización de las siguientes actividades: recogida de información sobre las sustancias disolventes utilizadas en las empresas, identificación de las sustancias disolventes más peligrosas e informar a los trabajadores y empresarios de los peligros de las sustancias disolventes, la manera de prevenirlos y la legislación pertinente.

Los importes concedidos para dichas acciones se reflejan en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 60

ACCIONES EJECUTADAS POR CC.OO. DEL PAÍS VALENCIANO CORRESPONDIENTES A LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL AÑO 2006

N.º DE EXPEDIENTE	PRESUPUESTO TOTAL APROBADO	PRESUPUESTO CON MODIFICACIONES AUTORIZADAS	GASTOS PRESENTADOS POR EL EJECUTANTE	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL
IT-236/2006	262.107,93	262.107,93	275.120,67	261.924,62
IT-237/2006	106.608,12	106.608,12	113.738,07	105.096,61
Total	**368.716,05**	**368.716,05**	**388.858,74**	**367.021,23**

El concepto *"Presupuesto total aprobado"* del cuadro anterior refleja el importe concedido por la FPRL a CC.OO. del País Valenciano para el desarrollo de las correspondientes acciones; el concepto *"Gastos presentados por el ejecutante"* refleja los gastos justificados y presentados por CC.OO. del País Valenciano a la FPRL, mientras que la última columna corresponde a los gastos finalmente aceptados y liquidados por la FPRL, es decir, lo realmente financiado por la FPRL.

Los gastos presentados por CC.OO. del País Valenciano fueron superiores en un 5,5% a los gastos presupuestados, si bien en todo caso la cantidad presupuestada operó como límite máximo a percibir por el ejecutante. Por otro lado, los gastos liquidados por la FPRL fueron inferiores al presupuesto total aprobado.

El Tribunal de Cuentas ha constatado que el contenido de la acción IT-236/2006, la prestación de asesoramiento a trabajadores de pequeñas y medianas empresas, delegados de prevención y miembros de Comités de Salud y Seguridad, por parte del Gabinete de CC.OO. del País Valenciano, era igual al de las siguientes acciones indirectas territoriales ejecutadas por esta organización sindical desde la convocatoria de asignación de recursos de 2000 (IT-044/2000, por importe de 188.468,38 euros; IT-180/2001, por importe de 209.322,84 euros; IT-167/2002, por importe de 195.011,37 euros; IT-132/2003, por importe de 143.689,88 euros; IT-155/2004, por importe de 156.862,36 euros; IT-196/2005, por importe de 254.137,68 euros e IT-268/2007, por importe de 279.604,71 euros). Es decir, desde que se creara dicho servicio a través de la acción correspondiente a la convocatoria de 2000, se ha venido financiando su funcionamiento, año tras año, a través de sucesivas acciones de la FPRL. De igual forma, el Tribunal de Cuentas ha constatado que el contenido de la acción IT-237/2006, desarrollada por primera vez en dicho ejercicio, fue muy similar al de la acción IT-269/2007, por importe de 108.640,33 euros, ejecutada en el ejercicio siguiente, relativa también a la prevención y control de sustancias disolventes peligrosas.

Asimismo, el Tribunal ha comprobado que, hasta la convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2004 inclusive, la acción relativa a la prestación de asesoramiento fue la única acción ejecutada por CC.OO. del País Valenciano. A partir de dicha convocatoria, esta organización sindical fue ejecutante, además, de otras acciones, lo que significó que el porcentaje que representaba el importe de dicha acción con respecto al importe total de las acciones indirectas territoriales propuestas por el Consejo General del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo y confirmadas por el Patronato de la FPRL en cada uno de los ejercicios del periodo 2000-2004, esto es, un 21,7%, disminuyera, situándose en torno a un 16% en los tres ejercicios siguientes, aun cuando el importe de la acción se incrementara cada año con respecto al anterior. De igual forma el Tribunal ha constatado que el importe de la acción relativa a la prevención y control de sustancias disolventes peligrosas, en las dos convocatorias en que fue ejecutada, esto es, en 2006 y 2007, representó un 6% del importe total de las acciones indirectas territoriales

confirmadas por el Patronato de la FPRL en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana en dichos ejercicios.

Por último, el Tribunal ha podido constatar que esta aprobación, en sucesivas convocatorias, de acciones por importes que representaron porcentajes fijos en relación con el importe total de las acciones indirectas territoriales propuestas por el Consejo General del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo y confirmadas por el Patronato de la FPRL, no fue unida a la realización, por parte de la FPRL, de una evaluación o seguimiento de los resultados obtenidos en la ejecución de cada acción que justificaran su reiterada financiación, lo que incrementa el riesgo de incumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia en la aplicación de estos fondos públicos.

El siguiente cuadro establece las fechas en las que la FPRL realizó los pagos de los anticipos percibidos por CC.OO. del País Valenciano, así como las fechas de liquidación de las acciones correspondientes a la convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2006:

Cuadro nº 61

TRANSFERENCIAS EFECTUADAS POR LA FPRL A CC.OO. DEL PAÍS VALENCIANO

TIPO DE PAGO	IT-236/2006		IT-237/2006	
	IMPORTE	FECHA	IMPORTE	FECHA
Primer anticipo 50%	131.053,97	9/2/2007	53.304,06	9/2/2007
Segundo anticipo 30%	78.632,38	3/9/2007	31.982,44	3/9/2007
Liquidación final	52.238,27	11/6/2008	19.810,11	11/6/2008
Total	**261.924,62**	**-**	**105.096,61**	**-**

El siguiente cuadro refleja el importe conjunto de los gastos liquidados por la FPRL a CC.OO. del País Valenciano por las dos acciones ejecutadas pertenecientes a la Convocatoria 2006, distinguiendo por conceptos de gastos recogidos en el Informe Económico Final:

Cuadro nº 62

GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL A CC.OO. PAÍS VALENCIANO, CLASIFICADOS POR CONCEPTO DE GASTO DEL INFORME ECONÓMICO FINAL

CONCEPTO DE GASTO	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL	%
Retribución de personal	334.270,00	91,08
Gastos específicos	1.400,00	0,38
Gastos por dietas y desplazamientos	15.329,33	4,18
Otros costes	16.021,90	4,36
Total	**367.021,23**	**100,00**

Es especialmente llamativo el hecho de que las retribuciones de personal representaran el 91,08% del importe total conjunto liquidado por la FPRL por las dos acciones.

2.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA CONVOCATORIA Y EN LA GUÍA DE SEGUIMIENTO 2006

El procedimiento de asignación de recursos de las acciones financiadas por la FPRL está regulado por dos normas de derecho privado, aprobadas cada año por el Patronato de la FPRL: la Convocatoria y su Guía de seguimiento.

Por lo que se refiere a los posibles reintegros de las asignaciones recibidas por los ejecutantes de las acciones, de acuerdo con el apartado 16 de la Convocatoria 2006, relativo al reintegro de la asignación otorgada, dicha asignación *"podrá ser total o parcialmente objeto de reintegro, con arreglo a lo indicado en el último párrafo del punto 11, cuando se compruebe por los procesos de seguimiento y control la falta de veracidad de las declaraciones contenidas en la solicitud, o la alteración de las condiciones en que se formuló la ejecución de la acción. Igualmente podrá procederse directamente al reintegro de todo o parte de los anticipos recibidos mediante la realización de una autoliquidación tal y como se indica en la Guía de seguimiento anexa a esta Convocatoria".*

El citado último párrafo del punto 11 establece que *"la adquisición y conservación del derecho a la asignación implica para el ejecutante el cumplimiento expreso de los siguientes requisitos y condiciones: (…) reintegro total o parcial de la asignación percibida, con intereses, cuando por incumplimiento de alguno de los requisitos de esta Convocatoria, les sea requerido. El cálculo de los intereses se efectuará con sujeción al tipo de interés legal del dinero vigente desde el día siguiente del pago de la asignación".*

Las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas a través del análisis del expediente de las acciones IT-236/2006 e IT 237/2006, son las siguientes:

2.1.- ANÁLISIS DE LOS GASTOS DE PERSONAL

1º. La FPRL financia los gastos del personal interno que participa en las acciones, correspondientes a las personas físicas que mantienen una relación laboral con el ejecutante.

La financiación de estos gastos se realiza de acuerdo con los siguientes conceptos: a) el importe bruto de las nóminas del personal interno y el importe de los seguros sociales a cargo del ejecutante y b) las "*horas dedicadas cada mes al proyecto*" por este personal interno, que deben ser firmadas tanto por el personal interno como por el responsable de la ejecución de la acción y selladas por la entidad ejecutante, ponderando estas horas en función de "*las horas mensuales según convenio*".

Así, de acuerdo con la Guía de seguimiento 2006 (tablas económicas), elaborada por la FPRL, *"las horas mensuales según convenio se calcularán como cociente del número de horas anuales establecidas en convenio colectivo entre 11 meses. En caso de contratación a tiempo parcial el cálculo se realizará según el número de horas anuales pactadas en contrato laboral".*

El ejecutante consignó en las tablas económicas las horas dedicadas por el trabajador cada mes a la realización de las acciones, justificando dichas horas, de acuerdo con la Guía de seguimiento 2006, con la firma del trabajador y la firma y sello del ejecutante.

Sin embargo, para determinar "*las horas dedicadas cada mes al proyecto*", el ejecutante, en vez de ponderar estas horas entre 11 meses, como establece la Guía de seguimiento 2006, dividió estas horas entre 12 meses. En las alegaciones formuladas por este ejecutante, señala que se

debió a la financiación de los gastos de personal correspondiente al mes de vacaciones del trabajador dedicado a la realización de la acción.

Este Tribunal de Cuentas considera que, el cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación recogidos en la Ley General de Subvenciones, exige que el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales admita como gastos de personal, debidamente justificados, los resultantes de utilizar el mismo divisor para todos los perceptores de las ayudas públicas.

2.2.- ANÁLISIS DE OTROS GASTOS

1º. El apartado 17 de la Convocatoria 2006, relativo a la liquidación de la asignación de las acciones manifiesta que "u*na vez finalizada la acción, el ejecutante deberá presentar a la Fundación (…) la acreditación de la realización de la acción firmada por el solicitante de la misma, o en la forma que acuerde el órgano tripartito correspondiente, en el caso de las acciones de carácter territorial".*

Es decir, de acuerdo con la citada convocatoria, una vez ejecutada la acción, el solicitante de la misma o, en su caso, en la forma que determine el órgano tripartito territorial y de participación institucional, en el caso de acciones indirectas territoriales, debe remitir un certificado a la FPRL en el que acredite que la acción ha sido realizada.

En el caso de CC.OO. del País Valenciano, el solicitante de la acción (el Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo, INVASSAT) remitió un escrito a la FPRL con fecha 18 de enero de 2008 donde manifestaba que *"el INVASSAT no ha tomado ningún acuerdo o procedimiento que acredite la ejecución de las acciones que se presentaron por la Comunidad Valenciana, al amparo de la convocatoria de ayudas de 2006, entendiendo que es responsabilidad de cada una de las entidades ejecutantes acreditando en tiempo y forma ante la FPRL, la ejecución de dichas acciones de acuerdo con los requisitos establecidos en la convocatoria".*

Finalmente, el representante legal de CC.OO. del País Valenciano acreditó la realización de las acciones correspondientes a la Convocatoria 2006.

Por tanto, CC.OO. del País Valenciano no incumplió lo establecido en el apartado 17 de la Convocatoria 2006 dado que el órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Valenciana (el Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo) determinó mediante escrito a la FPRL que no tomó ningún acuerdo para acreditar la realización de las acciones desarrolladas por entidades en el ámbito de la Comunidad Valenciana, ya que entiende que dicha acreditación es responsabilidad de los propios ejecutantes.

Sin embargo, esta situación provoca una falta de segregación de funciones, puesto que es la propia entidad ejecutante quien procede a certificar la idoneidad de las actividades desarrolladas por ella misma. Por ello, el Patronato de la FPRL debería subsanar esta situación e introducir modificaciones sustanciales en el procedimiento de acreditación de realización de las acciones, garantizando que la misma se lleve a cabo por un órgano imparcial y ajeno al proceso de solicitud y ejecución de las acciones.

2º. Los justificantes del apartado *"Dietas y desplazamientos"* del Informe Económico Final de la acción IT-236/2006, *"Proyecto de asesoramiento técnico en salud laboral para las PYMES",* consistían en notas de viaje elaboradas por el técnico desplazado en cada caso, donde éste hacía constar los kilómetros realizados, la matrícula del vehículo (este último dato no siempre

figuraba) y el motivo del viaje de forma genérica, como por ejemplo *"asesoramiento a empresas"*.

Sin embargo, dentro de la documentación aportada por el ejecutante a la FPRL no figuraba ninguna información relativa a la empresa visitada. A juicio del Tribunal de Cuentas, CC.OO. del País Valenciano debió aportar a la FPRL documentos de visita en los que quedara claramente reflejada la entidad visitada y el objeto de la visita, así como la fecha y hora de inicio y finalización, y donde constara el sello de dicha entidad y la firma de la persona con la que el técnico se reunió.

La FPRL debió exigir a CC.OO. del País Valenciano documentación justificativa de dichas visitas.

Además, en determinadas notas de viaje, como en la E.2.193 a E.2.201, no constaba el lugar visitado y, por tanto, no era posible verificar la realidad de los kilómetros imputados, por lo que existió un elevado riesgo de que se estuvieran financiando gastos que no guardaban relación con el contenido de la acción.

A juicio del Tribunal de Cuentas, la FPRL debería detallar en la Guía de seguimiento los justificantes que deben aportar los ejecutantes en cada caso para justificar este concepto de gasto, así como también debería solicitar a los ejecutantes información adicional si la aportada inicialmente no justifica la vinculación del gasto con el desarrollo de la acción.

2.7.- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES-CONFEDERAL

I.- INTRODUCCIÓN

1.- NATURALEZA DE LA ENTIDAD EJECUTANTE

La Unión General de Trabajadores (UGT-Confederal) es una organización sindical obrera española fundada en 1888. Desde su legalización como organización sindical en el año 1977, UGT-Confederal está estructurada como una organización de carácter confederal, integrada por uniones territoriales, federaciones y uniones estatales.

La Comisión Ejecutiva Confederal es la dirección del sindicato, mientras que las uniones territoriales se ajustan al mapa autonómico español, habiendo tantas uniones como Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas.

Conviene precisar que la Secretaria Confederal de Salud Laboral y Medio Ambiente de UGT fue Patrona de la FPRL, en representación del citado sindicato, hasta el mes de diciembre de 2008 y, a la vez, fue la persona responsable de la ejecución de las acciones que son analizadas más adelante.

2.- ACCIONES EJECUTADAS POR UGT-CONFEDERAL DURANTE EL PERÍODO 2000 A 2007

UGT-Confederal ejecutó las siguientes acciones en el período comprendido entre las convocatorias de asignación de recursos correspondientes a los ejercicios 2000 a 2007, ambos inclusive:

Cuadro nº 63

ACCIONES EJECUTADAS POR UGT-CONFEDERAL CORRESPONDIENTES A LAS CONVOCATORIAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LOS AÑOS 2000-2007

CONVOCATORIA	ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES	
	N.º	IMPORTE
2000	2	608.791,82
2001	3	633.435,28
2002	3	599.304,36
2003	3	551.428,76
2004	3	566.555,96
2005	3	999.963,85
2006	3	1.079.288,03
2007	3	1.109.962,81
Total	**23**	**6.148.730,87**

De acuerdo con el anterior cuadro, UGT-Confederal ha ejecutado acciones financiadas por la FPRL desde la primera convocatoria de asignación de recursos, correspondiente al ejercicio 2000, en que desarrolló dos acciones directas, por un importe conjunto de 608.791,82 euros, lo que representó un porcentaje del 40% con respecto al importe total de las acciones directas aprobadas por el Patronato de la FPRL en dicho ejercicio. En las sucesivas convocatorias, es decir, desde la convocatoria de asignación de recursos correspondiente al ejercicio 2001 inclusive, UGT-Confederal fue ejecutante de tres acciones directas.

En total, en los ejercicios 2000 a 2007, UGT-Confederal fue solicitante y ejecutante de 23 acciones directas, cuyo importe acumulado (6.148.730,87 euros) representó un porcentaje del 44% en relación con el importe total de las acciones directas aprobadas por el Patronato de la FPRL en dicho periodo.

Conviene resaltar que, en el periodo analizado (2000-2007), la suma del importe de las acciones directas aprobadas por el Patronato de la FPRL representó un porcentaje del 10% sobre el importe total de las acciones aprobadas (directas e indirectas sectoriales y territoriales) en el mismo periodo.

La aprobación de un importe máximo anual para la ejecución de acciones directas por parte del Patronato de la FPRL, resultante de la aplicación de un porcentaje, acordado en el seno de sus reuniones, sobre el importe total de los recursos existentes para los tres tipos de acciones en cada convocatoria justifica, entre otras razones, que el incremento en un 76,5% en el importe acumulado de las acciones directas ejecutadas por UGT-Confederal en 2005 con respecto al importe acumulado de las acciones directas de 2004, no fuera sino una consecuencia del aumento de la financiación de la FPRL procedente del Fondo de Prevención y Rehabilitación producido entre ambos ejercicios, que ascendió a casi el doble de una convocatoria a otra (de 12.006.166 euros en el ejercicio 2004 pasó a 24.000.000 euros en el ejercicio 2005).

II.- RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE LAS ACCIONES

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

UGT-Confederal ejecutó tres acciones pertenecientes a la Convocatoria 2006, que fueron las siguientes:

- Acción D-256/2006, *"Boletín para la Prevención de Riesgos Laborales"*.
- Acción D-257/2006, *"Actualización y mejora del sistema transversal e integral de apoyo a las oficinas técnicas de prevención"*.
- Acción D-258/2006, *"Ampliación y mantenimiento del Observatorio de Riesgos Psicosociales"*.

La acción D-256/2006 consistió en la elaboración de ocho boletines cuya temática era la prevención de riesgos laborales.

Por su parte, la acción D-257/2006 comprendió principalmente el sostenimiento y la mejora de un sistema de apoyo, en cuanto a información y asesoramiento a los técnicos de las Oficinas Técnicas de Prevención de Riesgos Laborales o, en su defecto, a los delegados de prevención.

Por último, la acción D-258/2006 incluyó la realización de las siguientes tareas por parte de UGT-Confederal: investigación para la detección de problemas no resueltos en materia de los riesgos psicosociales en las pequeñas y medianas empresas, creación de nuevos contenidos y su actualización dirigidos a los destinatarios de la acción (delegados de prevención), y creación de contenidos técnicos especializados, a través de un Observatorio de Riesgos Psicosociales.

Los importes concedidos para dichas acciones aparecen reflejados en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 64

ACCIONES EJECUTADAS POR UGT-CONFEDERAL CORRESPONDIENTES A LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL AÑO 2006

N.º DE EXPEDIENTE	PRESUPUESTO TOTAL APROBADO	PRESUPUESTO CON MODIFICACIONES AUTORIZADAS	GASTOS PRESENTADOS POR EL EJECUTANTE	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL
D-256/2006	30.886,21	30.886,21	30.874,28	30.796,24
D-257/2006	556.495,89	556.495,89	497.016,43	497.016,43
D-258/2006	491.905,93	491.905,93	364.334,48	364.334,48
Total	**1.079.288,03**	**1.079.288,03**	**892.225,19**	**892.147,15**

El concepto *"Presupuesto total aprobado"* del cuadro anterior refleja el importe concedido por la FPRL a UGT-Confederal para el desarrollo de las correspondientes acciones; el concepto *"Gastos presentados por el ejecutante"* refleja los gastos justificados y presentados por UGT-Confederal a la FPRL, mientras que la última columna corresponde a los gastos finalmente aceptados y liquidados por la FPRL, es decir, lo realmente financiado por la FPRL.

Por otro lado, los gastos presentados por UGT-Confederal fueron inferiores en un 18% respecto a los gastos presupuestados, debido principalmente a la disminución de los gastos presentados por UGT-Confederal con respecto a los previstos correspondientes al apartado de *"Gastos específicos"* de las acciones D-257/2006, *"Actualización y mejora del sistema transversal e integral de apoyo a las oficinas técnicas de prevención"* y D-258/2006, *"Ampliación y mantenimiento del Observatorio de Riesgos Psicosociales"*.

La FPRL aceptó prácticamente el 100% de los gastos presentados por UGT-Confederal (excepto en la acción D-256/2006, *"Boletín para la Prevención de Riesgos Laborales"*, si bien el importe no liquidado, 78,04 euros, no fue significativo).

El Tribunal de Cuentas ha constatado que el contenido de las tres acciones directas solicitadas y ejecutadas en 2006 por UGT-Confederal se repitió en acciones de ejercicios anteriores solicitadas y ejecutadas por esta misma organización sindical. En concreto:

- El contenido de la acción D-256/2006, consistente en la elaboración y difusión de Boletines para la Prevención de Riesgos Laborales, era idéntico al de las siguientes acciones directas solicitadas y ejecutadas por UGT-Confederal desde la convocatoria de asignación de recursos de 2000: D-076/2000, por importe de 97.396,48 euros; D-231/2001, por importe de 92.129,43 euros; D-083/2002, por importe de 91.386,60 euros; D-168/2003, por importe de 106.501,53 euros; D-161/2004, por importe de 104.053,25 euros; D-208/2005, por importe de 27.658,15 euros y D-280/2007, por importe de 33.204,56 euros.

- A su vez, el contenido de la acción D-257/2006, consistente en el sostenimiento y la mejora de un sistema transversal e integral de apoyo a los técnicos de las Oficinas Técnicas de prevención de riesgos laborales y delegados de prevención, era igual al de las siguientes acciones directas solicitadas y ejecutadas por esta organización sindical desde la convocatoria de asignación de recursos de 2000: D-075/2000, por importe de 511.395,33 euros; D-232/2001, por importe de 412.021,40 euros; D-082/2002, por importe de 375.375,12 euros; D-170/2003, por importe de 326.136,44 euros; D-162/2004, por importe de 347.686,93 euros; D-209/2005, por importe de 586.556,40 euros y D-279/2007, por importe de 591.388,11 euros. Es decir, desde que se creara dicho sistema a través de la acción correspondiente a la convocatoria de

2000, se ha venido financiando su actualización, mejora y perfeccionamiento, año tras año, a través de sucesivas acciones de la FPRL.

- Por su parte, el contenido de la acción D-258/2006, relativo al mantenimiento de un Observatorio de Riesgos Psicosociales, era el mismo que el de las siguientes acciones directas solicitadas y ejecutadas por UGT desde la convocatoria de asignación de recursos de 2003: D-169/2003, por importe de 118.790,79 euros; D-163/2004, por importe de 114.815,78 euros; D-210/2005, por importe de 385.749,30 euros y D-278/2007, por importe de 485.370,14 euros. Es decir, desde que se creara dicho Observatorio a través de la acción correspondiente a la convocatoria de 2003, se ha venido financiando su ampliación y mantenimiento.

Sin embargo, el Tribunal ha podido constatar que esta aprobación en sucesivas convocatorias de las mismas acciones por parte del Patronato de la FPRL por importes que, conjuntamente, en el periodo 2000-2007, representaron porcentajes del 44% en relación con el importe total de las acciones directas aprobadas por el Patronato de la FPRL (9,5% las acciones directas cuyo contenido era la elaboración de Boletines para la Prevención de Riesgos Laborales; 60% las acciones directas cuyo contenido era el sostenimiento de un sistema transversal e integral de apoyo y 26% las correspondientes al mantenimiento del Observatorio de Riesgos Psicosociales), no fue unida a la realización, por parte de la FPRL, de una evaluación o seguimiento de los resultados obtenidos en la ejecución de cada acción que justificaran su reiterada financiación, lo que incrementa el riesgo de incumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia en la aplicación de estos fondos públicos.

A modo de ejemplo, en el documento de solicitud de la acción D-256/2006, "*Boletín para la Prevención de Riesgos Laborales*", el coste de personal presupuestado de la coordinadora del proyecto fue de 7.112,60 euros (212 horas a 33,55 euros/hora), mientras que en el documento de solicitud de la misma acción ejecutada en 2005 (D-208/2005) figuraba un coste de personal correspondiente a la coordinadora del proyecto, la misma persona que en el ejercicio anterior y con las mismas funciones, de 4.803,92 euros (212 horas a 22,66 euros/hora), sin que UGT-Confederal justificara dicho incremento.

A mayor abundamiento, el Tribunal de Cuentas ha podido comprobar que el sueldo percibido por esta trabajadora en 2007 (año de ejecución de la acción D-256/2006) sufrió un aumento del 13% con respecto al ejercicio 2006 (año de ejecución de la acción D-208/2005), mientras que el incremento del IPC en 2006 alcanzó únicamente un 3,1%. Es decir, el coste de personal de la coordinadora del proyecto, financiado por la FPRL, se incrementó en un 48% de una acción a otra, sin que las funciones desarrolladas ni el número de horas dedicadas justificara dicho aumento, que, por otra parte, fue muy superior al del IPC de referencia.

El siguiente cuadro establece las fechas en las que la FPRL realizó los pagos de los anticipos percibidos por UGT-Confederal, así como las fechas de liquidación de las acciones correspondientes a la convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2006:

Cuadro nº 65

TRANSFERENCIAS EFECTUADAS POR LA FPRL A UGT-CONFEDERAL

TIPO DE PAGO	D-256/2006		D-257/2006		D-258/2006	
	IMPORTE	FECHA	IMPORTE	FECHA	IMPORTE	FECHA
Primer anticipo 50%	15.443,11	2/3/2007	278.247,95	2/3/2007	245.952,97	2/3/2007
Segundo anticipo 30%	-	-	-	-	-	-
Liquidación final	15.353,13	5/6/2008	218.768,48	10/6/2008	118.381,51	11/6/2008
Total	**30.796,24**	**-**	**497.016,43**	**-**	**364.334,48**	**-**

El siguiente cuadro refleja el importe conjunto de los gastos liquidados por la FPRL a UGT-Confederal por las tres acciones ejecutadas pertenecientes a la Convocatoria 2006, distinguiendo por conceptos de gastos recogidos en el Informe Económico Final:

Cuadro nº 66

GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL A UGT- CONFEDERAL, CLASIFICADOS POR CONCEPTO DE GASTO DEL INFORME ECONÓMICO FINAL

CONCEPTO DE GASTO	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL	%
Retribución de personal	509.197,13	57,08
Equipos y medios técnicos	3.030,90	0,34
Adquisición de material de apoyo	899,23	0,10
Coste de locales	19.966,68	2,24
Gastos específicos	129.872,70	14,56
Gastos por dietas y desplazamientos	731,71	0,08
Subcontratación de servicios	185.965,60	20,84
Otros costes	42.483,20	4,76
Total	**892.147,15**	**100,00**

De acuerdo con el cuadro anterior, los conceptos de gastos que representaron un porcentaje mayor respecto al total del importe liquidado fueron las retribuciones de personal (57,08%), los gastos por subcontratación de servicios (20,84%) y los gastos específicos (14,56%).

2.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA CONVOCATORIA Y EN LA GUÍA DE SEGUIMIENTO 2006

El procedimiento de asignación de recursos de las acciones financiadas por la FPRL está regulado por dos normas de derecho privado, aprobadas cada año por el Patronato de la FPRL: la Convocatoria y su Guía de seguimiento.

Por lo que se refiere a los posibles reintegros de las asignaciones recibidas por los ejecutantes de las acciones, de acuerdo con el apartado 16 de la Convocatoria 2006, relativo al reintegro de la

asignación otorgada, dicha asignación *"podrá ser total o parcialmente objeto de reintegro, con arreglo a lo indicado en el último párrafo del punto 11, cuando se compruebe por los procesos de seguimiento y control la falta de veracidad de las declaraciones contenidas en la solicitud, o la alteración de las condiciones en que se formuló la ejecución de la acción. Igualmente podrá procederse directamente al reintegro de todo o parte de los anticipos recibidos mediante la realización de una autoliquidación tal y como se indica en la Guía de seguimiento anexa a esta Convocatoria".*

El citado último párrafo del punto 11 establece que *"la adquisición y conservación del derecho a la asignación implica para el ejecutante el cumplimiento expreso de los siguientes requisitos y condiciones: (…) reintegro total o parcial de la asignación percibida, con intereses, cuando por incumplimiento de alguno de los requisitos de esta Convocatoria, les sea requerido. El cálculo de los intereses se efectuará con sujeción al tipo de interés legal del dinero vigente desde el día siguiente del pago de la asignación".*

Las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas deducidas del análisis de los expedientes gestionadas por UGT-Confederal son las siguientes:

2.1.- ANÁLISIS DE LOS GASTOS DE PERSONAL

1º. La Guía de seguimiento 2006 dispone expresamente en su apartado 3.4.3 que *"las horas dedicadas al proyecto por el personal encargado de la ejecución de la acción debe justificarse mediante la cumplimentación del "Informe de Tiempo del Personal Asignado", que debe proporcionar un detalle mensual de las horas imputadas a la acción por cada trabajador".*

En relación con la acción D-258/2006, *"Ampliación y mantenimiento del Observatorio de Riesgos Psicosociales",* el ejecutante presentó como gastos de personal interno el coste de las nóminas de una persona que estuvo los meses de noviembre y diciembre de 2007 en situación de incapacidad temporal. La FPRL financió dichos gastos, deducidos los descuentos que figuraban en los correspondientes boletines de cotización.

Por otra parte, esta trabajadora firmó el "*Informe de Tiempo del Personal asignado*" correspondiente a los dos meses que permaneció en situación de incapacidad temporal, y la entidad ejecutante validó, mediante la firma y el sello correspondiente, este mismo informe.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, el Patronato de la FPRL debe contemplar en futuras Convocatorias de asignación de recursos (o en sus Guías de Seguimiento) las situaciones de ausencia prolongada del trabajador/a de su puesto de trabajo (v.gr: por incapacidad temporal, por maternidad o paternidad y por riesgo durante el embarazo o lactancia natural) a los efectos de determinar si los costes derivados de estas situaciones se pueden imputar a las acciones y, si tal imputación tiene límites o no[25].

2º. La FPRL financia los gastos del personal interno que participa en las acciones, correspondientes a las personas físicas que mantienen una relación laboral con el ejecutante.

La financiación de estos gastos se realiza de acuerdo con los siguientes conceptos: a) el importe bruto de las nóminas del personal interno y el importe de los seguros sociales a cargo del ejecutante y b) las "*horas dedicadas cada mes al proyecto*" por este personal interno, que

[25] Dado que la FPRL exigió a este ejecutante el reintegro de las cantidades financiadas, más el correspondiente interés legal del dinero, en concepto de gastos de personal, por las retribuciones percibidas por el trabajador cuando estaba en situación de incapacidad temporal, procede la devolución de estas cantidades por parte del Patronato de la FPRL.

deben ser firmadas tanto por el personal interno como por el responsable de la ejecución de la acción y selladas por la entidad ejecutante, ponderando estas horas en función de "*las horas mensuales según convenio*".

Así, de acuerdo con la Guía de seguimiento 2006 (tablas económicas), elaborada por la FPRL, *"las horas mensuales según convenio se calcularán como cociente del número de horas anuales establecidas en convenio colectivo entre 11 meses. En caso de contratación a tiempo parcial el cálculo se realizará según el número de horas anuales pactadas en contrato laboral".*

El ejecutante consignó en las tablas económicas las horas dedicadas por el trabajador cada mes a la realización de las acciones, justificando dichas horas, de acuerdo con la Guía de seguimiento 2006, con la firma del trabajador y la firma y sello del ejecutante.

Sin embargo, para determinar "*las horas dedicadas cada mes al proyecto*", el ejecutante, en vez de ponderar estas horas entre 11 meses, como establece la Guía de seguimiento 2006, dividió estas horas entre 12 meses. En las alegaciones formuladas por este ejecutante, señala que se debió a la financiación de los gastos de personal correspondiente al mes de vacaciones del trabajador dedicado a la realización de la acción.

Este Tribunal de Cuentas considera que, el cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación recogidos en la Ley General de Subvenciones, exige que el Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales admita como gastos de personal, debidamente justificados, los resultantes de utilizar el mismo divisor para todos los perceptores de las ayudas públicas.

2.2.- ANÁLISIS DE OTROS GASTOS

1º. Uno de los productos finales a obtener por UGT-Confederal mediante la ejecución de la acción D-258/2006, *"Ampliación y mantenimiento del Observatorio de Riesgos Psicosociales"*, fueron unos manuales sobre los sectores de atención sanitaria especializada, educación secundaria y telecomunicaciones.

Ahora bien, UGT-Confederal imputó como gasto financiable, dentro del concepto *"Gastos específicos"* del Informe Económico Final de la acción D-258/2006, *"Ampliación y mantenimiento del Observatorio de Riesgos Psicosociales",* la edición de unos manuales que eran productos finales de acciones pertenecientes a las Convocatorias 2004 y 2005 (y no la convocatoria de 2006, que es la que se debió justificar) y que versaban sobre la seguridad privada y riesgos psicosociales en el sector de sanidad, y sobre los riesgos psicosociales en el sector de teleoperadores, en el sector de cerámica y azulejos y en el sector de la industria cárnica, respectivamente. El importe de los gastos de edición de estos manuales ascendió a 60.423,50 euros.

La Guía de seguimiento 2006 permite imputar *"gastos directamente relacionados con la ejecución de la acción"* y, obviamente, la edición de un manual relativo a acciones de las Convocatorias de 2004 y 2005 (seguridad privada, riesgos psicosociales en el sector de sanidad, riesgos psicosociales en el sector de teleoperadores, en el sector de cerámica y azulejos y en el sector de la industria cárnica) no guarda relación con la edición de un manual relativo a una acción de la Convocatoria 2006 (sectores de atención sanitaria especializada, educación secundaria y las telecomunicaciones). Por otra parte, los gastos de edición de los manuales que fueron productos finales en la Convocatoria de 2006 se imputaron a las acciones de la convocatoria de 2007.

El Patronato de la FPRL debería adoptar las medidas oportunas para regular en las sucesivas Convocatorias las imputaciones de gastos devengados en ejercicios anteriores.

2º. De acuerdo con el Decreto 136/1988, de 29 de diciembre, por el que se establecen las normas reguladoras de Depósito Legal en la Comunidad de Madrid, existen una serie de materiales sujetos a depósito, es decir, sujetos a la obligación de ser entregados a la Administración con el objetivo de que ésta recopile el material bibliográfico producido con fines de preservación y divulgación.

Uno de los materiales sujetos a depósito son los libros, cualquiera que sea su contenido y forma de impresión y estén o no destinados a la venta.

Para ello, la empresa impresora o productora realiza la solicitud de un número de depósito legal a la Comunidad Autónoma competente, antes de realizar la impresión o producción de la obra (en este caso, a la Oficina del Depósito Legal de la Comunidad de Madrid). Después de un plazo determinado, que en la Comunidad de Madrid es de dos meses, una vez terminada la obra objeto de depósito y antes de proceder a su distribución o venta, la empresa impresora o productora entregará a la Oficina de Depósito un número determinado de ejemplares.

En la acción D-258/2006, *"Ampliación y mantenimiento del Observatorio de Riesgos Psicosociales",* el año que figuraba en el número del depósito legal de tres de las cinco guías que constituían productos finales de dicha acción fue el año 2008, que en buena lógica habría de coincidir con el año de impresión de las mismas, mientras que las tres facturas emitidas con respecto a las mismas (facturas número 11.154, 11.155 y 11.156) eran de fecha de 11 de diciembre de 2007, lo que puede inducir a concluir que dichas facturas fueron presentadas sin la preceptiva entrega del material impreso.

Es decir, si la entidad subcontratada por UGT-Confederal para realizar la impresión de las guías emitió una factura a UGT-Confederal de fecha 11 de diciembre de 2007, y en la primera página de dichas guías debe figurar impreso el año del depósito legal de las mismas, por lógica dicho año de depósito legal debería haber sido el 2007 (es decir, el mismo año de la factura). No obstante, en las guías constaba como año del depósito legal el 2008.

Por tanto, existen indicios de que la empresa subcontratada emitió las facturas a UGT-Confederal cuando el producto todavía no había sido entregado, con el único objetivo de que dichas facturas fueran financiadas por la acción de la FPRL (puesto que, de acuerdo con el apartado 3.3.2 de la Guía de seguimiento 2006, (…) *no se admitirán imputaciones de gastos devengados con anterioridad a dichas fechas, ni con posterioridad a la fecha de finalización de la acción. La fecha de las facturas, independientemente de la fecha de pago de las mismas, deberá estar comprendida dentro del período de ejecución de la acción"*, por lo que la fecha límite de todas las facturas justificativas en este caso sería el 31 de diciembre de 2007.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, con el fin de acreditar la efectiva entrega de los productos finales a las entidades ejecutantes de acciones, la FPRL debería exigir los albaranes de entrega de los productos finales a dichas entidades, evitando así que se emitan facturas antes de la elaboración de los productos.

3º. Una de las actividades de la acción D-257/2006, *"Actualización y mejora del sistema transversal e integral de apoyo a las oficinas técnicas de prevención",* consistió en la contestación de consultas en materia de salud laboral, fundamentalmente a través de correo electrónico y por vía telefónica.

Para esta actividad, UGT-Confederal disponía de dos oficinas: la Secretaría Confederal de Salud Laboral, de ámbito estatal, ubicada en Madrid, y el Gabinete de Salud Laboral y Medio Ambiente de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, de ámbito autonómico, ubicado en Vizcaya, que atendía consultas en este territorio autonómico.

A juicio del Tribunal de Cuentas, la financiación del Gabinete de Salud Laboral y Medio Ambiente de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya no debió estar soportada a través de la acción directa D-257/2006, *"Actualización y mejora del sistema transversal e integral de apoyo a las oficinas técnicas de prevención",* al no ser su *"ámbito de aplicación estatal o suprautonómico",* tal y como establece el artículo 13 de los Estatutos de la FPRL que debe ser el ámbito de aplicación de las acciones directas.

Dicho ámbito no es estatal o suprautonómico, debido a que los técnicos de ese gabinete, aunque estaban contratados por UGT-Confederal, desarrollaban su trabajo exclusivamente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La diferenciación orgánica de las dos oficinas evidenciaba que se estuvo financiando una oficina técnica de prevención en el País Vasco por parte de la FPRL de forma incorrecta, dado que su financiación debería haberse tramitado, en su caso, a través del órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como sucede con el resto de Gabinetes Técnicos de UGT en el resto de Comunidades Autónomas.

El importe correspondiente a la financiación del Gabinete de Salud Laboral y Medio Ambiente de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya fue igual a 101.889,96 euros.

4º. La FPRL ha venido financiando desde la Convocatoria 2000 el Boletín de Prevención de Riesgos Laborales, editado por UGT-Confederal, mediante acciones directas (en las últimas convocatorias, a través de las siguientes acciones: D-161/2004, D-208/2005, D-256/2006 y D-280/2007).

El objeto de la acción D-161/2004, "*Boletín para la Prevención de Riesgos Laborales",* fue editar en formato papel y electrónico un Boletín de Prevención de Riesgos Laborales. No sólo se repite la temática de esta acción año tras año, sino que también el número de personas que han participado en las sucesivas acciones a lo largo de las distintas convocatorias se ha mantenido inalterable.

A través del análisis realizado por este Tribunal de Cuentas respecto del número de horas imputadas en las acciones de las últimas Convocatorias, dicho Tribunal ha apreciado un incremento de horas y, por tanto, de gastos de personal, en la acción D-208/2005, coincidente con el incremento de la dotación presupuestaria que tuvo la FPRL en dicho año, con respecto a la acción D-161/2004.

Dado que el Boletín de Prevención de Riesgos Laborales sólo se editó en formato electrónico y no varió ni cualitativa ni cuantitativamente de contenido, el Tribunal de Cuentas no considera justificado el incremento del número de horas de trabajo del personal imputadas en las acciones D-208/2005, D-256/2006, y D-280/2007, respecto a las horas imputadas en la acción D-161/2004, que se editó en papel y también en formato electrónico.

Así pues, a juicio del Tribunal de Cuentas, la financiación de esta acción que ya fue ejecutada en años anteriores por UGT-Confederal, imputando menos horas de trabajo, con idénticos resultados, no parece acorde con los principios de eficacia y eficiencia aplicable a la gestión de estos fondos públicos.

5º. UGT-Confederal no formalizó para ninguna de las acciones pertenecientes a la convocatoria del ejercicio 2006 el contrato de cesión exclusiva de derechos sobre los productos finales a favor de la FPRL.

La Guía de seguimiento 2006 no hace referencia expresa a la obligación de formalizar un contrato de cesión exclusiva de derechos sobre los productos finales elaborados por el ejecutante a favor de la FPRL. Sin embargo, establece en su punto 1.1 que *"la explotación de la propiedad intelectual de los trabajos será de la Fundación. Para la difusión, publicación, cita o divulgación por terceros de los trabajos finales, será obligatoria la obtención de la pertinente autorización de la Fundación, sin que en ningún caso, pueda cobrarse por la utilización del uso de estos trabajos finales".*

La forma establecida por la FPRL para garantizar que la explotación de la propiedad intelectual de los trabajos será de dicha Fundación, es mediante la firma del contrato de cesión exclusiva de derechos o documento análogo, como sí exige la FPRL a la mayor parte del resto de las entidades ejecutantes que han sido objeto de análisis en la muestra examinada por este Tribunal de Cuentas. Por tanto, la FPRL incumplió el principio de igualdad que debió imperar en la gestión de estas entregas dinerarias sin contraprestación, al no exigir la remisión de este contrato a UGT-Confederal.

En todo caso, la formalización del contrato de cesión exclusiva de derechos debería estar contemplada en la Convocatoria y en la Guía de seguimiento que elabora la FPRL cada año.

6º. En la acción D-258/2006, *"Ampliación y mantenimiento del Observatorio de Riesgos Psicosociales",* no quedó acreditada la distribución de los productos finales que fueron objeto de esta acción.

Así, los productos finales de la acción (boletines y guías) fueron distribuidos por UGT entre la Comisión Ejecutiva de UGT, entre sus uniones territoriales y entre sus federaciones, pero no constaba en el expediente ninguna justificación de que dicho producto llegara a los destinatarios finales de la acción, es decir, a empresas y trabajadores, puesto que no existía justificación de la redistribución efectuada por la Comisión Ejecutiva, las uniones territoriales y las federaciones de UGT-Confederal de dichos productos finales.

La FPRL debería solicitar, para todas las acciones, los acuses de recibo de entrega en cada uno de los destinatarios finales de los productos, donde constara el número de ejemplares recibidos.

Por tanto, no hay constancia en el expediente de que el ejecutante cumpliera el apartado 5 de la Convocatoria 2006, que señala que *"serán destinatarios finales de las acciones las empresas y trabajadores, preferentemente las pequeñas empresas".*

7º. UGT-Confederal imputó dentro del concepto *"Gastos específicos"* del Informe Económico Final de la acción D-257/2006, *"Actualización y mejora del sistema transversal e integral de apoyo a las oficinas técnicas de prevención",* el gasto relativo a la financiación de las líneas de acceso intranet ADSL de las oficinas técnicas de prevención de 18 uniones territoriales de la Unión General de Trabajadores. Estas líneas eran susceptibles de uso alternativo por las Oficinas Técnicas de Prevención de Riesgos Laborales para cualquier otra actividad, además de para los temas relacionados con Salud Laboral. La FPRL financió este gasto. El importe facturado por Telefónica de España ascendía a 30.000 euros anuales.

Ante esta situación, existió un evidente riesgo de que en realidad la FPRL financiara las líneas de ADSL de Intranet con carácter general, imputándose todo el coste de las mismas a la acción, aun cuando dichas líneas fueran susceptibles de usos alternativos, dado que no quedó acreditado en el expediente que su utilización fuera exclusiva para el departamento relacionado con la salud laboral, que era el encargado de la ejecución de la acción.

8º. En la acción D-258/2006, *"Ampliación y mantenimiento del Observatorio de Riesgos Psicosociales"*, UGT-Confederal no adjuntó la memoria justificativa de contratación ni los tres presupuestos que debió solicitar a tres entidades distintas para subcontratar.

La Convocatoria y su Guía de seguimiento 2006 son aplicables específicamente también a las acciones directas. Por tanto, UGT-Confederal incumplió el apartado 10 de la Convocatoria 2006, el cual establece que *"la subcontratación deberá estar justificada mediante el concurso de al menos tres presupuestos de entidades distintas que justifiquen la elección hecha"*, así como el apartado 3.4.7 de la Guía de seguimiento 2006, en la parte relativa a la documentación acreditativa que debe acompañar la subcontratación, por lo que la FPRL debe exigir con mayor rigor el cumplimiento de este requisito.

2.8.- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PAÍS VALENCIANO

I.- INTRODUCCIÓN

1.- NATURALEZA DE LA ENTIDAD EJECUTANTE

Unión General de Trabajadores del País Valenciano (en adelante, UGT del País Valenciano) es una unión territorial del sindicato Unión General de Trabajadores.

Junto con Comisiones Obreras del País Valenciano, es parte integrante del Consejo General del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo (INVASSAT), órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Valenciana en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, en representación de las organizaciones sindicales de dicha Comunidad.

Conviene precisar que el Secretario de Salud Laboral y Medio Ambiente de UGT del País Valenciano forma parte del citado órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Valenciana y es Patrono de la FPRL en representación de UGT.

2.- ACCIONES EJECUTADAS POR UGT DEL PAÍS VALENCIANO, DURANTE EL PERÍODO 2000 A 2007

UGT del País Valenciano ejecutó las siguientes acciones en el período comprendido entre las convocatorias de asignación de recursos correspondientes a los ejercicios 2000 a 2007, ambos inclusive:

Cuadro nº 67

ACCIONES EJECUTADAS POR UGT DEL PAÍS VALENCIANO CORRESPONDIENTES A LAS CONVOCATORIAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LOS AÑOS 2000-2007

CONVOCATORIA	ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES	
	N.º	IMPORTE
2000	1	188.468,38
2001	1	209.322,80
2002	1	195.011,37
2003	1	143.689,88
2004	1	156.862,36
2005	3	334.314,57
2006	3	368.716,05
2007	2	388.245,00
Total	**13**	**1.984.630,41**

De acuerdo con el anterior cuadro, UGT del País Valenciano ha ejecutado acciones financiadas por la FPRL desde la primera convocatoria de asignación de recursos, correspondiente al ejercicio 2000, en que desarrolló una acción indirecta territorial por un importe de 188.468,38 euros, que representó un porcentaje del 21,7% en relación con el importe total de las acciones indirectas territoriales aprobadas en dicha convocatoria para su ejecución en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana. En las cuatro convocatorias siguientes también fue ejecutante de acción indirecta territorial, de tres en 2005 y en 2006 y de dos en 2007. Sin embargo, con independencia

de su número e importe, el total de las acciones indirectas territoriales ejecutadas por UGT del País Valenciano, en todos y cada uno de los ejercicios del periodo 2000-2007, representó idéntico porcentaje del 21,7% en relación con el importe total de las acciones indirectas territoriales propuestas por el Consejo General del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo y confirmadas por el Patronato de la FPRL en los respectivos ejercicios.

Ello justifica que el incremento en más del doble del importe conjunto de las tres acciones ejecutadas en 2005 con respecto a la ejecutada en 2004 por UGT del País Valenciano, igual al 113%, no fuera sino un reflejo exacto del incremento del importe de las acciones indirectas territoriales aprobadas por el órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Valenciana producido en la convocatoria del ejercicio 2005 con respecto a la del ejercicio 2004. En último término, la razón de dicho aumento en el número de acciones y en su importe se debió principalmente a que en el ejercicio 2005 la financiación de la FPRL procedente del Fondo de Prevención y Rehabilitación se incrementó en casi el doble con respecto al ejercicio anterior (de 12.006.166 euros en el ejercicio 2004 pasó a 24.000.000 euros en el ejercicio 2005).

II.- RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE LAS ACCIONES

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

UGT del País Valenciano ejecutó tres acciones pertenecientes a la Convocatoria 2006, todas ellas acciones indirectas territoriales, por lo que el solicitante fue el órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma Valenciana, es decir, el Consejo General del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo (INVASSAT):

- Acción IT-238/2006, *"Proyecto de información y asistencia técnica para el desarrollo de una cultura de prevención en las pequeñas y medianas empresas"*.

- Acción IT-239/2006, *"Implantación del servicio de asistencia y prevención ante los nuevos riesgos emergentes"*.

- Acción IT-240/2006, *"Creación de oficinas de asesoramiento e intercambio de prácticas en materia preventiva"*.

El objetivo principal de la acción IT-238/2006 fue el establecimiento de un servicio de Asistencia Técnica que asesorara la actividad preventiva de los trabajadores, de los delegados de prevención y de los empresarios de pequeñas y medianas empresas.

En cuanto a la acción IT-239/2006, consistió en la prestación de un servicio de asesoramiento en materia de prevención de riesgos laborales, así como la realización de asesoramientos individualizados y de protocolos de evaluación y diagnóstico.

Por último, la acción IT-240/2006 comprendió el establecimiento y difusión de Oficinas Permanentes de Asesoramiento e intercambio de prácticas en prevención.

El importe concedido para dichas acciones se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 68

ACCIONES EJECUTADAS POR UGT DEL PAÍS VALENCIANO CORRESPONDIENTES A LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL AÑO 2006

N.º DE EXPEDIENTE	PRESUPUESTO TOTAL APROBADO	PRESUPUESTO CON MODIFICACIONES AUTORIZADAS	GASTOS PRESENTADOS POR EL EJECUTANTE	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL
IT-238/2006	165.405,48	165.405,48	165.405,48	165.292,08
IT-239/2006	84.342,57	84.342,57	84.342,83	84.342,57
IT-240/2006	118.968,00	118.968,00	118.777,48	118.522,35
Total	**368.716,05**	**368.716,05**	**368.525,79**	**368.157,00**

El concepto *"Presupuesto total aprobado"* del cuadro anterior refleja el importe concedido por la FPRL a UGT del País Valenciano para el desarrollo de las correspondientes acciones, el concepto *"Gastos presentados por el ejecutante"* refleja los gastos justificados y presentados por UGT del País Valenciano a la FPRL, mientras que la última columna corresponde a los gastos finalmente aceptados y liquidados por la FPRL, es decir, lo realmente financiado por la FPRL.

La FPRL aceptó prácticamente el 100% de los gastos presentados por UGT del País Valenciano. Las diferencias entre los gastos presentados por el ejecutante y los admitidos por la FPRL se debieron a pequeñas desviaciones de los gastos respecto al límite del presupuesto y a que la FPRL no aceptó un importe de 235,48 euros de gastos por el uso de locales arrendados correspondientes a la acción IT-240/2006, *"Creación de oficinas de asesoramiento e intercambio de prácticas en materia preventiva".*

El Tribunal de Cuentas ha constatado que el contenido de la acción IT-238/2006, la prestación de asesoramiento preventivo dirigido trabajadores, delegados de prevención y empresarios de pequeñas y medianas empresas, por parte del Servicio de información y asesoramiento técnico de UGT del País Valenciano, era igual al de las siguientes acciones indirectas territoriales ejecutadas por esta organización sindical desde la convocatoria de asignación de recursos de 2000 (IT-038/2000, por importe de 188.468,38 euros; IT-177/2001, por importe de 209.322,84 euros; IT-168/2002, por importe de 195.011,37 euros; IT-133/2003, por importe de 143.689,88 euros; IT-154/2004, por importe de 156.862,36 euros; IT-199/2005, por importe de 159.990,71 euros e IT-274/2007, por importe de 182.200,21 euros). Es decir, desde que se creara dicho servicio a través de la acción correspondiente a la convocatoria de 2000, se ha venido financiando su funcionamiento, año tras año, a través de sucesivas acciones de la FPRL.

Asimismo, el Tribunal ha comprobado que, hasta la convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2004 inclusive, la acción relativa a la prestación de asesoramiento fue la única acción ejecutada por UGT del País Valenciano. A partir de dicha convocatoria, esta organización sindical fue ejecutante, además, de otras acciones, lo que significó que el porcentaje que representaba el importe de dicha acción con respecto al importe total de las acciones indirectas territoriales propuestas por el Consejo General del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo y confirmadas por el Patronato de la FPRL en cada uno de los ejercicios del periodo 2000-2004, esto es, un 21,7%, disminuyera, situándose en torno a un 10% en los tres ejercicios siguientes, aun cuando el importe de la acción se incrementara cada año con respecto al anterior.

Por último, el Tribunal ha podido constatar que esta aprobación en sucesivas convocatorias de la misma acción por importes que representaron porcentajes fijos en relación con el importe total de las acciones indirectas territoriales propuestas por el Consejo General del Instituto Valenciano de

Seguridad y Salud en el Trabajo y confirmadas por el Patronato de la FPRL en los correspondientes ejercicios, no fue unida a la realización, por parte de la FPRL, de una evaluación o seguimiento de los resultados obtenidos en la ejecución de cada acción que justificaran su reiterada financiación, lo que incrementó el riesgo de incumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia en la aplicación de estos fondos públicos.

El siguiente cuadro establece las fechas en las que la FPRL realizó los pagos de los anticipos percibidos por UGT País Valenciano, así como las fechas de liquidación de las acciones correspondientes a la convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2006. Como se puede comprobar, aunque el plazo de ejecución de las acciones finalizó el 31/12/2007, la liquidación no se produjo hasta 2009:

Cuadro nº 69

TRANSFERENCIAS EFECTUADAS POR LA FPRL A UGT DEL PAÍS VALENCIANO

TIPO DE PAGO	IT-238/2006		IT-239/2006		IT-240/2006	
	IMPORTE	FECHA	IMPORTE	FECHA	IMPORTE	FECHA
Primer anticipo 50%	82.702,74	12/4/2007	42.171,29	12/4/2007	59.484,00	12/4/2007
Segundo anticipo 30%	49.621,64	5/12/2007	25.302,77	5/12/2007	35.690,40	5/12/2007
Liquidación final	32.967,70	14/1/2009	16.868,51	9/2/2009	23.347,95	9/2/2009
Total	**165.292,08**	**-**	**84.342,57**	**-**	**118.522,35**	**-**

El siguiente cuadro refleja el importe conjunto de los gastos liquidados por la FPRL a UGT del País Valenciano por las tres acciones ejecutadas pertenecientes a la Convocatoria 2006, distinguiendo por conceptos de gastos recogidos en el Informe Económico Final:

Cuadro nº 70

GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL A UGT DEL PAÍS VALENCIANO, CLASIFICADOS POR CONCEPTO DE GASTO DEL INFORME ECONÓMICO FINAL

CONCEPTO DE GASTO	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL	%
Retribución de personal	284.301,79	77,22
Coste de locales	2.418,72	0,66
Gastos específicos	34.848,00	9,47
Gastos por dietas y desplazamientos	3.853,90	1,05
Subcontratación de servicios	25.203,55	6,85
Otros costes	17.531,28	4,76
Total	**368.157,00**	**100,00**

De acuerdo con el cuadro anterior, los conceptos de gastos que representaron un porcentaje mayor respecto al total del importe liquidado fueron las retribuciones de personal (77,22%). El resto de conceptos de gastos fueron poco significativos.

2.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA CONVOCATORIA Y EN LA GUÍA DE SEGUIMIENTO 2006

El procedimiento de asignación de recursos de las acciones financiadas por la FPRL está regulado por dos normas de derecho privado, aprobadas cada año por el Patronato de la FPRL: la Convocatoria y su Guía de seguimiento.

Por lo que se refiere a los posibles reintegros de las asignaciones recibidas por los ejecutantes de las acciones, de acuerdo con el apartado 16 de la Convocatoria 2006, relativo al reintegro de la asignación otorgada, dicha asignación *"podrá ser total o parcialmente objeto de reintegro, con arreglo a lo indicado en el último párrafo del punto 11, cuando se compruebe por los procesos de seguimiento y control la falta de veracidad de las declaraciones contenidas en la solicitud, o la alteración de las condiciones en que se formuló la ejecución de la acción. Igualmente podrá procederse directamente al reintegro de todo o parte de los anticipos recibidos mediante la realización de una autoliquidación tal y como se indica en la Guía de seguimiento anexa a esta Convocatoria".*

El citado último párrafo del punto 11 establece que *"la adquisición y conservación del derecho a la asignación implica para el ejecutante el cumplimiento expreso de los siguientes requisitos y condiciones: (…) reintegro total o parcial de la asignación percibida, con intereses, cuando por incumplimiento de alguno de los requisitos de esta Convocatoria, les sea requerido. El cálculo de los intereses se efectuará con sujeción al tipo de interés legal del dinero vigente desde el día siguiente del pago de la asignación".*

Las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas, en el análisis de las acciones ejecutadas por UGT del País Valenciano, son las siguientes:

2.1.- ANÁLISIS DE LOS GASTOS DE PERSONAL

1º. Algunos trabajadores que participaron en las acciones IT-238/2006, "*Proyecto de información y asistencia técnica para el desarrollo de una cultura de prevención en las pequeñas y medianas empresas*", IT-239/2006, "*Implantación del servicio de asistencia y prevención ante los nuevos riesgos emergentes*" e IT-240/2006, "*Creación de oficinas de asesoramiento e intercambio de prácticas en materia preventiva*", dedicaron el 100% de su jornada laboral a la ejecución de la correspondientes acciones, según se desprende del "*Informe de Tiempo del Personal Asignado*", firmado por los trabajadores y el responsable de las acciones. Por otra parte, el convenio colectivo de trabajo aplicable a UGT del País Valenciano establecía que la jornada anual máxima sería igual a 1.568 horas anuales.

   Sin embargo, la suma de horas de trabajo imputadas y financiadas por la FPRL a las acciones desarrolladas por estos trabajadores superaba las horas máximas anuales del convenio colectivo de trabajo aplicable. En las alegaciones formuladas por este ejecutante expone que se debió a la financiación de las retribuciones correspondientes al mes de vacaciones para los trabajadores que dedicaron la totalidad de su jornada laboral a la realización de las acciones.

   A este respecto, este Tribunal de Cuentas considera conveniente destacar que las actuaciones realizadas por el Patronato de la Fundación admitiendo a algunas entidades ejecutantes la financiación de las retribuciones correspondientes al mes de vacaciones y sobrepasar el número de horas máximas a las establecidas en los respectivos convenios colectivos, y no a otras entidades, se contrapone al cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación que son aplicables a la gestión de estos fondos públicos.

Este Tribunal de Cuentas considera que, el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación recogidos en la Ley General de Subvenciones, exige que la Fundación realice una interpretación coherente con estos principios, y adopte un criterio aplicable en un mismo y único sentido a todas las entidades ejecutantes y una decisión en cuanto a su financiación en la Convocatoria de 2006.

Por otra parte, para el cálculo del importe a imputar a la acción correspondiente a los equipos informáticos y medios técnicos directamente empleados para el desarrollo de dicha acción, el cociente de imputación temporal a tener en cuenta por cada entidad ejecutante para realizar dicho cálculo es, según la Guía de seguimiento 2006, el siguiente: *"suma de horas imputadas al proyecto"* (información obtenida directamente de la tabla A.2) dividido entre *"suma de horas según convenio del personal que imputa coste"* (según convenio colectivo de aplicación). Por tanto, en el caso de que las horas dedicadas al proyecto fueran superiores a las horas máximas de trabajo establecidas en el convenio colectivo aplicable a la entidad ejecutante, dicho coeficiente de imputación temporal sería superior a la unidad y, por tanto, su resultado sería totalmente ilógico y podría suponer una financiación superior al coste de adquisición de estos bienes[26].

2º. El apartado 3.4.3 de la Guía de seguimiento 2006 establece que "*se resarcirán los costes de personal imputables a la ejecución de la acción (…)".*

Dentro del expediente de la acción IT-240/2006, *"Creación de oficinas de asesoramiento e intercambio de prácticas en materia preventiva"*, figuraba el contrato laboral de un trabajador adscrito a la acción (R.R.G). Dicho contrato laboral pertenecía a la modalidad de *"contrato por obra o servicio"*, y fue firmado el 1 de enero de 2006, siendo la obra o servicio el siguiente: "(…) *que tras haberse celebrado el congreso ordinario de la U.C. Ribera Baixa-La Safor-Vall D´Albaida con fecha 24/09/2005 se ha elegido para atender las tareas de SC. Organización/administración".* Es decir, el objeto del contrato no incluía la ejecución de acciones de la FPRL.

El importe aplicado a la acción IT-240/2006, *"Creación de oficinas de asesoramiento e intercambio de prácticas en materia preventiva"*, por gastos de personal correspondientes a este trabajador ascendió a 23.833,23 euros.

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado (23.833,23 euros más la parte correspondiente al concepto de gasto *"Otros Costes",* importe que asciende, en total, a 25.024,89 euros). Sin embargo, a la fecha en que este Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, UGT del País Valenciano no había efectuado el correspondiente ingreso. En alegaciones, el Presidente del Patronato ha informado a este Tribunal, sin justificarlo documentalmente, que esta entidad ejecutante realizó el ingreso de la deuda a favor de la FPRL.

2.2.- ANÁLISIS DE OTROS GASTOS

[26] En el trámite de alegaciones, el Presidente del Patronato ha informado a este Tribunal, sin justificarlo documentalmente, que para el cálculo del coeficiente temporal ha venido utilizando magnitudes no homogéneas, señalando que la Convocatoria de 2010 reflejará la corrección, es decir, confirma lo expresado por este Tribunal en el Anteproyecto de Informe.

1º. En relación a la acción IT-239/2006, *"Implantación del servicio de asistencia y prevención ante los nuevos riesgos emergentes*", UGT del País Valenciano subcontrató con la Universidad de Valencia la realización de un estudio, que iba a ser financiado a través de una modificación presupuestaria aprobada por la FPRL para dicha acción. El gasto financiado por la FPRL ascendió a 17.226 euros, abonado en dos pagos idénticos.

Sin embargo, dicho gasto fue subcontratado antes de autorizarse la correspondiente modificación presupuestaria por parte de la FPRL, lo que incumpliría el apartado 10 de Convocatoria de 2006 que dispone que "*para todas las modificaciones de los importes de los distintos conceptos será necesaria la autorización <u>previa y expresa</u> de la FUNDACIÓN*".

En diciembre de 2007, la FPRL aprobó una modificación presupuestaria que incrementó el importe de este apartado del presupuesto en 1.046,50 euros, cuando el gasto ya había sido facturado (las facturas justificativas eran de fecha abril y octubre de 2007). Por tanto, este Tribunal de Cuentas considera que la FPRL no debió autorizar esta modificación, dado que el gasto ya estaba devengado.

Conviene señalar que la FPRL, en liquidaciones de otras acciones (v.gr.: IT-240/2006) advirtió al ejecutante en cuestión (en este caso, la propia UGT del País Valenciano) que no aceptaría modificaciones presupuestarias de gastos realizados con anterioridad a la fecha de solicitud de dicha modificación. Por tanto, la FPRL no aceptó este tipo de gastos al realizar las liquidaciones de otras acciones del mismo ejecutante, por lo que el Tribunal de Cuentas insta a la FPRL al cumplimiento en todos los casos de los criterios fijados en la Convocatoria y en la Guía de seguimiento.

2º. De acuerdo con la Orden de 15 de octubre de 1982 de la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalitat Valenciana, por la que se regula el destino de los ejemplares entregados en el Depósito Legal de Libros, modificada por la Orden de 15 de noviembre de 1984, existen una serie de materiales sujetos a depósito, es decir, sujetos a la obligación de ser entregados a la Administración con el objetivo de que ésta recopile el material bibliográfico producido con fines de preservación y divulgación.

Uno de los materiales sujetos a depósito son los libros, cualquiera que sea su contenido y forma de impresión y estén o no destinados a la venta.

Para ello, la empresa impresora o productora realiza la solicitud de un número de depósito legal a la Comunidad Autónoma competente, antes de realizar la impresión o producción de la obra. Después de un plazo determinado, una vez terminada la obra objeto de depósito y antes de proceder a su distribución o venta, el impresor entregará a la Oficina de Depósito un número determinado de ejemplares.

En la acción IT-240/2006, *"Creación de oficinas de asesoramiento e intercambio de prácticas en materia preventiva",* el año que figuraba en el número de Depósito Legal de las guías elaboradas como productos finales de dicha acción fue el año 2008, que en buena lógica habría de coincidir con el año de impresión de las mismas, mientras que la factura emitida por la empresa encargada de su impresión era de fecha 28 de diciembre de 2007, lo que puede inducir a concluir que la factura fue presentada sin la preceptiva entrega del material impreso.

Es decir, si la entidad subcontratada por UGT del País Valenciano para realizar la impresión de las guías (la empresa *"Goaprint"*) emitió una factura a UGT del País Valenciano de fecha 28 de diciembre de 2007 (número de factura *"C-822107"*), y en la primera página de dichas guías debía figurar impreso el año del Depósito legal de las guías, por lógica dicho año de Depósito

legal debería haber sido el 2007 (es decir, el mismo año de la factura). No obstante, en las guías constaba como año de Depósito legal el 2008. Por tanto, existen indicios de que la empresa subcontratada emitió la factura a UGT del País Valenciano cuando el producto todavía no había sido entregado, con el único objetivo de que dicha factura fuera financiada por la acción de la FPRL (puesto que, de acuerdo con el apartado 3.3.2 de la Guía de seguimiento 2006, *"(*…) *no se admitirán imputaciones de gastos devengados con anterioridad a dichas fechas, ni con posterioridad a la fecha de finalización de la acción. La fecha de las facturas, independientemente de la fecha de pago de las mismas, deberá estar comprendida dentro del período de ejecución de la acción",* por lo que la fecha límite de todas las facturas justificativas en este caso sería el 31 de diciembre de 2007).

A juicio de este Tribunal de Cuentas, con el fin de acreditar la efectiva entrega de los productos finales a las entidades ejecutantes de acciones, la FPRL debería exigir los albaranes de entrega de los productos finales a dichas entidades, evitando así que se emitan facturas antes de la elaboración de los productos.

3º. El apartado 17 de la Convocatoria 2006, relativo a la liquidación de la asignación de las acciones manifiesta que "*una vez finalizada la acción, el ejecutante deberá presentar a la Fundación (…) la acreditación de la realización de la acción firmada por el solicitante de la misma, o en la forma que acuerde el órgano tripartito correspondiente, en el caso de las acciones de carácter territorial".*

Es decir, de acuerdo con la citada convocatoria, una vez ejecutada la acción, el solicitante de la misma o, en su caso, en la forma que determine el órgano tripartito territorial y de participación institucional en el caso de acciones indirectas territoriales, debe remitir un certificado a la FPRL en el que acredite que la acción ha sido realizada.

En el caso de UGT del País Valenciano, el solicitante de la acción (el Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo, INVASSAT) remitió un escrito a la Fundación con fecha 18 de enero de 2008 donde manifestaba que *"el INVASSAT no ha tomado ningún acuerdo o procedimiento que acredite la ejecución de las acciones que se presentaron por la Comunidad Valenciana, al amparo de la convocatoria de ayudas de 2006, entendiendo que es responsabilidad de cada una de las entidades ejecutantes acreditar en tiempo y forma ante la Fundación, la ejecución de dichas acciones de acuerdo con los requisitos establecidos en la convocatoria".*

Finalmente, con fecha 16 de julio de 2008, y previo requerimiento de la FPRL, el representante legal de UGT del País Valenciano acreditó la ejecución de las tres acciones ejecutadas por UGT del País Valenciano, pertenecientes a la Convocatoria 2006.

El ejecutante no incumplió lo establecido en el apartado 17 de la Convocatoria 2006 dado que el órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Valenciana (el Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo) determinó mediante escrito a la FPRL que no tomó ningún acuerdo para acreditar la realización de las acciones desarrolladas por entidades en el ámbito de la Comunidad Valenciana, ya que entendió que dicha acreditación era responsabilidad de los propios ejecutantes.

Esta situación pone de manifiesto una falta de segregación de funciones, puesto que es la propia entidad ejecutante quien procede a certificar la idoneidad de las actividades desarrolladas por ella misma. Por ello, el Patronato de la FPRL debería subsanar esta situación e introducir modificaciones sustanciales en el procedimiento de acreditación de realización de las acciones, garantizando que la misma se lleve a cabo por un órgano imparcial y ajeno al

proceso de solicitud y ejecución de las acciones para asegurar el cumplimiento del principio de eficacia en el procedimiento.

4º. De acuerdo con el apartado 3.4.3 de la Guía de seguimiento 2006, *"(...) Las horas dedicadas al proyecto por el personal encargado de la ejecución de la acción deben justificarse mediante la cumplimentación del "Informe de Tiempo del Personal Asignado" que debe proporcionar un detalle mensual de las horas incurridas por cada trabajador. Dicho informe, que complementa a los de Informes de Seguimiento Intermedio y Final respectivamente, deberá estar firmado por el responsable de la ejecución de la acción y sellado por la entidad ejecutora (Tabla A.2)".*

En el "*Informe de Tiempo del Personal Asignado*" del Informe Económico Final correspondiente a la acción IT-239/2006, *"Implantación del servicio de asistencia y prevención ante los nuevos riesgos emergentes"*, en el cual debía constar el nombre, el NIF y la firma de cada uno de los trabajadores asignados al proyecto, no figuraba la firma de un trabajador de UGT del País Valenciano (B.R.S.), el cual causó baja por jubilación el 10 de septiembre de 2007. Al finalizar su contrato con fecha anterior a la presentación del Informe Económico Final, UGT del País Valenciano no recabó su firma para cumplimentar dicho Informe de Tiempo. El coste imputado a la acción por este trabajador ascendió a 11.158,54 euros.

5º. En los expedientes de las acciones IT-238/2006, *"Proyecto de información y asistencia técnica para el desarrollo de una cultura de prevención en las pequeñas y medianas empresas"* e IT-240/2006, *"Creación de oficinas de asesoramiento e intercambio de prácticas en materia preventiva",* figuraban dos *"Informes de Tiempo del Personal Asignado",* en vez de un *"Informe de Tiempo del Personal Asignado"* por cada mes. Uno fue presentado por el ejecutante con el Informe Intermedio, de enero a agosto 2007 (enero a septiembre en el caso de la acción IT-240/2006), y otro con el Informe Final, de septiembre a diciembre 2007 (octubre a diciembre en el caso de la acción IT-240/2006). En ambos sólo constaba una sola firma por trabajador. Es decir, en el informe mensual de tiempos no figuraba una firma mensual por trabajador.

De acuerdo al apartado 3.4.3 de la Guía de seguimiento 2006 *"las horas dedicadas al proyecto por el personal encargado de la ejecución de la acción deben justificarse mediante la cumplimentación del "Informe de Tiempo del Personal Asignado" que debe proporcionar un detalle mensual de las horas incurridas por cada trabajador. Dicho informe, que complementa a los de Informes de Seguimiento Intermedio y Final respectivamente, deberá estar firmado por el responsable de la ejecución de la acción y sellado por la entidad ejecutora (Tabla A.2)".*

6º. En relación a la acción IT-239/2006, *"Implantación del servicio de asistencia y prevención ante los nuevos riesgos emergentes",* UGT del País Valenciano no aportó los tres presupuestos necesarios que exige el apartado 10 de la Convocatoria 2006 para poder subcontratar, a pesar de los requerimientos realizados por la FPRL, justificando la elección de la entidad subcontratada (Universidad de Valencia) por la adecuación de los medios materiales y humanos de los que disponía dicha Universidad para realizar el estudio planteado.

Lo mismo sucedió en la acción IT-240/2006, *"Creación de oficinas de asesoramiento e intercambio de prácticas en materia preventiva",* donde el ejecutante tampoco aportó los tres presupuestos necesarios para poder subcontratar, a pesar del requerimiento realizado por la FPRL el 20 de octubre de 2008.

7º. En relación a la acción IT-239/2006, *"Implantación del servicio de asistencia y prevención ante los nuevos riesgos emergentes",* la entidad ejecutante subcontrató con la Universidad de Valencia la realización de un estudio. El gasto financiado por la FPRL ascendió a 17.226 euros, abonado en dos pagos idénticos.

La fecha del contrato es de 5 de marzo de 2007. Este Tribunal de Cuentas detectó al menos tres deficiencias en dicho contrato:

- En el contrato figuraba que "*los resultados serán propiedad de UGT-PV. (...) La Universidad deberá solicitar por escrito a UGT-PV su visto bueno para la publicación oral o escrita",* lo cual no se adecua a la Convocatoria 2006, ya que la explotación de la propiedad intelectual de los trabajos pertenece a la FPRL y es a la citada FPRL a quien corresponde autorizar su uso.

- En segundo lugar, el contrato también señalaba que la entidad subcontratada *"se compromete a la entrega de un informe*", si bien éste no figuraba en el expediente entregado al Tribunal de Cuentas por UGT del País Valenciano.

- Por último, la duración del contrato era de 12 meses, por lo que superaba el período de ejecución de la acción.

8º. De acuerdo con la Orden de 15 de octubre de 1982 de la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalitat Valenciana, por la que se regula el destino de los ejemplares entregados en el Depósito Legal de Libros, modificada por la Orden de 15 de noviembre de 1984, existen diversos materiales sujetos a depósito, es decir, sujetos a la obligación de ser entregados a la Administración con el objetivo de que ésta recopile el material bibliográfico producido con fines de preservación y divulgación.

Uno de los materiales sujetos a depósito son los libros, cualquiera que sea su contenido y forma de impresión y estén o no destinados a la venta.

Para ello, la empresa impresora o productora formula una petición de un número de depósito legal a la Comunidad Autónoma competente, antes de realizar la impresión o producción de la obra. Después de un plazo determinado, una vez terminada la obra objeto de depósito y antes de proceder a su distribución o venta, el impresor entregará a la Oficina de Depósito un número determinado de ejemplares.

En relación a la acción IT-239/2006, *"Implantación del servicio de asistencia y prevención ante los nuevos riesgos emergentes",* el número de depósito legal no figura en el manual elaborado como producto final, por lo que dicho producto no cumplía todos los requisitos legales exigidos.

9º. UGT del País Valenciano no formalizó, en relación a la acción IT-239/2006, "*Implantación del servicio de asistencia y prevención ante los nuevos riesgos emergentes*", el contrato de cesión exclusiva de derechos sobre los productos finales a favor de la FPRL. Es necesario manifestar que dicha Fundación tampoco se lo requirió.

La Guía de seguimiento 2006 no hace referencia expresa a la obligación de formalizar un contrato de cesión exclusiva de derechos sobre los productos finales elaborados por el ejecutante a favor de la FPRL. Sin embargo, establece en su punto 1.1 que *"la explotación de la propiedad intelectual de los trabajos será de la Fundación. Para la difusión, publicación, cita o divulgación por terceros de los trabajos finales, será obligatoria la obtención de la pertinente autorización de la Fundación, sin que en ningún caso, pueda cobrarse por la utilización del uso de estos trabajos finales".*

La forma establecida por la FPRL para garantizar que la explotación de la propiedad intelectual de los trabajos será de dicha Fundación es mediante la firma del contrato de cesión exclusiva de derechos o documento análogo, como sí exige la FPRL a la mayor parte del resto de las

entidades ejecutantes que han sido objeto de análisis en la muestra examinada por este Tribunal de Cuentas, incumpliéndose el principio de igualdad que debió imperar en la gestión de estas entregas dinerarias sin contraprestación.

Lo mismo sucedió en la acción IT-240/2006, *"Creación de oficinas de asesoramiento e intercambio de prácticas en materia preventiva"* e IT-238/2006, *"Proyecto de información y asistencia técnica para el desarrollo de una cultura de prevención en las pequeñas y medianas empresas".*

2.9.- LABOUR, S.L.L.

I.- INTRODUCCIÓN

1.- NATURALEZA DE LA ENTIDAD EJECUTANTE

Labour Asociados Consultoría Social, Laboral e Internacional, S.L.L. (en adelante Labour, S.L.L.), es una sociedad limitada laboral constituida en 1996, cuyo objeto social es la prestación de servicios técnicos de consultoría, profesionales, de asesoramiento y de elaboración de informes y estudios de mercado a particulares, empresas e instituciones públicas o privadas. Su capital suscrito y desembolsado es de 3.155,31 euros.

2.- ACCIONES EJECUTADAS POR LABOUR, S.L.L. DURANTE EL PERÍODO 2000 A 2007

Labour, S.L.L. ejecutó las siguientes acciones en el período comprendido entre las convocatorias de asignación de recursos correspondientes a los ejercicios 2000 a 2007, ambos inclusive:

Cuadro nº 71

ACCIONES EJECUTADAS POR LABOUR, S.L.L. CORRESPONDIENTES A LAS CONVOCATORIAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LOS AÑOS 2000-2007

CONVOCATORIA	ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES		ACCIONES INDIRECTAS SECTORIALES		TOTAL	
	N.º	IMPORTE	N.º	IMPORTE	N.º	IMPORTE
2000			1	180.303,63	1	180.303,63
2001	1	65.686,12	2	205.219,60	3	270.905,72
2002	1	62.195,00	1	119.086,17	2	181.281,17
2003	1	44.893,00	1	168.460,57	2	213.353,57
2004	1	50.044,00	2	380.928,13	3	430.972,13
2005	1	130.999,48	3	399.670,76	4	530.670,24
2006	1	144.564,45	3	479.216,75	4	623.781,20
2007			2	319.274,90	2	319.274,90
Total	**6**	**498.382,05**	**15**	**2.252.160,51**	**21**	**2.750.542,56**

De acuerdo con el anterior cuadro, Labour, S.L.L. ha venido ejecutando acciones de la FPRL desde la Convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2000, en que desarrolló una acción indirecta sectorial por importe de 180.303,63 euros. En las sucesivas convocatorias también fue ejecutante de acciones indirectas sectoriales, y en el periodo 2001-2006 fue además ejecutante de una acción indirecta territorial.

En suma, en el periodo 2000-2007, Labour, S.L.L. desarrolló un total de 21 acciones de la FPRL, todas ellas indirectas (15 sectoriales y 6 territoriales), cuyo importe acumulado ascendió a 2.750.542,56 euros, lo que representó un porcentaje del 1,9% en relación con el importe conjunto del total de las acciones desarrolladas por la FPRL (acciones directas e indirectas sectoriales y territoriales) en el mismo periodo, convirtiéndola en la segunda empresa privada que más fondos recibió de la FPRL desde la primera Convocatoria de asignación de recursos correspondiente al ejercicio 2000, y en la única empresa que ejecutó acciones de la FPRL en todos los ejercicios de dicho periodo.

Por tipo de acciones indirectas, la suma de las 15 acciones sectoriales ejecutadas fue de 2.252.160,51 euros, lo que representó un porcentaje del 7% en relación con el importe total de las acciones indirectas sectoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL en dicho periodo.

Por su parte, el importe conjunto de las acciones indirectas territoriales ejecutadas por Labour, S.L.L. entre los ejercicios 2001-2006 ascendió a 498.382,05 euros. En todos los ejercicios, fue la Comisión Cántabra de Seguridad y Salud en el Trabajo, órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria, el órgano solicitante de dichas acciones.

El importe concedido a Labour, S.L.L. por la FPRL en la Convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2007, al no ser propuesto como ejecutante de ninguna acción indirecta territorial, disminuyó en un 48% con respecto al ejercicio anterior.

II.- RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE LAS ACCIONES

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

Labour, S.L.L. ejecutó cuatro acciones pertenecientes a la Convocatoria 2006, que fueron las siguientes:

- Acción IS-030/2006, *"Condiciones de trabajo y salud laboral de los trabajadores de autoridades portuarias y puertos del Estado. La incidencia del trabajo a turnos y nocturno",* cuyos solicitantes fueron la Federación Estatal de Transportes Comunicaciones y Mar de la Unión General de Trabajadores, la Federación Estatal de Comunicación y Transporte de CC.OO. y la entidad *"Puertos del Estado y Autoridades Portuarias"*.

- Acción IS-032/2006, *"Nuevas tecnologías, nuevos riesgos. Procesos de Preimpresión, Impresión y Recubrimiento por medio de Tecnología Ultravioleta"*, cuyos solicitantes fueron la Federación de Servicios de la Unión General de Trabajadores, la Federación de Comunicación y Transporte de CC.OO. y la Federación de Industrias Gráficas de España (FEIGRAF).

- Acción IS-033/2006, *"Coordinación de actividades preventivas en el sector del transporte por carretera",* cuyos solicitantes fueron la Federación Estatal de Transportes, Comunicaciones y Mar de la Unión General de Trabajadores, la Federación Estatal de Comunicación y Transporte de CC.OO., la Federación Nacional de Asociaciones de Transporte de España (FENADISMER), la Asociación Nacional de Transportes Internacionales y Discrecionales (ANTID), la Asociación del Transporte Internacional por Carretera (ASTIC) y la Organización Empresarial de Operadores Logísticos.

- Acción IT-185/2006, *"Delegados de prevención en red 2007",* cuyo solicitante fue el órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

La acción IS-030/2006 consistió en el análisis y la evaluación de la información disponible en el ámbito general del sistema de turnos y el trabajo nocturno y en el ámbito específico de la actividad de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias.

La acción IS-032/2006 versó sobre los riesgos a los que están expuestos los trabajadores del sector de las artes gráficas cuyo puesto de trabajo tenga relación directa con las tintas ultravioleta y los procedimientos de trabajo llevados a cabo con este tipo de productos, e incluyó el diseño de instrumentos, la realización del trabajo de campo, el análisis de los datos obtenidos y la elaboración del informe final, del que se editaron 600 ejemplares. Asimismo, con el objetivo de divulgar los

principales riesgos de dichos procesos de impresión, así como su prevención, se editaron 8.000 Guías, 21.000 desplegables y 2.000 CD-rom.

La acción IS-033/2006 consistió en la realización de visitas informativas a empresarios, delegados de prevención y trabajadores del sector, la elaboración de una guía (6.000 ejemplares) para el desarrollo y la coordinación preventiva entre las empresas del sector del transporte por carretera, de un Informe final (600 ejemplares) de resultados con respecto a las visitas individualizadas realizadas, y de un CD-Rom (1.500 unidades) con conceptos básicos sobre coordinación de actividades preventivas y conceptos propios del sector del transporte por carretera relacionados con la Prevención de Riesgos, así como la celebración de una jornada informativa.

Por último, la acción IT-185/2006 consistió en el asesoramiento, información y asistencia a los delegados de prevención que lo solicitasen.

El importe concedido para dichas acciones aparece reflejado en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 72

ACCIONES EJECUTADAS POR LABOUR, S.L.L. CORRESPONDIENTES A LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL AÑO 2006

N.º DE EXPEDIENTE	PRESUPUESTO TOTAL APROBADO	PRESUPUESTO CON MODIFICACIONES AUTORIZADAS	GASTOS PRESENTADOS POR EL EJECUTANTE	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL
IS-030/2006	159.317,35	159.317,35	154.425,18	154.199,51
IS-032/2006	159.945,40	159.945,40	155.245,37	155.213,64
IS-033/2006	159.954,00	159.954,00	153.675,52	153.567,99
IT-185/2006	144.564,45	144.564,45	143.010,36	142.583,45
Total	**623.781,20**	**623.781,20**	**606.356,43**	**605.564,59**

El concepto *"Presupuesto total aprobado"* del cuadro anterior refleja el importe concedido por la FPRL a Labour, S.L.L. para el desarrollo de las correspondientes acciones; el concepto *"Gastos presentados por el ejecutante"* refleja el importe de los gastos presentados y justificados por Labour, S.L.L. a la FPRL, mientras que la última columna corresponde a los gastos finalmente aceptados y liquidados por la FPRL, es decir, lo realmente financiado por la FPRL.

La FPRL aceptó prácticamente el 100% de los gastos presentados por Labour, S.L.L.

Como se puede observar, el importe respectivo de las tres acciones sectoriales ejecutadas por Labour, S.L.L. en el ejercicio 2006 se aproximó bastante al límite máximo de 160.000 euros, fijado para las acciones indirectas sectoriales presentadas conjunta y expresamente por las partes firmantes de Convenios Colectivos estatutarios, en el apartado 4 de la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006.

Por su parte, el importe de la acción indirecta territorial ejecutada por Labour, S.L.L., 144.564,45 euros, representó exactamente el 30% del importe de las acciones indirectas territoriales aprobadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria en la Convocatoria del ejercicio 2006 (481.881,51 euros). Idéntico importe, y por tanto porcentaje, representó la acción indirecta territorial ejecutada por Comisiones Obreras de Cantabria en la misma Convocatoria.

A juicio del Tribunal de Cuentas, de todo lo anterior se deduce que el importe de estas acciones ejecutadas por Labour, S.L.L. no respondió a su coste efectivo, sino que los costes iniciales se ajustaron al presupuesto máximo posible en función de las características de las acciones indirectas en las que fue propuesto como ejecutante en la Convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2006, lo que pudo ser contrario a los principios de eficacia y eficiencia que deben presidir la gestión de los fondos públicos.

El siguiente cuadro establece las fechas en las que la FPRL realizó los pagos de los anticipos percibidos por Labour, S.L.L., así como las fechas de liquidación de las acciones:

Cuadro nº 73

TRANSFERENCIAS EFECTUADAS POR LA FPRL A LABOUR, S.L.L.

TIPO DE PAGO	IS-030/2006		IS-032/2006		IS-033/2006		IT-185/2006	
	IMPORTE	FECHA	IMPORTE	FECHA	IMPORTE	FECHA	IMPORTE	FECHA
Primer anticipo 50%	79.658,68	19/3/2007	79.972,70	26/4/2007	79.977,00	19/3/2007	72.282,23	23/4/2006
Segundo anticipo 30%	47.795,21	13/11/2007	47.983,62	5/12/2007	47.986,20	13/11/2007	43.369,34	5/12/2007
Liquidación final	26.745,62	27/3/2008	27.257,32	28/3/2008	25.604,79	27/3/2008	26.931,88	1/4/2008
Total	**154.199,51**	**-**	**155.213,64**	**-**	**153.567,99**	**-**	**142.583,45**	**-**

El siguiente cuadro refleja el importe conjunto de los gastos liquidados por la FPRL a Labour, S.L.L. por las cuatro acciones ejecutadas pertenecientes a la Convocatoria 2006, distinguiendo por conceptos de gastos recogidos en el Informe Económico Final:

Cuadro nº 74

GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL A LABOUR, S.L.L., CLASIFICADOS POR CONCEPTO DE GASTO DEL INFORME ECONÓMICO FINAL

CONCEPTO DE GASTO	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL	%
Retribución de personal	430.083,79	71,02
Adquisición de material de apoyo	216,03	0,04
Gastos específicos	77.516,04	12,80
Gastos por dietas y desplazamientos	13.953,73	2,30
Subcontratación de servicios	62.945,00	10,39
Otros costes	20.850,00	3,45
Total	**605.564,59**	**100,00**

De acuerdo con el cuadro anterior, los conceptos de gastos que representaron un porcentaje mayor respecto al total del importe liquidado fueron las retribuciones de personal (71,02%), los gastos específicos (12,80%) y los gastos por subcontratación de servicios (10,39%).

2.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA CONVOCATORIA Y EN LA GUÍA DE SEGUIMIENTO 2006

El procedimiento de asignación de recursos de las acciones financiadas por la FPRL está regulado por dos normas de derecho privado, aprobadas cada año por el Patronato de la FPRL: la Convocatoria y su Guía de seguimiento.

Las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas del análisis de los expedientes gestionados por Labour S.L.L son las siguientes:

2.1.- ANÁLISIS DE LOS GASTOS DE PERSONAL

1º. El apartado 3.4.3 de la Guía de seguimiento 2006 establecía que "s*e resarcirán los costes de personal imputables a la ejecución de la acción (…)".*

Dentro del expediente de las acciones IS-030/2006, *"Condiciones de trabajo y salud laboral de los trabajadores de autoridades portuarias y puertos del Estado: La incidencia del trabajo a turnos y nocturno"*, IS-032/2006, *"Nuevas tecnologías, nuevos riesgos. Procesos de Preimpresión, Impresión y Recubrimiento por medio de Tecnología Ultravioleta"*, IS-033/2006, *"Coordinación de actividades preventivas en el sector del transporte por carretera",* e IT-185/2006, *"Delegados de prevención en red 2007"*, figuraban los contratos de dos trabajadores (A.G.P. y S.E.E.) adscritos a algunas de las citadas acciones.

Dichos contratos laborales pertenecían a la modalidad de *"contrato por obra o servicio"*, siendo las obras o servicios las siguientes: *"(…) Universidad e Institución Educativa"* (en el caso del contrato de A.G.P.) y *"Proyecto integración de discapacitados"* (en el caso de S.E.E.).

Es decir, los objetos de sus contratos no incluían la ejecución de acciones de la FPRL ni, por otra parte, guardaban relación con el objeto de la acción realizada.

El importe financiado por la contratación de estos dos trabajadores fue, para cada una de las acciones, el siguiente:

- Acción IS-030/2006, *"Condiciones de trabajo y salud laboral de los trabajadores de autoridades portuarias y puertos del Estado. La incidencia del trabajo a turnos y nocturno"*: un importe de 2.517,21 euros, por imputación de gastos de personal correspondientes a A.G.P.

- Acción IS-032/2006, *"Nuevas tecnologías, nuevos riesgos. Procesos de Preimpresión, Impresión y Recubrimiento por medio de Tecnología Ultravioleta"*: un importe de 2.517,21 euros, por imputación de gastos de personal correspondientes a A.G.P.

- Acción IS-033/2006, *"Coordinación de actividades preventivas en el sector del transporte por carretera":* un importe de 29.486,52 euros por imputación de gastos de personal correspondientes a S.E.E., y un importe de 2.517,21 euros por imputación de gastos de personal correspondientes a A.G.P.

- Acción IT-185/2006, *"Delegados de prevención en red 2007":* un importe de 13.238,94 euros por imputación de gastos de personal correspondientes a S.E.E.

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado. Sin embargo, a la fecha en que este Anteproyecto de Informe se remitió

para alegaciones, Labour, S.L.L. sólo había efectuado el ingreso del 33% del importe correspondiente. En alegaciones, el Presidente del Patronato ha informado a este Tribunal, sin justificarlo documentalmente, que el ejecutante ordenó la transferencia del segundo pago fraccionado, estando pendientes el tercer y cuarto pago.

Por otra parte, dicha Fundación no solicitó los intereses correspondientes, calculados con sujeción al tipo de interés legal del dinero vigente desde el día siguiente al del pago de la liquidación de las respectivas acciones, a pesar de que así lo establece el último párrafo del punto 11 de la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006. En alegaciones, el Presidente del Patronato ha informado a este Tribunal, sin justificarlo documentalmente, que la FPRL solicitó el reintegro de los intereses correspondientes, por importe de 6.276,93 euros, que van a ser ingresados en cada uno de los pagos fraccionados.

2.2.- ANÁLISIS DE OTROS GASTOS

1º. Dentro del concepto de gasto *"Dietas y desplazamientos"* del Informe Económico Final de la acción IS-032/2006, *"Nuevas tecnologías, nuevos riesgos. Procesos de Preimpresión, Impresión y Recubrimiento por medio de Tecnología Ultravioleta"*, existió un gasto por importe de 445,00 euros. Dicho importe financió el desplazamiento del coordinador de la acción (M.G.S.) a Santander los días 21 y 22 de junio de 2007, con esta finalidad: *"Reunión coordinación imprenta proyecto Nuevas Tecnologías"*.

Sin embargo, la fase de edición (es decir, de imprenta) de los productos finales de la acción no dio comienzo hasta noviembre de 2007, como constaba en el Informe Técnico Final presentado por Labour, S.L.L., por lo que a juicio de este Tribunal de Cuentas, dicho viaje estaría injustificado, puesto que el producto en cuestión todavía no estaba editado en el mes de junio. Por tanto, el viaje a Santander fue realizado para concretar detalles de la impresión de un producto que ni siquiera estaba elaborado en la fecha del viaje.

Por otro lado, teniendo en cuenta que Labour, S.L.L. está situada en Madrid, no se percibe la necesidad de subcontratar una empresa de Santander para realizar la impresión de dichos productos finales.

También, dentro de esa misma acción IS-032/2006, *"Nuevas tecnologías, nuevos riesgos. Procesos de Preimpresión, Impresión y Recubrimiento por medio de Tecnología Ultravioleta",* existió otro gasto por importe de 301,48 euros para financiar los gastos de desplazamiento del coordinador de la acción (M.G.S.) de nuevo a Santander los días 18 y 19 de octubre de 2007, si bien en la justificación presentada por Labour, S.L.L. no figuraba la finalidad del desplazamiento.

Por tanto, en este caso, Labour, S.L.L. incumplió el apartado 3.4.7 de la Guía de seguimiento 2006, el cual especifica que *"deberá indicarse la necesidad del gasto y el objeto del desplazamiento, así como la relación de este coste en el desarrollo del proyecto".*

Por último, existió un tercer gasto imputado a la acción IS-032/2006, *"Nuevas tecnologías, nuevos riesgos. Procesos de Preimpresión, Impresión y Recubrimiento por medio de Tecnología Ultravioleta"*, por importe de 135,73 euros, por los gastos de desplazamiento del coordinador de la acción (M.G.S.) a Bilbao, el día 26 de diciembre de 2007. En la justificación entregada por Labour, S.L.L. figuraba como motivo del desplazamiento lo siguiente: *"FPRL 2007 Artes Gráficas"*. Es decir, el motivo de desplazamiento estaba asociado a una acción perteneciente a la convocatoria de 2007, por lo que el gasto no fue imputable a la acción a la

que Labour, S.L.L. lo imputó de hecho (a la acción IS-032/2006, perteneciente a la Convocatoria 2006).

La justificación de estos gastos fue tan deficiente que la propia FPRL, en el escrito de requerimiento de información al Informe Económico Final remitido por la FPRL a Labour, S.L.L., le solicitó una memoria explicativa detallando los motivos de los tres desplazamientos anteriores. La memoria explicativa de los viajes a Santander aporta más dudas a la justificación de los viajes. La respuesta de Labour, S.L.L. a la FPRL fue la siguiente:

"En relación con el viaje realizado a Santander el pasado 21-22 de junio corresponden a reuniones de coordinación para la revisión del producto denominado Tríptico-Desplegable realizado en Santander, el viaje a través de Bilbao se justifica bien por los horarios o el precio". Como ya hemos señalado, con respecto al viaje de 21-22 de junio, Labour, S.L.L. no editó los productos finales hasta el mes de noviembre. En concreto, el Informe Técnico Final de la acción IS-032/2006, *"Nuevas tecnologías, nuevos riesgos. Procesos de Preimpresión, Impresión y Recubrimiento por medio de Tecnología Ultravioleta",* señalaba, en relación a los contenidos de la guía que Labour, S.L.L. habría de elaborar una vez finalizada la cuarta fase de la acción el 31 de octubre de 2007, que "*un extracto de los mismos contenidos servirá para la realización del tríptico*".

Resulta sorprendente que en junio y julio se hicieran reuniones de coordinación de un producto que se elaboraría sobre la base de otro que sería elaborado a partir del mes de noviembre.

"Con respecto a los viajes del 18-19 de octubre y 26 de diciembre corresponden asimismo a reuniones de coordinación con respecto a la realización de la Guía de Prevención de Riesgos Laborales en los procesos con rayos ultravioletas en el sector de artes gráficas también realizada en Santander." (Como también hemos indicado, la hoja de gastos del viaje del 26 de diciembre establecía que el motivo del desplazamiento era *"FPRL 2007 Artes Gráficas",* sin aportar justificación sobre el de 18-19 de octubre).

La FPRL, sin embargo, aceptó las explicaciones de Labour, S.L.L. contenidas en la respuesta anterior.

En conclusión, el importe total de estos gastos indebidamente financiados ascendió a 882,21 euros.

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado. Sin embargo, a la fecha en que este Anteproyecto de Informe se remite para alegaciones, Labour, S.L.L. sólo había efectuado el ingreso del 33% del importe correspondiente.

Por otra parte, dicha Fundación no solicitó los intereses correspondientes, calculados con sujeción al tipo de interés legal del dinero vigente desde el día siguiente al del pago de la liquidación de la acción, a pesar de que así lo establece el último párrafo del punto 11 de la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006. En alegaciones, el Presidente del Patronato ha informado a este Tribunal, sin justificarlo documentalmente, que la FPRL solicitó el reintegro de los intereses correspondientes, por importe de 223,70 euros, que van a ser ingresados en cada uno de los pagos fraccionados.

2º. El apartado *"Dietas y desplazamientos"* del Informe Económico Final de la acción IS-033/2006, *"Coordinación de actividades preventivas en el sector del transporte por carretera",* incluía

gastos de la jornada de presentación en Vigo correspondiente a personas que no pertenecían al personal de Labour, S.L.L., por un importe total de 4.348,48 euros.

El apartado 3.4.7 de la Guía de Seguimiento 2006 establece, en relación al apartado de gastos *"Dietas y desplazamientos",* lo siguiente: *"(...) Incluye los gastos normales de manutención, locomoción, alojamiento...del personal asignado al desarrollo del proyecto".*

A juicio del Tribunal de Cuentas, la asistencia de estas personas a la jornada celebrada en Vigo estaba justificada, ya que Labour, S.L.L. presentó una memoria explicativa con un listado de asistentes a la jornada y su procedencia.

Sin embargo, estos gastos debieron estar reflejados en el apartado *"Gastos específicos"* del Informe Económico Final, y no en el apartado *"Dietas y desplazamientos"*, puesto que los gastos fueron realizados por personas que no pertenecían al personal interno de la acción. El presupuesto del apartado "*Gastos específicos*" ascendió a 23.567 euros, importe que no se puede superar, de acuerdo con la distribución de presupuesto aprobado por la FPRL, pero el ejecutante sólo justificó 20.157,11 euros, por lo que existió un remanente de 3.409,89 euros.

En conclusión, este Tribunal de Cuentas considera que dichos gastos podrían imputarse al apartado "*Gastos específicos*", por lo que el importe del gasto no justificado, por incumplir lo establecido en la Guía de seguimiento 2006, ascendió a 938,59 euros (4.348,48 euros - 3.409,89 euros).

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, con fecha 10 de febrero de 2010, ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado. Sin embargo, a la fecha en que este Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, Labour, S.L.L. sólo había efectuado, con fecha 23 de febrero de 2010, el ingreso del 33% del importe correspondiente.

Por otra parte, dicha Fundación no solicitó los intereses correspondientes, calculados con sujeción al tipo de interés legal del dinero vigente desde el día siguiente al del pago de la liquidación de la acción, a pesar de que así lo establece el último párrafo del punto 11 de la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006.

3º. En relación a la acción IS-032/2006, *"Nuevas tecnologías, nuevos riesgos. Procesos de Preimpresión, Impresión y Recubrimiento por medio de Tecnología Ultravioleta"*, Labour, S.L.L. subcontrató con un experto médico la realización de un informe por importe de 2.000 euros. Dicho informe constaba de 17 páginas (portada incluida). Las 16 páginas restantes tenían el siguiente contenido:

- Página 2: "*Índice*".

- Página 3: "*Introducción*".

- Páginas 4 y 5: "*¿Por qué tecnología UV?*": Describía muy brevemente las razones por las que se impondría el uso de tintas UV y elaboraba una enumeración de los riesgos potenciales.

- Páginas 6 y 7: "*Daños a la salud de las técnicas de impresión con tinta tradicional*": breve descripción de los riesgos de las tintas tradicionales.

- Páginas 8 a 11: *"Efectos de la exposición a disolventes de forma crónica a largo plazo: ¿cáncer?*": Resumen de un trabajo efectuado por la *"IARC"* (Agencia Internacional para la

Investigación del Cáncer) sobre los efectos carcinogénicos de los procesos de impresión y sus tintas".

- Páginas 12 a 14. "*Daños a la salud por la exposición a las tintas UV*": las tintas UV son mejores que las tradicionales porque no tienen disolventes. Descripción muy breve de los riesgos asociados al uso de las tintas UV. Termina su exposición de seis párrafos diciendo "*A grandes rasgos, estos son los principales efectos para la salud de las tintas UV que hay descritos en la bibliografía actual*".

- Página 15: "*Medidas preventivas para evitar los daños a la salud de las tintas UV*": Exposición en seis párrafos: *"uso de guantes"*, *"cumplimiento de la normativa existente en materia de prevención"*, *"vigilancia de la salud"*.

- Página 16: "*Conclusión*".

- Página 17: *"Bibliografía"*.

En el contrato suscrito entre Labour, S.L.L. y el experto médico, éste último se comprometió a la *"Realización de un informe con los análisis de los aspectos sanitarios relacionados con la investigación cuantitativa y elaboración de los textos médicos correspondientes para su utilización en los productos resultantes de este proyecto"*.

El informe elaborado por el experto no contenía dicho *"análisis de los aspectos sanitarios relacionados con la investigación cuantitativa"*.

A mayor abundamiento, a juicio del Tribunal de Cuentas dicho informe era breve (sólo 16 páginas), inconsistente, y no justificaba, ni en el fondo ni en la forma, la necesidad de ser elaborado por un experto médico. Únicamente dedicaba cuatro páginas al tema objeto de la acción (páginas 12 a 15) de forma concisa, en absoluto científica.

Por otro lado, a pesar de ser un gasto incluido en el apartado *"Subcontratación"* del Informe Económico Final, Labour, S.L.L. no aportó a la FPRL ni el presupuesto elaborado por el subcontratado, ni los otros dos presupuestos preceptivos.

Además, en el contrato suscrito con el experto médico, en su cláusula segunda, apartado 3, figuraba expresamente lo siguiente: "*El abono de la cantidad a que se refiere el apartado 2 anterior, queda sujeto en cualquier caso a la condición de que las cantidades finalmente abonadas por la FPRL a LABOUR no sufran variación alguna, de modo que si éstas sufrieran minoración por cualquier causa, LABOUR aplicará automáticamente la misma minoración porcentual a las cantidades que tuviera que abonar a los expertos en virtud del presente contrato*.".

A juicio del Tribunal de Cuentas, esta cláusula no es admisible, puesto que los trabajos subcontratados deben tener un precio determinado, con independencia de su financiación, porque la empresa subcontratada estaría en una situación de inseguridad jurídica, en el supuesto de producirse algún ajuste por parte de la FPRL.

4º. Los productos finales de las acciones ejecutadas por Labour, S.L.L. fueron distribuidos entre los solicitantes de las distintas acciones. No obstante, en los expedientes no constaba ninguna justificación de que dichos productos llegaran a los destinatarios finales de las mismas, es decir, a empresas y a trabajadores.

A este respecto, la FPRL debería solicitar, para todas las acciones desarrolladas por los distintos ejecutantes, los acuses de recibo de entrega en cada uno de los destinatarios finales de los productos, donde constara el número de ejemplares recibidos.

Por tanto, no hay constancia en los expedientes de las acciones pertenecientes a la Convocatoria 2006 de que Labour, S.L.L. cumpliera el apartado 5 de dicha Convocatoria, el cual señala que *"serán destinatarios finales de las acciones las empresas y trabajadores, preferentemente las pequeñas empresas".*

5º. De acuerdo con el apartado 3.4.3 de la Guía de seguimiento 2006, *"(...) Las horas dedicadas al proyecto por el personal encargado de la ejecución de la acción deben justificarse mediante la cumplimentación del "Informe de Tiempo del Personal Asignado" que debe proporcionar un detalle mensual de las horas incurridas por cada trabajador. Dicho informe, que complementa a los de Informes de Seguimiento Intermedio y Final respectivamente, deberá estar firmado por el responsable de la ejecución de la acción y sellado por la entidad ejecutora (Tabla A.2)".*

En el "*Informe de Tiempo del Personal Asignado*" de los Informes Económicos Finales correspondientes a las acciones IS-030/2006, *"Condiciones de trabajo y salud laboral de los trabajadores de autoridades portuarias y puertos del Estado. La incidencia del trabajo a turnos y nocturno"* e IS-032/2006, *"Nuevas tecnologías, nuevos riesgos. Procesos de Preimpresión, Impresión y Recubrimiento por medio de Tecnología Ultravioleta"*, en el cual debía constar el nombre, el NIF y la firma de cada uno de los trabajadores asignados al proyecto, no figuraban las firmas de dos trabajadores de Labour, S.L.L. (A.G.P. e I.H.M.). Los expedientes incluyeron un certificado firmado por A.G.P., donde establecía la imposibilidad de firmar el "*Informe de Tiempo del Personal Asignado*" por haber causado baja en Labour, S.L.L. el 15 de mayo de 2007.

Asimismo, el "*Informe de Tiempo del Personal Asignado*" del Informe Económico Final correspondiente a la acción IT-185/2006, *"Delegados de prevención en red 2007",* no incluyó la firma de una de las trabajadoras adscritas a la acción (E.M.F).

2.10.- FORMAPLUS, S.L.

I.- INTRODUCCIÓN

1.- NATURALEZA DE LA ENTIDAD EJECUTANTE

Formaplus, S.L. es una sociedad limitada constituida en 1999, cuyo objeto social es la prestación de servicios, tanto a particulares como a las Administraciones Públicas, de gestión, asesoría y diseño de planes de formación, así como formación a desempleados, mandos intermedios y directivos, entre otras actividades.

El capital suscrito y desembolsado inicial fue igual a 3.006 euros.

2.- ACCIONES EJECUTADAS POR FORMAPLUS, S.L. DURANTE EL PERÍODO 2000 A 2007

Formaplus, S.L. ejecutó las siguientes acciones en el período comprendido entre las convocatorias de asignación de recursos correspondientes a los ejercicios 2000 a 2007, ambos inclusive:

Cuadro nº 75

ACCIONES EJECUTADAS POR FORMAPLUS, S.L., CORRESPONDIENTES A LAS CONVOCATORIAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LOS AÑOS 2000-2007

CONVOCATORIA	ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES		ACCIONES INDIRECTAS SECTORIALES		TOTAL	
	N.º	IMPORTE	N.º	IMPORTE	N.º	IMPORTE
2004			1	138.886,89	1	138.886,89
2005			1	160.000,00	1	160.000,00
2006	2	55.000,00	2	319.473,52	4	374.473,52
Total	**2**	**55.000,00**	**4**	**618.360,41**	**6**	**673.360,41**

De acuerdo con el anterior cuadro, la primera Convocatoria en la que Formaplus, S.L. ejecutó acciones de la FPRL fue la correspondiente al ejercicio 2004, en que desarrolló una acción indirecta sectorial por importe de 138.886,89 euros. En las dos convocatorias siguientes también fue ejecutante de acciones indirectas sectoriales, a las que se sumó el desarrollo de dos acciones indirectas territoriales en la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006. En la Convocatoria correspondiente al ejercicio 2007 no resultó ejecutante de ninguna acción.

En total, en el periodo 2004-2006, Formaplus, S.L. desarrolló un total de 6 acciones de la FPRL, todas ellas indirectas (4 sectoriales y 2 territoriales), cuyo importe acumulado ascendió a 673.360,41 euros, lo que representó un porcentaje del 1% en relación con el importe conjunto del total de las acciones desarrolladas por la FPRL (acciones directas e indirectas sectoriales y territoriales) en el mismo periodo.

Por tipo de acciones indirectas, la suma de las acciones sectoriales fue de 618.360,41 euros, lo que representó un porcentaje del 4% en relación con el importe total de las acciones indirectas sectoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL en dicho periodo.

Por su parte, el importe de las dos acciones indirectas territoriales ejecutadas por Formaplus, S.L. correspondientes a la Convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2006 ascendió a 55.000 euros. Dichas acciones fueron aprobadas por la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de

Prevención de Riesgos Laborales, órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía y formaron parte de las acciones que presentaron las organizaciones empresariales en el seno de las reuniones de dicho órgano tripartito.

II.- RESULTADOS DEL ANÁLISIS DEL EXPEDIENTE DE LAS ACCIONES

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

Formaplus, S.L. ejecutó cuatro acciones pertenecientes a la Convocatoria 2006, que fueron las siguientes:

- Acción IS-109/2006, *"Identificación de los factores de riesgo y riesgos en el sector del juego del bingo",* cuyas entidades solicitantes fueron la Confederación Española de Organizaciones de Empresarios del Juego del Bingo, la Federación Estatal de Comercio, Hostelería-Turismo y Juego de la Unión General de Trabajadores, la Federación Estatal de Comercio y Hostelería y la Federación de Servicios de Unión Sindical Obrera.

- Acción IS-111/2006, *"Implantación de la actividad preventiva en las micropymes del sector de administraciones de loterías",* cuyos solicitantes fueron la Agrupación Nacional de Asociaciones Provinciales de Administradores de Loterías, la Federación Nacional de Asociaciones Profesionales de Administradores de Loterías, la Federación Estatal de Comercio, Hostelería-Turismo y Juego de la Unión General de Trabajadores y la Federación Estatal de Comercio y Hostelería de CC.OO.

- Acción IT-137/2006, *"Influencia del trabajo nocturno y a turnos en el sector del juego del bingo"*, cuya entidad solicitante fue el Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales.

- Acción IT-138/2006, *"Campaña informativa y de sensibilización en materia de prevención en las empresas de exhibición cinematográfica en Andalucía",* cuya entidad solicitante fue el Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales.

La acción IS-109/2006 consistió en el análisis de las tareas y procedimientos de trabajo realizadas en los puestos de trabajo que figuran en el Convenio Marco Estatal para las Empresas Organizadoras del Juego del Bingo, de las bajas y accidentes producidas en diferentes empresas y de los factores de riesgo existentes en el sector.

La acción IS-111/2006 incluyó un análisis previo del sector de las Administraciones de Loterías, la celebración de tres grupos de discusión, de entrevistas en profundidad a empresarios y trabajadores, la elaboración de un Informe Intermedio y Final y la celebración de una jornada final de difusión de los resultados.

La acción IT-137/2006 incluyó un análisis previo del sector, la celebración de dos grupos de discusión, de entrevistas en profundidad a empresarios y trabajadores, la elaboración de un Informe Intermedio y Final y la celebración de una jornada final de difusión de los resultados.

Por último, la acción IT-138/2006 incluyó un análisis previo del sector, la celebración de un grupo de discusión, la realización de encuestas dirigidas a empresarios y trabajadores, la elaboración de un Informe Intermedio y Final y la celebración de una jornada final de difusión de los resultados.

El importe concedido para dichas acciones aparece reflejado en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 76

ACCIONES EJECUTADAS POR FORMAPLUS, S.L. CORRESPONDIENTES A LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL AÑO 2006

N.º DE EXPEDIENTE	PRESUPUESTO TOTAL APROBADO	PRESUPUESTO CON MODIFICACIONES AUTORIZADAS	GASTOS PRESENTADOS POR EL EJECUTANTE	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL
IS-109/2006	159.932,84	155.379,37	117.393,60	91.542,25
IS-111/2006	158.540,68	150.483,91	115.889,43	84.345,92
IT-137/2006	30.000,00	29.500,80	30.156,26	23.949,74
IT-138/2006	25.000,00	24.500,80	22.979,79	11.366,13
Total	**373.473,52**	**359.864,88**	**286.419,08**	**211.204,04**

El concepto *"Presupuesto Total Aprobado"* del cuadro anterior refleja el importe concedido por la FPRL a Formaplus, S.L. para el desarrollo de las correspondientes acciones; el concepto *"Gastos presentados por el ejecutante"* refleja el importe de los gastos justificados y presentados por Formaplus, S.L. a la FPRL, mientras que la última columna corresponde a los gastos finalmente aceptados y liquidados por la FPRL, es decir, lo realmente financiado por la FPRL.

La FPRL aceptó únicamente el 73,74% de los gastos presentados por Formaplus, S.L. Las diferencias entre los gastos presentados por el ejecutante y los admitidos por la FPRL fueron debidas a desviaciones presupuestarias, principalmente.

Como se puede observar, el importe respectivo de las dos acciones sectoriales ejecutadas por Formaplus, S.L. en el ejercicio 2006 se aproximó bastante al límite máximo de 160.000 euros fijado para las acciones indirectas sectoriales presentadas conjunta y expresamente por las partes firmantes de Convenios Colectivos estatutarios en el punto 4 de la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006, lo que pudo ser contrario a los principios de eficacia y eficiencia que deben presidir la gestión de los fondos públicos.

El siguiente cuadro establece las fechas en las que la FPRL realizó los pagos de los anticipos percibidos por Formaplus, S.L., así como las fechas de liquidación de las acciones:

Cuadro nº 77

TRANSFERENCIAS EFECTUADAS POR LA FPRL A FORMAPLUS, S.L.

TIPO DE PAGO	IS-109/2006		IS-111/2006		IT-137/2006		IT-138/2006	
	IMPORTE	FECHA	IMPORTE	FECHA	IMPORTE	FECHA	IMPORTE	FECHA
Primer anticipo 50%	79.966,42	9/5/2007	79.770,34	9/5/2007	15.000	9/5/2007	12.500	9/5/2007
Segundo anticipo 30%	-	-	-	-	9.000	10/8/2007	-	-
Liquidación final	11.575,83	12/8/2008	4.575,58	12/8/2008	-50,26	-	-1.133,87	-
Total	**91.542,25**	**-**	**84.345,92**	**-**	**23.949,74**	**-**	**11.366,13**	**-**

El siguiente cuadro refleja el importe conjunto de los gastos liquidados por la FPRL a Formaplus, S.L. por las acciones ejecutadas pertenecientes a la Convocatoria 2006, distinguiendo por conceptos de gastos recogidos en el Informe Económico Final:

Cuadro nº 78

GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL A FORMAPLUS, S.L., CLASIFICADOS POR CONCEPTO DE GASTO DEL INFORME ECONÓMICO FINAL

CONCEPTO DE GASTO	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL	%
Retribución de personal	123.181,35	58,32
Coste de locales	113,10	0,05
Gastos específicos	38.024,09	18,00
Gastos por dietas y desplazamientos	21.299,51	10,08
Subcontratación de servicios	20.022,49	9,48
Otros costes	8.563,50	4,05
Total	**211.204,04**	**100,00**

De acuerdo con el cuadro anterior, los conceptos de gastos que representaron un porcentaje mayor respecto al total del importe liquidado fueron las retribuciones de personal (58,32%), los gastos específicos (18%) y los gastos por dietas y desplazamientos (10,08%).

2.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA CONVOCATORIA Y EN LA GUÍA DE SEGUIMIENTO 2006

El procedimiento de asignación de recursos de las acciones financiadas por la FPRL está regulado por dos normas de derecho privado, aprobadas cada año por el Patronato de la FPRL: la Convocatoria y su Guía de seguimiento.

Las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas del análisis de los expedientes gestionados por Formaplus, S.L., son las siguientes:

2.1.- ANÁLISIS DE LOS GASTOS DE PERSONAL

1º. El apartado 3.4.3 de la Guía de seguimiento 2006 establece que "s*e resarcirán los costes de personal imputables a la ejecución de la acción (…)".*

Dentro del expediente de las acciones IS-109/2006, *"Identificación de los factores de riesgo y riesgos en el sector del juego del bingo",* IS-111/2006, *"Implantación de la actividad preventiva en las micropymes del sector de administraciones de loterías"*, e IT-138/2006, *"Campaña informativa y de sensibilización en materia de prevención en las empresas de exhibición cinematográfica en Andalucía",* figuraba el contrato de una trabajadora adscrita a dichas acciones (N.C.G.).

Dicho contrato laboral pertenecía a la modalidad de *"contrato por obra o servicio"*, y fue firmado el 4 de julio de 2007 (registrado en la Oficina de empleo con fecha 3 de agosto de 2007). El contrato recogía textualmente en su cláusula sexta lo siguiente: *"(…) se celebra para la realización de la obra o servicio CAMPAÑA FORCEM 2007, teniendo dicha obra autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa".*

Los importes financiados por la FPRL en tres de las cuatro acciones pertenecientes a la Convocatoria 2006 ejecutadas por Formaplus, S.L. por retribuciones de esta trabajadora fueron los siguientes:

- Acción IS-109/2006, *"Identificación de los factores de riesgo y riesgos en el sector del juego del bingo",* un importe de 2.004,30 euros.

- Acción IS-111/2006, *"Implantación de la actividad preventiva en las micropymes del sector de administraciones de loterías",* un importe de 2.000,50 euros.

- Acción IT-138/2006, *"Campaña informativa y de sensibilización en materia de prevención en las empresas de exhibición cinematográfica en Andalucía",* un importe de 1.230,21 euros.

Dado que esta persona fue contratada para un trabajo que no guardaba relación con el objeto de la acción, el importe del gasto no justificado ascendió a 5.235,01 euros.

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado (5.235,01 euros más la parte correspondiente al concepto de gasto *"Otros Costes",* cantidad que asciende, en total, a 5.430,56 euros), el cual fue ingresado por Formaplus, S.L, más los intereses correspondientes.

2º. En relación a las acciones IT-137/2006, *"Influencia del trabajo nocturno y a turnos en el sector del juego del bingo",* e IT-138/2006, *"Campaña informativa y de sensibilización en materia de prevención en las empresas de exhibición cinematográfica en Andalucía",* Formaplus, S.L. realizó unas modificaciones presupuestarias, autorizadas por la FPRL, por importes que superaban el 10% del importe total del proyecto.

En el caso de la acción IT-137/2006, *"Influencia del trabajo nocturno y a turnos en el sector del juego del bingo",* la modificación solicitada por Formaplus, S.L. y autorizada por la FPRL tuvo un importe igual a 12.499,20 euros (por una disminución en el apartado *"Subcontratación"*, que supuso un incremento en el apartado *"Retribución del personal"* del Informe Económico Final. El importe final del proyecto ascendía a 30.000 euros. Es decir, la modificación máxima que podía realizarse conforme a la normativa debió ser igual a 3.000 euros (10% de 30.000).

Por lo que se refiere a la acción IT-138/2006, *"Campaña informativa y de sensibilización en materia de prevención en las empresas de exhibición cinematográfica en Andalucía",* el ejecutante realizó unas modificaciones presupuestarias, autorizadas por la FPRL, por importe de 12.498 euros (por una disminución del apartado *"Subcontratación"*, que supuso un incremento en el apartado *"Retribución del personal"*). El importe total del proyecto ascendía a 25.000 euros, por lo que la modificación máxima que debió realizarse tendría un importe de 2.500 euros.

Así, tanto Formaplus, S.L. como la propia FPRL incumplieron el apartado 10 de la Convocatoria 2006, que señalaba que "*la asignación concedida, en cada caso, compensará total o parcialmente cada uno de los costes relativos a la acción, pudiendo producirse modificaciones en los importes de los distintos conceptos de gasto, en cuantías que en conjunto no superen el 10% del importe total del proyecto y sin que en ningún caso pueda superarse el importe máximo concedido".* Este Tribunal de Cuentas considera necesario que la FPRL cumpla escrupulosamente y con rigor las normas establecidas en la Convocatoria en materia de modificaciones de crédito.

2.2- ANÁLISIS DE OTROS GASTOS

1º. El Tribunal de Cuentas comparó los productos finales (guías técnicas en ambos casos) de las acciones IS-109/2006, *"Identificación de los factores de riesgo y riesgos en el sector del juego del bingo",* e IT-137/2006, *"Influencia del trabajo nocturno y a turnos en el sector del juego del bingo"*.

Como resultado de dicho análisis, este Tribunal determinó que, del total de 42 páginas de las que constaba el producto final de la acción IT-137/2006, *"Influencia del trabajo nocturno y a turnos en el sector del juego del bingo",* el 38% de las mismas (esto es, 16 páginas) coincidían con páginas, cuadros o párrafos del producto final de la acción IS-109/2006, *"Identificación de los factores de riesgo y riesgos en el sector del juego del bingo"*[27].

Por tanto, a juicio del Tribunal de Cuentas, Formaplus, S.L. incumplió el principio de eficiencia en la utilización de recursos públicos, puesto que no sólo el contenido de ambas guías técnicas fue muy similar sino que el ejecutante introdujo párrafos y cuadros idénticos en ambas, lo que supuso un uso antieconómico de los fondos públicos.

2º. En las acciones ejecutadas por Formaplus, S.L. correspondientes a la Convocatoria 2006, no quedó acreditada la distribución de los productos finales que fueron objeto de dichas acciones, incumpliendo el apartado 5 de la Convocatoria 2006, que señala que *"serán destinatarios finales de las acciones las empresas y trabajadores, preferentemente las pequeñas empresas".*

Así, los productos finales de las acciones fueron distribuidos por Formaplus, S.L. entre las entidades solicitantes de dichas acciones, pero en el expediente no constaba ninguna justificación de que dicho producto llegara a los destinatarios finales de la acción, es decir, a empresas y a trabajadores, puesto que no existió justificación de la redistribución efectuada por las entidades solicitantes de dichos productos finales[28].

Por ello, la FPRL debería solicitar, para todas las acciones, los acuses de recibo de entrega en cada uno de los destinatarios finales de los productos, donde conste el número de ejemplares recibidos.

3º. La solicitud de la acción IT-137/2006, *"Influencia del trabajo nocturno y a turnos en el sector del juego del bingo",* remitida por el ejecutante de la acción a la FPRL, estableció que el producto final de dicha acción sería una guía técnica sobre el riesgo del trabajo nocturno y a turnos en el sector del bingo, señalando dicha solicitud que la citada guía tendría entre 80 y 100 páginas. No obstante, la guía elaborada finalmente sólo constaba de 42 páginas, es decir, la mitad de lo establecido en la solicitud.

Por tanto, el ejecutante incumplió lo establecido en la solicitud de la acción, el cual era un documento de obligado cumplimiento para el ejecutante, a menos que la FPRL autorizara su

[27] Formaplus, S.L. señala en sus alegaciones la coincidencia en el contenido de los manuales elaborados con cargo a dos acciones de la Convocatoria de 2006 ejecutadas por dicha entidad, calificando dicha coincidencia de poco afortunada. Además señala la conveniencia de delimitar las acciones propuestas, así como la inconveniencia de aprobar acciones similares, actuaciones que a juicio de este Tribunal corresponden al Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

[28] Los documentos aportados por el ejecutante en el trámite de alegaciones siguen sin justificar que los productos finales de las acciones hayan sido distribuidos a las empresas y trabajadores, reafirmando lo manifestado en este Anteproyecto, puesto que las copias aportadas corresponden a los "recibí" de los organismos colaboradores de las acciones (asociaciones de empresarios y organizaciones sindicales), documentos en los que no consta la fecha de entrega.

modificación, hecho que no se produjo en este supuesto, lo que supuso un escaso rigor en la gestión y control de los fondos públicos por parte de la FPRL.

4º. En el Informe Técnico Final de la acción IT-138/2006, *"Campaña informativa y de sensibilización en materia de prevención en las empresas de exhibición cinematográfica en Andalucía",* el ejecutante señaló que, como consecuencia de la acción, se elaboraron tres tipos de productos finales: un manual informativo de 13 páginas, un díptico (del que se editaron 100 copias) y 100 carteles.

A juicio del Tribunal de Cuentas, los tres productos eran un mero resumen de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Por tanto, la acción no puede considerarse eficiente, e incluso contraria al principio de eficiencia, puesto que los costes de toda la acción presentados por el ejecutante para financiar la elaboración de estos tres documentos (11.297,12 euros) fueron elevados en relación a su contenido.

Por otra parte, en cuanto a las acciones indirectas sectoriales ejecutadas por en el ejercicio 2006, que han sido objeto de fiscalización, el Tribunal de Cuentas ha podido constatar que el importe de dichas acciones ejecutadas por Formaplus, S.L. no respondió a su coste efectivo, sino que los costes presupuestados se ajustaron al importe máximo posible en función de las características propias de este tipo de acciones, lo que resultó claramente contrario a los principios de eficacia y eficiencia que eran preceptivos en la ejecución de estas acciones.

En concreto, el importe respectivo de las dos acciones sectoriales ejecutadas por Formaplus, S.L. en el ejercicio 2006 (159.932,84 euros y 158.540,68 euros, respectivamente) se aproximó ostensiblemente al límite máximo de 160.000 euros fijado para las acciones indirectas sectoriales presentadas conjunta y expresamente por las partes firmantes de Convenios Colectivos estatutarios en el punto 4 de la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006.

2.11.- SGS TECNOS, S.A.

I.- INTRODUCCIÓN

1.- NATURALEZA DE LA ENTIDAD EJECUTANTE

SGS Tecnos, S.A. es una sociedad anónima cuyo domicilio se encuentra situado en Madrid. Su objeto social es la asesoría, consultoría, monitorización y actividades relacionadas con el diseño, metodología, logística y elaboración de informes para estudios clínicos, preclínicos y en animales de experimentación.

Esta sociedad se estableció en España en 1929 dentro del sector de actividad de control de tráfico de mercancías. En la actualidad, cuenta con alrededor de 2.500 trabajadores, 70 oficinas y 30 laboratorios situados por toda España.

2.- ACCIONES EJECUTADAS POR SGS TECNOS, S.A. DURANTE EL PERÍODO 2000 A 2007

SGS Tecnos, S.A. ejecutó las siguientes acciones en el período comprendido entre las convocatorias de asignación de recursos correspondientes a los ejercicios 2000 a 2007, ambos inclusive:

Cuadro nº 79

ACCIONES EJECUTADAS POR SGS TECNOS, S.A. CORRESPONDIENTES A LAS CONVOCATORIAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LOS AÑOS 2000-2007

CONVOCATORIA	ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES		ACCIONES INDIRECTAS SECTORIALES		TOTAL	
	N.º	IMPORTE	N.º	IMPORTE	N.º	IMPORTE
2004	1	49.900,00			1	49.900,00
2006	1	73.086,61	7	954.294,24	8	1.027.380,85
2007			12	1.730.471,34	12	1.730.471,34
Total	**2**	**122.986,61**	**19**	**2.684.765,58**	**21**	**2.807.752,19**

De acuerdo con el anterior cuadro, la primera Convocatoria en que SGS Tecnos, S.A. ejecutó acciones de la FPRL fue la correspondiente al ejercicio 2004, en que desarrolló una acción indirecta territorial por importe de 49.900 euros. En la Convocatoria de 2005 no fue ejecutante de ninguna acción. Sin embargo, en la Convocatoria del ejercicio 2006 desarrolló una acción indirecta territorial y siete sectoriales, que aumentaron hasta 12 en el ejercicio 2007.

En suma, en los ejercicios 2004, 2006 y 2007, SGS Tecnos, S.A. desarrolló un total de 21 acciones de la FPRL, todas ellas indirectas (19 sectoriales y 2 territoriales), cuyo importe acumulado ascendió a 2.807.752,19 euros, lo que representó un porcentaje del 2% en relación con el importe conjunto del total de las acciones desarrolladas por la FPRL (acciones directas e indirectas sectoriales y territoriales) en el periodo 2000-2007, convirtiéndola en la empresa privada que más fondos recibió de la FPRL, a pesar de ser ejecutante de acciones en tan sólo tres Convocatorias, fundamentalmente por el considerable importe que representaron las acciones ejecutadas por SGS Tecnos, S.A. en los ejercicios 2006 y 2007.

Por tipo de acciones indirectas, la suma de las acciones sectoriales fue de 2.684.765,58 euros, lo que representó un porcentaje del 8,2% en relación con el importe total de las acciones indirectas

sectoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL en el periodo 2000-2007. Por su parte, en la Convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2006, la suma de las acciones indirectas sectoriales ejecutadas por SGS Tecnos, S.A. significó el 14,5% del importe conjunto de las acciones indirectas sectoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL en dicho ejercicio, porcentaje que se elevó hasta el 25% en la Convocatoria del año 2007.

Por su parte, el importe de las dos acciones indirectas territoriales ejecutadas por SGS Tecnos, S.A. en los ejercicios 2004 y 2006 ascendió a 122.986,61 euros. En ambos ejercicios, fue la Comisión Cántabra de Seguridad y Salud en el Trabajo, órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria el órgano solicitante de dichas acciones, que fueron presentadas, en el seno de sus reuniones, por los representantes de las organizaciones empresariales que lo conformaban.

En concreto, en el ejercicio 2004, el importe de la acción indirecta territorial ejecutada por SGS Tecnos, S.A. fue muy similar al de las otras tres acciones indirectas territoriales ejecutadas en la Comunidad Autónoma de Cantabria en 2004, significando exactamente un 25% del importe total de las acciones indirectas territoriales aprobadas para su ejecución en el ámbito de dicha Comunidad Autónoma, porcentaje que en el caso de la acción indirecta territorial correspondiente al ejercicio 2006 representó el 15,2%.

II.- RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE LAS ACCIONES

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

SGS Tecnos, S.A. ejecutó ocho acciones pertenecientes a la Convocatoria 2006, que fueron las siguientes:

- Acción IS-040/2006, *"Guía de Higiene Industrial avanzada para el control en la industria farmacéutica de la exposición a principios activos sin valor LEO (límites de exposición ocupacional)"*, cuyos solicitantes fueron la Federación de Industrias Textil-Piel y Afines de CC.OO. y la Federación de Industrias Afines de la UGT.

- Acción IS-041/2006, *"Análisis de las necesidades formativas e informativas de los conductores de grúas autopropulsadas",* cuyos solicitantes fueron la Federación de Comunicación y Transportes y Mar de la Unión General de Trabajadores, la Federación de Comunicación y Transporte de CC.OO., y la Agrupación Empresarial Nacional de Alquiladores de Grúas de Servicio Público.

- Acción IS-043/2006, *"Estudio de las condiciones de trabajo y la percepción del riesgo en los trabajadores del sector de mensajería",* cuyos solicitantes fueron la Federación de Comunicación y Transportes y Mar de la Unión General de Trabajadores, la Federación de Comunicación y Transporte de CC.OO. y la Asociación Española de Empresas de Mensajería.

- Acción IS-044/2006, *"Estudio del deterioro psicofísico asociado a las condiciones de trabajo del personal de metro (maquinistas, personal de mantenimiento, personal de taquillas y personal de talleres) y propuesta de medidas preventivas*", cuyos solicitantes fueron la Federación de Comunicación y Transportes y Mar de la Unión General de Trabajadores y la Federación de Comunicación y Transportes de CC.OO.

- Acción IS-045/2006, *"Guía técnica preventiva de buenas prácticas en seguridad y salud laboral para las empresas de operadores logísticos",* cuyos solicitantes fueron la Federación de Transporte y Comunicación y Mar de la Unión General de Trabajadores, la Federación de Comunicación y Transporte de CC.OO. y la Organización Empresarial de Operadores Logísticos.

- Acción IS-046/2006, *"Análisis de la situación en prevención de riesgos laborales de las estaciones de esquí españolas y estudio de la seguridad y salud de sus profesionales. Propuestas de mejoras",* cuyos solicitantes fueron la Asociación Turística de Estaciones de Esquí y Montaña, la Federación de Comunicación y Transportes y Mar de la Unión General de Trabajadores y la Federación de Comunicación y Transportes de CC.OO.

- Acción IS-047/2006, *"Análisis de las condiciones de trabajo en el sector del frío industrial y su repercusión en la salud y seguridad de los trabajadores. Propuestas preventivas*", cuyos solicitantes fueron la Federación de Industrias Textil-Piel y Afines de CC.OO. y la Federación de Industrias Afines de la Unión General de Trabajadores.

- Acción IT-183/2006, *"Proyecto para la información y promoción de la prevención de riesgos laborales en las empresas dedicadas a la fabricación de piensos"*, cuyo solicitante fue la Comisión Cántabra de Seguridad y Salud en el Trabajo.

La acción IS-040/2006 consistió en la elaboración de la *"Guía de Higiene Industrial avanzada para el control en la industria farmacéutica de la exposición a principios activos sin valor LEO (límites de exposición ocupacional)",* de un manual de métodos de prevención, protección y contención, y en la celebración de una jornada de presentación de resultados.

La acción IS-041/2006 incluyó la realización de estudios de investigación del sector y de necesidades formativas, así como la elaboración de un manual de fichas informativas y de una guía de recomendaciones.

La acción IS-043/2006 consistió en la elaboración de un manual sobre los riesgos del sector objeto de la acción (sector de mensajería) y la celebración de una jornada de difusión para presentar los resultados.

La acción IS-044/2006 consistió en la elaboración del manual *"Estudio del deterioro psicofísico asociado a las condiciones de trabajo del personal de metro y su repercusión en la seguridad y salud en el colectivo de trabajadores"* y de unos trípticos informativos, así como en la celebración de una jornada de difusión de los resultados obtenidos.

La acción IS-045/2006 consistió en la elaboración de una Guía Técnica de Buenas Prácticas para las empresas del sector de operadores logísticos, un estudio de riesgos y su prevención en los puestos de trabajo de este sector, y la celebración de una jornada divulgativa.

La acción IS-046/2006 incluyó la realización de una encuesta de salud a los trabajadores del sector, entrevistas en profundidad a empresarios y profesionales del mismo, celebración de grupos de discusión, elaboración de memoria de resultados finales y celebración de jornada de difusión de resultados.

La acción IS-047/2006 comprendió un estudio del sector y de las condiciones de trabajo en las empresas de frío industrial, un análisis de la siniestralidad y realización de un estudio epidemiológico del colectivo objeto del estudio, un análisis de la correlación de las condiciones de

trabajo sobre la seguridad y salud de los trabajadores, la elaboración de una memoria de resultados y la celebración de una jornada de presentación de los mismos, entre otras actividades.

Por último, la acción IT-183/2006 consistió en la elaboración de una Guía Técnica y unas fichas informativas dirigidas a los empresarios y trabajadores del sector de las empresas dedicadas a la fabricación de piensos, así como la celebración de una jornada de presentación de los resultados obtenidos.

El importe concedido para dichas acciones aparece reflejado en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 80

ACCIONES EJECUTADAS POR SGS TECNOS, S.A. CORRESPONDIENTES A LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL AÑO 2006

N.º DE EXPEDIENTE	PRESUPUESTO TOTAL APROBADO	PRESUPUESTO CON MODIFICACIONES AUTORIZADAS	GASTOS PRESENTADOS POR EL EJECUTANTE	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL
IS-040/2006	158.004,07	149.744,16	138.263,60	129.682,68
IS-041/2006	147.206,25	116.867,22	122.404,74	106.522,41
IS-043/2006	157.002,67	136.777,37	133.407,68	124.848,76
IS-044/2006	119.995,76	101.871,56	93.063,89	86.442,70
IS-045/2006	153.996,80	136.827,14	130.729,31	124.106,19
IS-046/2006	138.091,63	121.856,73	124.323,23	111.679,08
IS-047/2006	79.997,06	77.484,91	73.315,52	70.002,64
IT-183/2006	73.086,61	73.086,00	60.156,01	58.690,08
Total	**1.027.380,85**	**914.515,09**	**875.663,98**	**811.974,54**

El concepto *"Presupuesto total aprobado"* del cuadro anterior refleja el importe concedido por la FPRL a SGS Tecnos, S.A. para el desarrollo de las correspondientes acciones; el concepto *"Gastos presentados por el ejecutante"* refleja el importe de los gastos justificados y presentados por SGS Tecnos, S.A. a la FPRL, mientras que la última columna corresponde a los gastos finalmente aceptados y liquidados por la FPRL, es decir, lo realmente financiado por la FPRL.

De acuerdo con el cuadro anterior, en siete de las ocho acciones ejecutadas por SGS Tecnos, S.A., la FPRL redujo los importes aprobados en un porcentaje en torno al 11%, disminución que afectó principalmente al apartado de gastos por retribuciones de personal, al no aceptar la Fundación las modificaciones presupuestarias presentadas por el ejecutante. Así, SGS Tecnos, S.A. pretendió reducir el coste por hora de trabajo inicialmente presupuestado y a la vez incrementar las horas de dedicación del personal a las acciones, propuesta que la FPRL no aceptó como tal, considerando en el presupuesto finalmente aprobado el número de horas del presupuesto inicial de SGS Tecnos, S.A. (por entender injustificado el incremento en horas de dedicación de personal solicitado por la empresa), con la valoración del último coste/hora comunicado por ella (al considerar la FPRL que SGS Tecnos, S.A. había previsto un coste/hora de trabajo excesivo en su presupuesto inicial). Según se establece en la Convocatoria 2006, las modificaciones deben responder a motivos de mejora en la gestión económica del proyecto, asignación más eficaz de recursos, mayor control sobre el desarrollo del proyecto o cualquier motivo justificado en la *"Memoria Explicativa"*.

En relación con los importes de las acciones indirectas sectoriales ejecutadas por SGS Tecnos, S.A. pertenecientes a la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006, el Tribunal

de Cuentas ha constatado que cinco de ellas (IS-040/2006, IS-041/2006, IS-043/2006, IS-045/2006 e IS-046/2006) fueron solicitadas por entidades firmantes de convenios colectivos estatutarios de ámbito estatal, previo acuerdo de las acciones en el marco del convenio. El importe medio de estas acciones fue de 150.860,28 euros, inferior sólo en un 5,7% con respecto al importe máximo de 160.000 euros fijado para las acciones "*presentadas conjunta y expresamente por las partes firmantes de Convenios Colectivos estatutarios*" en el punto 5 de la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006.

El siguiente cuadro establece las fechas en las que la FPRL realizó los pagos de los anticipos percibidos por SGS Tecnos, S.A., así como las fechas de liquidación de las acciones:

Cuadro nº 81

TRANSFERENCIAS EFECTUADAS POR LA FPRL A SGS TECNOS, S.A.

NÚMERO DE EXPEDIENTE	TIPO DE PAGO				TOTAL
	CONCEPTO	PRIMER ANTICIPO 50%	SEGUNDO ANTICIPO 30%	LIQUIDACIÓN FINAL	
IS-040/2006	Importe	79.002,04		50.680,64	**129.682,68**
	Fecha	12/4/2007		11/5/2009	**-**
IS-041/2006	Importe	73.603,13		32.919,28	**106.522,41**
	Fecha	12/4/2007		11/5/2009	**-**
IS-043/2006	Importe	78.501,34		46.347,42	**124.848,76**
	Fecha	12/4/2007		11/5/2009	**-**
IS-044/2006	Importe	59.997,88		26.444,82	**86.442,70**
	Fecha	12/4/2007		11/5/2009	**-**
IS-045/2006	Importe	76.998,40		47.107,79	**124.106,19**
	Fecha	12/4/2007		11/5/2009	**-**
IS-046/2006	Importe	69.045,82		42.633,26	**111.679,08**
	Fecha	12/4/2007		11/5/2009	**-**
IS-047/2006	Importe	39.998,53		30.004,11	**70.002,64**
	Fecha	12/4/2007		11/5/2009	-
IT-183/2006	Importe	36.543,31		22.146,77	**58.690,08**
	Fecha	12/4/2007		11/5/2009	-
Total					**811.974,54**

El siguiente cuadro refleja el importe conjunto de los gastos liquidados por la FPRL a SGS Tecnos, S.A. por las acciones ejecutadas pertenecientes a la Convocatoria 2006, distinguiendo por conceptos de gastos recogidos en el Informe Económico Final:

Cuadro nº 82

GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL A SGS TECNOS, S.A., CLASIFICADOS POR CONCEPTO DE GASTO DEL INFORME ECONÓMICO FINAL

CONCEPTO DE GASTO	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL	%
Retribución de personal	620.343,03	76,40
Equipos y medios técnicos	2.114,75	0,26
Coste de locales	5.553,78	0,68
Gastos específicos	59.657,13	7,35
Gastos por dietas y desplazamientos	27.416,12	3,38
Subcontratación de servicios	58.224,27	7,17
Otros costes	38.665,46	4,76
Total	**811.974,54**	**100,00**

De acuerdo con el cuadro anterior, los conceptos de gastos que representaron un porcentaje mayor respecto al total del importe liquidado fueron las retribuciones de personal (76,40%).

2.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA CONVOCATORIA Y EN LA GUÍA DE SEGUIMIENTO 2006

El procedimiento de asignación de recursos de las acciones financiadas por la FPRL está regulado por dos normas de derecho privado, aprobadas cada año por el Patronato de la FPRL: la Convocatoria y su Guía de seguimiento.

Las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas del análisis de los expedientes gestionados por SGS Tecnos, S.A., son las siguientes:

2.1.- ANÁLISIS DE LOS GASTOS DE PERSONAL

1º. El apartado 3.4.3 de la Guía de seguimiento 2006 establece que son financiables las retribuciones del personal interno que realice la acción. Se entenderá por personal interno "*aquella persona física que mantiene una relación laboral con la empresa ejecutante. Por tanto, el personal interno forma parte de la plantilla de la entidad ejecutante*".

SGS Tecnos, S.A. imputó como coste de personal interno dentro de los Informes Económicos Finales de las acciones IS-040/2006, *"Guía de Higiene Industrial avanzada para el control en la industria farmacéutica de la exposición a principios activos sin valor LEO (límites de exposición ocupacional)"*, e IS-047/2006, *"Análisis de las condiciones de trabajo en el sector del frío industrial y su repercusión en la salud y seguridad de los trabajadores*", las remuneraciones de una persona, (A.G.N.), que no formaba parte de la plantilla interna de la entidad.

El hecho de que SGS Tecnos, S.A. justificara como gastos de personal interno (personal que mantiene una relación laboral con el ejecutante y que forma parte de su plantilla, según la Guía de seguimiento 2006) las nóminas de personas que fueron contratadas por otra entidad jurídica, podría tipificarse como cesión ilegal de trabajadores contemplada en el artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores. A mayor abundamiento, si el ejecutante hubiera formalizado con el

solicitante la realización de una actividad o la prestación de un servicio, debieron cumplir todos los requisitos exigidos legamente (formalización de un contrato, emisión de facturas, imputación del IVA correspondiente, comunicaciones a la AEAT, etc.), circunstancia que no se ha producido en este caso.

Los importes indebidamente imputados para cada acción fueron los siguientes:

- Acción IS-040/2006, *"Guía de Higiene Industrial avanzada para el control en la industria farmacéutica de la exposición a principios activos sin valor LEO (límites de exposición ocupacional)"*: un importe de 8.222,60 euros.

- Acción IS-047/2006, *"Análisis de las condiciones de trabajo en el sector del frío industrial y su repercusión en la salud y seguridad de los trabajadores"*: un importe de 9.131,08 euros[29].

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado. Sin embargo, a la fecha en que este Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, SGS Tecnos, S.A. no había efectuado el correspondiente ingreso. En alegaciones, el Presidente del Patronato ha informado a este Tribunal, sin justificarlo documentalmente, que el ejecutante realizó el ingreso de la deuda a favor de la FPRL, más los intereses correspondientes.

2º. La aceptación del acuerdo del Patronato de la FPRL por parte de SGS Tecnos, S.A. sobre la asignación de recursos de la Convocatoria 2006 para la acción IS-045/2006, *"Guía técnica preventiva de buenas prácticas en seguridad y salud laboral para las empresas de operadores logísticos"*, fue de fecha 9 de enero de 2007.

Sin embargo, SGS Tecnos, S.A. imputó gastos por retribuciones de personal desde el día 1 de enero de 2007.

Por tanto, el ejecutante incumplió el apartado 3.3.2 de la Guía de seguimiento 2006, el cual establece que: *"Habrá de tenerse en cuenta que la fecha de inicio de la acción no podrá ser anterior a la fecha de aceptación de la misma por el solicitante, ni a 1 de enero de 2006* (error en la Guía de seguimiento. Debería poner 2007)*. En este sentido no se admitirán imputaciones de gastos devengados con anterioridad a dichas fechas, ni con posterioridad a la fecha de finalización de la acción. La fecha de las facturas, independientemente de la fecha de pago de las mismas, deberá estar comprendida dentro del período de ejecución de la acción".*

El importe imputado en exceso a la acción IS-045/2006, *"Guía técnica preventiva de buenas prácticas en seguridad y salud laboral para las empresas de operadores logísticos"*, por SGS Tecnos, S.A. y financiado por la FPRL ascendió a 293,02 euros.

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado. Sin embargo, a la fecha en que este Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, SGS Tecnos, S.A. no había efectuado el correspondiente ingreso. En alegaciones, el Presidente del Patronato ha informado a este Tribunal, sin justificarlo

[29] Ver nota a pie de página nº 7

documentalmente, que el ejecutante realizó el ingreso de la deuda a favor de la FPRL, más los intereses correspondientes.

2.2.- ANÁLISIS DE OTROS GASTOS

1º. Dentro del apartado de gasto *"Dietas y desplazamientos"* del Informe Económico Final de la acción IS-040/2006, *"Guía de higiene industrial avanzada para el control en la industria farmacéutica de la exposición a principios activos sin valor LEO (límites de exposición ocupacional)"*, SGS Tecnos, S.A. imputó un gasto con el concepto *"Comida de Navidad"*, por importe de 291,21 euros.

El apartado 3.4.7 de la Guía de seguimiento 2006 establece, en relación con las dietas y desplazamientos que *"deberá indicarse la necesidad del gasto y el objeto del desplazamiento, así como la relación de este coste en el desarrollo del proyecto",* situación que no se ha producido en este supuesto, dado que la entidad ejecutante no explicó la necesidad de dicha comida para el desarrollo del proyecto.

En todo caso, el Tribunal de Cuentas recomienda a la FPRL el establecimiento de un sistema de justificación de este tipo de gastos que permita acreditar fehacientemente su condición de gastos directamente relacionados con la ejecución de la acción, estableciendo, entre otras, la necesidad de identificar individualmente al sujeto que originó el gasto.

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado. Sin embargo, a la fecha en que este Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, SGS Tecnos, S.A. no había efectuado el correspondiente ingreso. En alegaciones, el Presidente del Patronato ha informado a este Tribunal, sin justificarlo documentalmente, que el ejecutante realizó el ingreso de la deuda a favor de la FPRL, más los intereses correspondientes.

2º. El concepto de gasto *"Dietas y desplazamientos"* del Informe Económico Final de la acción IT-183/2006, *"Proyecto para la información y promoción de la prevención de riesgos laborales en las empresas dedicadas a la fabricación de piensos"*, incluía, dentro del concepto *"Dietas y desplazamientos"*, gastos por kilometraje, comidas y un viaje de ida y vuelta a Madrid (no hay gastos de manutención ni alojamiento).

En la hoja de descripción de los motivos de una reunión por la que se justificó una dieta (comida), figuraba como hora de inicio las 13,00 horas y de finalización las 14,30. De acuerdo con dicho documento, las cuatro personas que se reunieron fueron dos trabajadores que intervenían en la acción, la gerente de una empresa y un representante de la Asociación de Empresarios de Nutrición Animal (ASENA), que era la entidad promotora de la acción. Sin embargo, en la factura original del restaurante, el Tribunal de Cuentas comprobó que la hora señalada en la misma eran las 16,14 horas (es decir, no coincidía con la señalada en la hoja de descripción de la dieta). Además, en dicha factura original figuraban los nombres de cuatro personas, de las que solamente una coincidía con las indicadas en la hoja de descripción de la dieta. Asimismo, en la fotocopia de la factura original no aparecían las anotaciones escritas a mano que sí figuraban en la factura original. El importe de dicha factura ascendió a 210 euros (sin IVA).

Si, de acuerdo con las anotaciones escritas a mano que figuraban en la factura original (pero que no eran visibles en la copia de la misma), a la reunión asistieron tres trabajadores de SGS Tecnos, S.A. (de los que sólo uno era personal adscrito al proyecto) y otra persona, sólo se

debieron imputar gastos del trabajador de SGS Tecnos, S.A. imputado al proyecto y no de las otras tres. El importe indebidamente imputado ascendió a 157,60 euros (sin IVA).

En otra dieta, en la hoja de descripción de los motivos de la reunión o explicación de la necesidad del gasto, figuraba como hora de inicio de la misma las 11,30 horas, y de finalización las 13,45. Se reunieron dos personas, una que intervenía en la acción, y la gerente de una empresa. En la factura original, el Tribunal de Cuentas comprobó que la hora que figuraba en la misma era las 23,15 horas (y no la que figuraba en la hoja de descripción). Además, también figuraban en la factura original, escritos a mano, los nombres de dos personas, de los que solamente una coincidía con las indicadas en la hoja de descripción de la dieta, que era un trabajador adscrito a la acción.

El importe imputado a la acción ascendió a 46,50 euros. Por tanto, la FPRL sólo debió financiar la mitad de dicho importe, esto es, 21,73 euros (sin IVA).

Aun cuando los importes no sean significativos, estas deficiencias ponen de manifiesto la existencia de un riesgo en la revisión que efectúa la FPRL sobre la justificación presentada por los ejecutantes. En este caso, el riesgo proviene del hecho de que la FPRL únicamente realiza dicha revisión sobre copias de justificantes, y no sobre documentos originales.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, el importe del gasto no justificado asciende a 23,25 euros. Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado. Sin embargo, a la fecha en que este Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, SGS Tecnos, S.A. no había efectuado el correspondiente ingreso. En alegaciones, el Presidente del Patronato ha informado a este Tribunal, sin justificarlo documentalmente, que el ejecutante realizó el ingreso de la deuda a favor de la FPRL, más los intereses correspondientes.

3º. Dentro del concepto de gasto *"Subcontratación"* del Informe Económico Final de la acción IS-044/2006, *"Estudio del deterioro psicofísico asociado a las condiciones de trabajo del personal de metro (maquinistas, personal de mantenimiento, personal de taquillas y personal de talleres) y propuesta de medidas preventivas",* SGS Tecnos, S.A. imputó un importe de 1.468,58 euros, facturado por la entidad subcontratada, denominada *"Punto de Vista"*.

Sin embargo, de acuerdo con la factura justificativa número 115/2007, de fecha 13 de noviembre de 2007, emitida por la empresa subcontratada por SGS Tecnos, S.A. *("Punto de vista"*), el importe que figuraba en la misma ascendía a 857,27 euros (importe sin IVA).

Por tanto, existió un gasto no justificado igual a 611,31 euros.

En conclusión, de acuerdo a lo señalado anteriormente, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el importe del gasto no justificado asciende a 611,31 euros.

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado. Sin embargo, a la fecha en que este Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, SGS Tecnos, S.A. no había efectuado el correspondiente ingreso. En alegaciones, el Presidente del Patronato ha informado a este Tribunal, sin justificarlo documentalmente, que el ejecutante realizó el ingreso de la deuda a favor de la FPRL, más los intereses correspondientes.

4º. En las acciones ejecutadas por SGS Tecnos, S.A. pertenecientes a la Convocatoria 2006, no quedó acreditada la distribución de los productos finales de dichas acciones.

Dichos productos finales fueron distribuidos por SGS Tecnos, S.A. entre los solicitantes de las acciones, pero no constaba en los expedientes ninguna justificación de que estos productos finales llegaran a los destinatarios finales de la acción, es decir, a empresas y a trabajadores, puesto que no existía justificación de la redistribución efectuada por los solicitantes.

La FPRL debería solicitar, para todas las acciones, los acuses de recibo de entrega en cada uno de los destinatarios finales de los productos, donde constara el número de ejemplares recibidos.

Por tanto, no hay constancia en los expedientes de las acciones de que el ejecutante cumpliera el apartado 5 de la Convocatoria 2006, que señala que *"serán destinatarios finales de las acciones las empresas y trabajadores, preferentemente las pequeñas empresas".*

5º. Dentro del marco de las acciones IS-040/2006, *"Guía de higiene industrial avanzada para el control en la industria farmacéutica de la exposición a principios activos sin valor LEO (límites de exposición ocupacional)"*, IS-041/2006, *"Análisis de las necesidades formativas e informativas de los conductores de grúas autopropulsadas"*, IS-044/2006, *"Estudio del deterioro psicofísico asociado a las condiciones de trabajo del personal de metro (maquinistas, personal de mantenimiento, personal de taquillas y personal de talleres) y propuesta de medidas preventivas",* IS-046/2006, *"Análisis de la situación en prevención de riesgos laborales de las estaciones de esquí españolas y estudio de la seguridad y salud de sus profesionales. Propuestas de mejoras"* e IS-047/2006, *"Análisis de las condiciones de trabajo en el sector del frío industrial y su repercusión en la salud y seguridad de los trabajadores",* SGS Tecnos, S.A. subcontrató la realización de un servicio con una misma empresa, en cada una de las acciones.

El Tribunal de Cuentas constató que las fechas de los presupuestos de la empresa subcontratada en cada acción fueron posteriores a las fechas de los contratos suscritos con ésta. A juicio de dicho Tribunal, este hecho puso de manifiesto que el ejecutante solicitó los presupuestos a la empresa subcontratada al único efecto de remitirlos a la FPRL, y no con el objetivo de subcontratar el servicio al precio más bajo.

Por otra parte, para asegurar mayor transparencia en la selección, la FPRL debería exigir en la Guía de seguimiento de las acciones, como uno de los requisitos de la justificación de la selección de las empresas subcontratadas, la comunicación que la entidad ejecutante de la acción remite a las tres empresas solicitándoles presupuesto. De esa forma, quedaría asegurado que las tres empresas reciben la misma comunicación y que ésta se envía a las tres empresas a la vez.

6º. SGS Tecnos, S.A. presentó como justificación de la acción IT-183/2006, *"Proyecto para la información y promoción de la prevención de riesgos laborales en las empresas dedicadas a la fabricación de piensos",* dos facturas por importe conjunto de 3.233,70 euros (sin IVA), en las cuales no figuraba el NIF del proveedor que emitió la factura y tampoco los datos relativos a domicilio, teléfono, etc.

Por tanto, SGS Tecnos, S.A. incumplió el apartado 3.3.2 de la Guía de seguimiento 2006, que hace referencia a los requisitos formales de las facturas justificativas, así como el artículo 6 del Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación. En consecuencia, la FPRL debe ser más rigurosa en la verificación de la documentación justificativa de los gastos.

7º. En relación a la acción IT-183/2006, *"Proyecto para la información y promoción de la prevención de riesgos laborales en las empresas dedicadas a la fabricación de piensos"*, SGS Tecnos, S.A. sólo aportó a este Tribunal de Cuentas los dos presupuestos rechazados, pero no así el de la empresa subcontratada finalmente. Además, los dos presupuestos rechazados tenían una diferencia temporal de 10 meses (uno era de fecha 22 de enero de 2007 y otro de fecha 18 de octubre de 2007).

Por tanto, SGS Tecnos, S.A. incumplió el apartado 10 de la Convocatoria 2006, el cual establece que *"la subcontratación deberá estar justificada mediante el concurso de al menos tres presupuestos de entidades distintas que justifiquen la elección hecha"*, así como el apartado 3.4.7 de la Guía de seguimiento 2006, en la parte relativa a la documentación acreditativa que debe acompañar la subcontratación.

Para asegurar mayor transparencia en la selección, la FPRL debería exigir en la Guía de seguimiento de las acciones, como uno de los requisitos de la justificación de la selección de las empresas subcontratadas, la comunicación que la entidad ejecutante de la acción remite a las tres empresas solicitándole presupuesto así como, en su caso, las ofertas presentadas. De esa forma, quedaría asegurado que las tres empresas reciben la misma comunicación y que ésta se envía a las tres empresas a la vez.

8º. Por otra parte, la acción IT-183/2006, ejecutada por SGS Tecnos, S.A., incluía como producto final, entre otros, unas fichas informativas en las que no figuraba el anagrama de la FPRL. El coste por la elaboración de dichas fichas informativas ascendió a 291,89 euros. Sin embargo, el apartado 11 de la Convocatoria 2006 señalaba que *"la realización de las acciones financiadas por la FUNDACIÓN deberá hallarse siempre debidamente identificada o señalizada con el logotipo y nombre de la FUNDACIÓN".* Por tanto, de acuerdo a lo señalado anteriormente, SGS Tecnos, S.A. incumplió lo establecido en la Guía de seguimiento 2006. En consecuencia, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el importe el gasto no financiado asciende a 291,89 euros.

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado. Sin embargo, a la fecha en que este Anteproyecto de Informe se remitió para alegaciones, SGS Tecnos, S.A. no había efectuado el correspondiente ingreso. En alegaciones, el Presidente del Patronato ha informado a este Tribunal, sin justificarlo documentalmente, que el ejecutante realizó el ingreso de la deuda a favor de la FPRL, más los intereses correspondientes.

2.12.- MAPFRE, SERVICIOS DE PREVENCIÓN, S.L.

I.- INTRODUCCIÓN

1.- NATURALEZA DE LA ENTIDAD EJECUTANTE

Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. es un Servicio de Prevención Ajeno, regulado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

Su objeto es cubrir la obligación legal de los empresarios de disponer de una organización preventiva para garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su cargo, en aplicación de la Ley 31/1995, de 8 de Noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

2.- ACCIONES EJECUTADAS POR MAPFRE, SERVICIOS DE PREVENCIÓN, S.L. DURANTE EL PERÍODO 2000 A 2007

Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. ejecutó las siguientes acciones en el período comprendido entre las convocatorias de asignación de recursos correspondientes a los ejercicios 2000 a 2007, ambos inclusive:

Cuadro nº 83

ACCIONES EJECUTADAS POR MAPFRE, SERVICIOS DE PREVENCIÓN, S.L., CORRESPONDIENTES A LAS CONVOCATORIAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LOS AÑOS 2000-2007

CONVOCATORIA	ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES	
	N.º	IMPORTE
2001	4	429.404,48
2002	1	109.410,20
2003	1	101.312,89
2004	1	83.867,28
2005	5	515.459,39
2006	5	601.946,60
2007	4	526.726,84
Total	**21**	**2.368.127,68**

De acuerdo con el anterior cuadro, Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. ha venido ejecutando acciones de la FPRL desde la Convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2001, en que desarrolló cuatro acciones indirectas sectoriales, por un importe conjunto de 429.402,48 euros. En las convocatorias sucesivas también fue ejecutante de acciones indirectas sectoriales, si bien de forma inconstante, ya que en los años 2002, 2003 y 2004 realizó una sola acción, cinco en 2005 y 2006 y cuatro en la Convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2007.

El considerable aumento del número de acciones ejecutadas por Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. (de una a cinco) producido entre la Convocatoria de asignación de recursos de 2004 y la de 2005, lo que redundó en un incremento en la financiación recibida por dicha empresa del 515%, pudo deberse, en parte, a que, en el ejercicio 2005, la financiación de la FPRL, procedente del

Fondo de Prevención y Rehabilitación, casi se duplicó con respecto al ejercicio anterior (de 12.006.166 euros en el ejercicio 2004 se pasó a 24.000.000 de euros en el ejercicio 2005), lo que lógicamente tuvo su reflejo en el número de acciones indirectas sectoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL (de 16 aprobadas en la Convocatoria de 2004 se pasó a 52 en la de 2005).

En suma, entre los ejercicios 2001 a 2007, Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. ejecutó un total de 21 acciones indirectas sectoriales cuyo importe acumulado ascendió a 2.368.127,68 euros, lo que representó un porcentaje del 1,7% en relación con el importe conjunto del total de las acciones desarrolladas por la FPRL (acciones directas e indirectas sectoriales y territoriales) desde la primera Convocatoria de asignación de recursos de 2000 hasta 2007, convirtiéndola en la tercera empresa privada que más fondos recibió de la FPRL. En relación con el importe total de las acciones indirectas sectoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL en el periodo 2000-2007, la suma de las acciones indirectas sectoriales ejecutadas por Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. representó un porcentaje del 7,2%.

A mayor abundamiento, en la Convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2006, la suma de las acciones indirectas sectoriales ejecutadas por Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. significó el 9,1% del importe conjunto de las acciones indirectas sectoriales aprobadas por el Patronato de la FPRL en dicho ejercicio, porcentaje que disminuyó hasta el 7,6% en la Convocatoria del año 2007.

II.- RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE LAS ACCIONES

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. ejecutó cinco acciones pertenecientes a la Convocatoria 2006, que fueron las siguientes:

- Acción IS-061/2006, *"Estudio del origen de las enfermedades relacionadas con el trabajo en el sector de hostelería",* cuyos solicitantes fueron la Federación Estatal de Comercio, Hostelería y Turismo de Comisiones Obreras, la Federación de Hostelería, Turismo y Juego de la Unión General de Trabajadores, la Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos y la Federación Española de Hostelería.

- Acción IS-062/2006, *"Proyecto de nuevo marco regulador para el sector de la pesca"*, cuyos solicitantes fueron la Federación Española de Organizaciones Pesqueras, la Federación de Transporte, Comunicación y Mar de la Unión General de Trabajadores y la Federación Estatal de Comunicación y Transporte de Comisiones Obreras.

- Acción IS-063/2006, *"Estudio de los riesgos y medidas preventivas de los trabajadores del sector de la jardinería y paisajismo"*, cuyos solicitantes fueron la Federación Estatal de Actividades Diversas de Comisiones Obreras, la Federación de Servicios de la Unión General de Trabajadores, la Asociación española de empresas de parques y jardines y la Asociación de empresas restauradoras del paisaje y del medio ambiente.

- Acción IS-064/2006, *"Estudio del origen de las enfermedades relacionadas con el trabajo en el sector comercio"*, cuyos solicitantes fueron la Federación Estatal de Comercio, Hostelería y Turismo de Comisiones Obreras, la Federación Estatal de Trabajadores de Comercio, Hostelería, Turismo y Juego de la Unión General de Trabajadores y la Asociación Española de distribuidores, autoservicios y supermercados.

- Acción IS-066/2006, *"Estudio de Seguridad y Salud en las empresas e instalaciones dedicadas a la actividad física y de salud y Guía de buenas prácticas preventivas",* cuyos solicitantes fueron la Federación de Servicios de la Unión General de Trabajadores, la Federación de Comunicación y Transporte de Comisiones Obreras y la Federación Nacional de Empresarios de Instalaciones Deportivas.

La acción IS-061/2006 consistió en el análisis de las tareas y procedimientos de trabajo en los puestos de trabajo objeto del estudio y de las bajas por enfermedad producidas, relativas al sector de la hostelería, la realización de una encuesta de salud a los trabajadores, el análisis de los resultados de entrevistas con los responsables del área de salud del sector y el análisis de los resultados de las fases anteriores, así como la redacción de un documento de conclusiones.

La acción IS-062/2006 incluyó la realización de 8 entrevistas en profundidad a personal técnico, de 150 encuestas al colectivo de los trabajadores (armadores y pescadores) y de 3 grupos de discusión entre armadores, técnicos, etc., así como la publicación de los resultados obtenidos en el estudio en forma de manual y de "*book*" fotográfico, y la celebración de una jornada de difusión de los resultados.

La acción IS-063/2006 consistió en el análisis de los protocolos de salud en el sector de la jardinería, la realización de un estudio sobre la existencia de cursos de capacitación y de encuestas a los trabajadores del sector, así como la elaboración de una memoria de resultados y de un manual de prácticas correctas.

La acción IS-064/2006 consistió en el análisis de las tareas y procedimientos de trabajo que se realizan en los puestos de trabajo objeto del estudio y de las bajas por enfermedad producidas, relativas al sector del comercio, la realización de una encuesta de salud a los trabajadores, el análisis de los resultados de entrevistas con los responsables del área de salud del sector y el análisis de los resultados de las fases anteriores, así como redacción de un documento de conclusiones.

La acción IS-066/2006 consistió en la realización de una Guía de Buenas Prácticas aplicable a empresas e instalaciones de actividades físicas y de salud.

El importe concedido para dichas acciones aparece reflejado en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 84

ACCIONES EJECUTADAS POR MAPFRE, SERVICIOS DE PREVENCIÓN, S.L. CORRESPONDIENTES A LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL AÑO 2006

N.º DE EXPEDIENTE	PRESUPUESTO TOTAL APROBADO	PRESUPUESTO CON MODIFICACIONES AUTORIZADAS	GASTOS PRESENTADOS POR EL EJECUTANTE	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL
IS-061/2006	103.355,33	92.425,46	101.839,56	88.210,83
IS-062/2006	120.003,45	107.504,09	116.377,91	102.237,41
IS-063/2006	125.798,60	115.892,35	121.788,33	111.189,29
IS-064/2006	95.501,36	84.457,89	94.744,47	81.701,42
IS-066/2006	157.287,86	135.478,82	136.540,52	120.033,34
Total	**601.946,60**	**535.758,61**	**571.290,79**	**503.372,29**

El concepto *"Presupuesto Total Aprobado"* del cuadro anterior refleja el importe concedido por la FPRL a Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. para el desarrollo de las correspondientes acciones; el concepto *"Gastos presentados por el ejecutante"* refleja el importe de los gastos justificados y presentados por Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. a la FPRL, mientras que la última columna corresponde a los gastos finalmente aceptados y liquidados por la FPRL, es decir, lo realmente financiado por la FPRL.

La FPRL aceptó únicamente el 88,11% de los gastos presentados por Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. Las diferencias entre los gastos presentados por el ejecutante y los admitidos por la FPRL se debieron a desviaciones presupuestarias principalmente (es decir, porque Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. presentó gastos por un importe superior al presupuesto actualizado, el cual fue inferior al presupuestado).

El siguiente cuadro establece las fechas en las que la FPRL realizó los pagos de los anticipos percibidos por Mapfre, Servicios de Prevención, S.L., así como las fechas de liquidación de las acciones:

Cuadro nº 85

TRANSFERENCIAS EFECTUADAS POR LA FPRL A MAPFRE, SERVICIOS DE PREVENCIÓN, S.L.

NÚMERO DE EXPEDIENTE	TIPO DE PAGO				TOTAL
	CONCEPTO	PRIMER ANTICIPO 50%	SEGUNDO ANTICIPO 30%	LIQUIDACIÓN FINAL	
IS-061/2006	Importe	51.677,67	-	36.533,16	**88.210,83**
	Fecha	23/2/2007	-	23/5/2008	**-**
IS-062/2006	Importe	60.001,73	26.002,22	16.233,46	**102.237,41**
	Fecha	23/2/2007	30/11/2007	23/5/2008	**-**
IS-063/2006	Importe	62.899,30	29.814,58	18.475,41	**111.189,29**
	Fecha	23/2/2007	30/11/2007	06/6/2008	**-**
IS-064/2006	Importe	47.750,68	19.815,63	14.135,11	**81.701,42**
	Fecha	23/2/2007	30/11/2007	06/6/2008	**-**
IS-066/2006	Importe	78.643,93	29.739,13	11.650,28	**120.033,34**
	Fecha	23/2/2007	30/11/2007	06/6/2008	-
Total					**503.372,29**

El siguiente cuadro refleja el importe conjunto de los gastos liquidados por la FPRL a Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. por las acciones ejecutadas pertenecientes a la Convocatoria 2006, distinguiendo por conceptos de gastos recogidos en el Informe Económico Final:

Cuadro nº 86

GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL A MAPFRE, SERVICIOS DE PREVENCIÓN, S.L., CLASIFICADOS POR CONCEPTO DE GASTO DEL INFORME ECONÓMICO FINAL

CONCEPTO DE GASTO	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL	%
Retribución de personal	359.658,04	71,45
Coste de locales	13.385,81	2,66
Gastos específicos	63.251,01	12,57
Gastos por dietas y desplazamientos	3.156,76	0,63
Subcontratación de servicios	39.950,56	5,17
Otros costes	23.970,11	4,76
Total	**503.372,29**	**100,00**

De acuerdo con el cuadro anterior, los conceptos de gastos que representaron un porcentaje mayor respecto al total del importe liquidado fueron las retribuciones de personal (71,45%).

2.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA CONVOCATORIA Y EN LA GUÍA DE SEGUIMIENTO 2006

El procedimiento de asignación de recursos de las acciones financiadas por la FPRL está regulado por dos normas de derecho privado, aprobadas cada año por el Patronato de la FPRL: la Convocatoria y su Guía de seguimiento.

Las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas del análisis de los expedientes gestionados por Mapfre, Servicios de Prevención, S.L., son las siguientes:

2.1.- ANÁLISIS DE LOS GASTOS DE PERSONAL

1º. El apartado 3.4.3 de la Guía de seguimiento 2006 establecía que "s*e resarcirán los costes de personal imputables a la ejecución de la acción (…)".*

Dentro del expediente de la acción IS-063/2006, *"Estudio de los riesgos y medidas preventivas de los trabajadores del sector de la jardinería y paisajismo",* figuraba el contrato de un trabajador (A.C.G.) adscrito a la citada acción.

Dicho contrato laboral pertenecía a la modalidad de *"contrato por obra o servicio"*, siendo la obra o servicio el siguiente: *"(…) Realización de trabajo de campo y redacción de los siguientes proyectos: proyecto con referencia IS-2006/062 concedido con fecha 15 de diciembre por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales para la realización de un "Estudio de nuevo marco regulador del sector pesquero".*

Es decir, el objeto del contrato no incluía la realización de trabajos relacionados con la acción IS-063/2006.

El importe financiado por la contratación de este trabajador en la acción IS-063/2006, *"Estudio de los riesgos y medidas preventivas de los trabajadores del sector de la jardinería y paisajismo",* ascendió *a* 8.690,70 euros.

Es conveniente precisar que, en el caso de la acción IS-063/2006, *"Estudio de los riesgos y medidas preventivas de los trabajadores del sector de la jardinería y paisajismo*", el importe igual a 8.690,70 euros ya tiene descontada la parte correspondiente al importe no abonado por la Fundación por desviación presupuestaria.

En conclusión, dado que este trabajador fue contratado para la realización de un trabajo que no guardaba relación con el objeto de la acción, a juicio del Tribunal de Cuentas, el importe del gasto no justificado asciende a 8.690,70 euros.

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado, importe que fue ingresado por Mapfre, Servicios de Prevención, S.L..

Sin embargo, dicha Fundación no solicitó los intereses correspondientes, calculados con sujeción al tipo de interés legal del dinero vigente desde el día siguiente al del pago de la liquidación de la acción, a pesar de que así lo establece el último párrafo del punto 11 de la Convocatoria de asignación de recursos para el ejercicio 2006. En alegaciones, el Presidente del Patronato informa sin justificar documentalmente que la FPRL solicitó el reintegro de los intereses correspondientes, los cuales fueron ingresados por el ejecutante.

2.2.- ANÁLISIS DE OTROS GASTOS

1º. De acuerdo con la Orden de 15 de octubre de 1982 de la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalitat Valenciana, por la que se regula el destino de los ejemplares entregados en el Depósito Legal de Libros, modificada por la Orden de 15 de noviembre de 1984, existen una serie de materiales sujetos a depósito, es decir, sujetos a la obligación de ser entregados a la Administración, con el objetivo de que ésta recopile el material bibliográfico producido con fines de preservación y divulgación.

Para ello, la empresa impresora o productora formula una petición de un número de depósito legal a la Comunidad Autónoma competente, antes de realizar la impresión o producción de la obra. Después de un plazo determinado, una vez terminada la obra objeto de depósito y antes de proceder a su distribución o venta, el impresor entregará a la Oficina de Depósito un número determinado de ejemplares.

En la acción IS-063/2006, *"Estudio de los riesgos y medidas preventivas de los trabajadores del sector de la jardinería y paisajismo",* el año que figuraba en el número de Depósito Legal de tres de los cuatro manuales elaborados como productos finales era el año 2008, que en buena lógica habría de coincidir con el año de impresión de las mismas, mientras que la factura emitida por la empresa encargada de su impresión (empresa *"La Gráfica"*) era de fecha 21 de diciembre de 2007, lo que puede inducir a concluir que la factura fue presentada sin la preceptiva entrega del material impreso. Los manuales fueron depositados en la Comunidad Valenciana.

Es decir, si la entidad subcontratada por Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. para realizar la impresión de los manuales emitió una factura a Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. de fecha 21 de diciembre de 2007, y en la primera página de dichos manuales debió figurar impreso el año del Depósito legal de los manuales, por lógica dicho año de depósito legal debería ser el

2007 (es decir, el mismo año de la factura). No obstante, en los manuales constaba como año del depósito legal el 2008. Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. imputó este gasto al apartado *"Gastos específicos"* de la acción IS-063/2006.

Por tanto, existieron indicios de que la empresa subcontratada emitió la factura a Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. cuando el producto todavía no había sido elaborado, con el único objetivo de que dicha factura fuera financiable por la acción de la FPRL (puesto que, de acuerdo con el apartado 3.3.2 de la Guía de seguimiento 2006, (…) *no se admitirán imputaciones de gastos devengados con anterioridad a dichas fechas, ni con posterioridad a la fecha de finalización de la acción. La fecha de las facturas, independientemente de la fecha de pago de las mismas, deberá estar comprendida dentro del período de ejecución de la acción",* por lo que la fecha límite de todas las facturas justificativas en este caso sería el 31 de diciembre de 2007).

A juicio de este Tribunal de Cuentas, con el fin de acreditar la efectiva entrega de los productos finales a las entidades ejecutantes de acciones, la FPRL debería exigir los albaranes de entrega de los productos finales a dichas entidades, evitando así que se emitan facturas antes de la elaboración de dichos productos finales.

2º. La FPRL financió dentro del apartado *"Coste de locales propios"* del Informe Económico Final de la acción IS-062/2006, *"Proyecto de nuevo marco regulador para el sector de la pesca",* la amortización anual del edificio donde desarrollaba su actividad, lo cual fue correcto.

Sin embargo, Mapfre, Servicios de Prevención incluyó como base amortizable el precio del terreno donde estaba ubicado el edificio. El importe financiado por la amortización del terreno ascendió a 550,14 euros.

Por su parte, el apartado 3.4.6 de la Guía de seguimiento 2006 establece, en relación con el coste de locales, lo siguiente: *"En ningún caso se computará, a efectos del cálculo del coste de amortización, el valor del terreno en que se ubique el inmueble".*

Por tanto, el ejecutante incumplió la Guía de seguimiento 2006, por lo que, a juicio del Tribunal de Cuentas, el importe del gasto no financiado asciende a 550,14 euros.

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado, importe que fue ingresado por Mapfre, Servicios de Prevención, S.L., más los intereses correspondientes.

3º. La justificación de los gastos del apartado *"Dietas y desplazamientos"* del Informe Económico Final de la acción IS-064/2006, *"Estudio del origen de las enfermedades relacionadas con el trabajo en el sector comercio*", presentó las siguientes deficiencias*:*

- Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. imputó gastos por kilometraje a un coste de 0,32 euros el kilómetro, cuando la Orden EHA/3771/2005, de 2 de diciembre, por la que se revisa la cuantía de los gastos de locomoción y de las dietas en el IRPF, establece un importe de 0,19 euros por kilómetro recorrido. En otras acciones, como por ejemplo en la acción IS-032/2006 *"Nuevas tecnologías, nuevos riesgos. Procesos de Preimpresión, Impresión y Recubrimiento por medio de Tecnología Ultravioleta"*, ejecutada por Labour, S.L.L., la FPRL sí corrigió el importe de los kilómetros recorridos, por exceder de 0,19 euros por kilómetro).

Esto dio lugar a dos financiaciones indebidas: una, por importe de 98,15 euros, por el trayecto Madrid-Oviedo-Valladolid (755 kilómetros) y otra, por importe de 27,95 euros, por el trayecto Valladolid-Madrid (215 kilómetros).

- La FPRL financió gastos correspondientes a dos justificantes de dietas de comida, realizadas el mismo día, en dos ciudades distintas (por sendos importes de 19,80 euros y 7,20 euros).

- Uno de ellos (19,80 euros) incluía dos menús, cuando únicamente viajó una sola persona.

Por último, en las actas de las visitas a dos de las tres empresas visitadas (ubicadas en Oviedo y Valladolid) no se detallan las horas de inicio y finalización de las visitas.

Por tanto, a juicio del Tribunal de Cuentas, el importe del gasto no justificado ascendió a 143,20 euros.

4º. Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado, importe que fue ingresado por Mapfre, Servicios de Prevención, S.L., más los intereses correspondientes. En las acciones ejecutadas por Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. pertenecientes a la Convocatoria 2006, no quedó acreditada la distribución de los productos finales de dichas acciones.

Dichos productos finales fueron distribuidos por la empresa subcontratada para realizar la maquetación e impresión de los mismos entre los solicitantes de las acciones y Mapfre, Servicios de Prevención, S.L., pero no constaba en los expedientes ninguna justificación de que estos productos finales llegaran a los destinatarios finales de la acción, es decir, a empresas y a trabajadores, puesto que no existía justificación de la redistribución efectuada por los solicitantes.

A este respecto, la FPRL debería solicitar, para todas las acciones, los acuses de recibo de entrega en cada uno de los destinatarios finales de los productos, donde constara el número de ejemplares recibidos.

Por tanto, no hay constancia en los expedientes de las acciones de que Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. cumpliera el apartado 5 de la Convocatoria 2006, que señala que *"serán destinatarios finales de las acciones las empresas y trabajadores, preferentemente las pequeñas empresas".*

5º. En relación a la acción IS-064/2006, *"Estudio del origen de las enfermedades relacionadas con el trabajo en el sector comercio",* Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. subcontrató con la empresa *"Punto de Vista, S.C.V"* el diseño, maquetación y artes finales de un manual de 200 páginas y de un CD, así como la adaptación del manual en formato "pdf", por un importe total de 4.177,52 euros. Este hecho también se produjo en la acción IS-063/2006, *"Estudio de los riesgos y medidas preventivas de los trabajadores del sector de la jardinería y paisajismo",* por un importe de 5.499,52 euros.

Por su parte, el apartado 10 de la Convocatoria 2006 establece que *"la subcontratación deberá estar justificada mediante el concurso de al menos tres presupuestos de entidades distintas que justifiquen la elección hecha"*.

Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. presentó a la FPRL como justificación de la subcontratación los tres presupuestos solicitados, si bien en dos de esos tres presupuestos figuraba una fecha posterior a la fecha del contrato suscrito con la entidad subcontratada finalmente *"Punto de Vista, S.C.V"* (el año del presupuesto aparecía rectificado en todas ellas, de forma que donde ponía originariamente 2007 se había consignado 2006). Además, el tercer presupuesto tenía el mismo número de referencia para las dos acciones.

Si los presupuestos fueron emitidos con posterioridad a la formalización del contrato, parece obvio que dichos presupuestos únicamente fueron solicitados con el objetivo de cumplir los requisitos exigidos en la Guía de seguimiento 2006, y no con el objetivo de conseguir el servicio al precio más económico.

Por otra parte, sería deseable que, para asegurar mayor transparencia en la selección, la FPRL exigiera en la Guía de seguimiento de las acciones, como uno de los requisitos de la justificación de la selección de las empresas subcontratadas, la comunicación que la entidad ejecutante de la acción remite a las tres empresas solicitándole presupuesto. De esa forma, quedaría asegurado que las tres empresas reciben la misma comunicación y al mismo tiempo.

6º. El contenido de la solicitud de la acción IS-064/2006, *"Estudio del origen de las enfermedades relacionadas con el trabajo en el sector comercio"*, (objetivos generales y específicos, cronograma, equipo de trabajo, etc.) era idéntico al de la solicitud de la acción IS-061/2006, *"Estudio del origen de las enfermedades relacionadas con el trabajo en el sector de hostelería"*, lo que indica que el diseño de la acción no fue específico para cada una de ellas, es decir, no se adecuaba a su propio contenido, sino que Mapfre, Servicios de Prevención, S.L. únicamente copió el contenido de una acción a otra.

2.13.- FUNDACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

I.- INTRODUCCIÓN

1.- NATURALEZA DE LA ENTIDAD EJECUTANTE

La Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales es una fundación autonómica del sector público, sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica propia, cuya constitución tuvo lugar el 31 de marzo de 2000.

Los órganos de gobierno de la Fundación están compuestos por representantes de los principales agentes implicados en la Prevención de Riesgos Laborales: Administración de la Comunidad Autónoma Valenciana y Organizaciones Sindicales y Empresariales.

Su principal objetivo es promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas y medianas empresas, a través de acciones tales como la información, formación, divulgación e investigación en materia preventiva así como la asistencia técnico-jurídica y la promoción del cumplimiento de la normativa en seguridad y salud laboral.

2.- ACCIONES EJECUTADAS POR LA FUNDACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES DURANTE EL PERÍODO 2000 A 2007

La Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales ejecutó las siguientes acciones en el período comprendido entre las convocatorias de asignación de recursos correspondientes a los ejercicios 2000 a 2007, ambos inclusive:

Cuadro nº 87

ACCIONES EJECUTADAS POR LA FUNDACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES CORRESPONDIENTES A LAS CONVOCATORIAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LOS AÑOS 2000-2007

CONVOCATORIA	ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES	
	N.º	IMPORTE
2000	1	113.084,03
2001	1	125.581,48
2002	1	116.970,82
2003	1	86.187,48
2004	1	94.088,40
2005	1	200.527,31
2006	2	250.000,00
2007	2	232.875,73
Total	**10**	**1.219.315,25**

De acuerdo con el anterior cuadro, la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales viene ejecutando acciones financiadas por la FPRL desde la primera convocatoria de asignación de recursos correspondiente al ejercicio 2000, en que desarrolló una acción indirecta territorial por importe de 113.084,03 euros. También fue ejecutante de una acción

indirecta territorial en las sucesivas convocatorias, aumentando a dos desde la convocatoria correspondiente al ejercicio 2006.

El Tribunal de Cuentas, a través del análisis de la información facilitada por la FPRL, ha podido constatar que los importes de las diez acciones indirectas territoriales ejecutadas por la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales durante el periodo 2000 a 2007 representaron el mismo porcentaje, un 13%, en relación con el importe total de las acciones indirectas territoriales propuestas por el Consejo General del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo y confirmadas por el Patronato de la FPRL en todos los ejercicios, salvo en 2006, en que la suma del importe de las dos acciones indirectas territoriales ejecutadas por dicha Fundación ascendió a un porcentaje del 14,5%.

Ello significa que el incremento en más del doble del importe de la acción ejecutada en 2005 con respecto a la de 2004 por la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales, igual al 113%, no fuera sino un reflejo exacto del incremento del importe de las acciones indirectas territoriales aprobadas por el órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Valenciana producido en la convocatoria del ejercicio 2005 con respecto a la del ejercicio 2004. En último término, la razón de dicho aumento se debió principalmente a que en el ejercicio 2005 la financiación de la FPRL procedente del Fondo de Prevención y Rehabilitación se incrementó en casi el doble con respecto al ejercicio anterior (de 12.006.166 euros en el ejercicio 2004 pasó a 24.000.000 euros en el ejercicio 2005).

II.- RESULTADOS DEL ANÁLISIS DEL EXPEDIENTE DE LAS ACCIONES

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

La Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales ejecutó dos acciones pertenecientes a la Convocatoria 2006, ambas acciones indirectas territoriales, por lo que el solicitante fue el Órgano Tripartito de la Comunidad Autónoma Valenciana, es decir, el Consejo General del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo (INVASSAT):

- Acción IT-245/2006, *"Difusión e Implantación del Modelo de Gestión de la Prevención y Planes de Emergencia en empresas de la Comunidad Valenciana"*.

- Acción IT-246/2006, *"Campaña de información e incentivación en materia preventiva destinada a jóvenes trabajadores (menores de 25 años)"*.

La acción IT-245/2006 consistió en la difusión de los programas de Gestión Integral del Plan de Prevención y Planes de Emergencia y Autoprotección entre las empresas, trabajadores y técnicos de la Comunidad Valenciana.

Por su parte, la acción IT-246/2006 comprendió la realización de un estudio de la accidentalidad entre los menores de 25 años, para localizar factores de riesgo, y la elaboración de una serie de manuales en los que se establecerían las circunstancias a tener en cuenta para cada grupo de trabajadores.

El importe concedido para dichas acciones aparece reflejado en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 88

ACCIONES EJECUTADAS POR LA FUNDACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES CORRESPONDIENTES A LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL AÑO 2006

N.º DE EXPEDIENTE	PRESUPUESTO TOTAL APROBADO	PRESUPUESTO CON MODIFICACIONES AUTORIZADAS	GASTOS PRESENTADOS POR EL EJECUTANTE	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL
IT-245/2006	40.000,00	40.000,00	38.193,48	38.193,48
IT-246/2006	210.000,00	210.000,00	209.830,39	209.830,39
TOTAL	**250.000,00**	**250.000,00**	**248.023,87**	**248.023,87**

El concepto *"Presupuesto Total Aprobado"* del cuadro anterior refleja el importe concedido por la FPRL a la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales para el desarrollo de las correspondientes acciones; el concepto *"Gastos presentados por el ejecutante"* refleja el importe de los gastos justificados y presentados por la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales a la FPRL, mientras que la última columna corresponde a los gastos realmente financiado por la FPRL.

La FPRL aceptó el 100% de los gastos presentados por la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales, a pesar de las deficiencias detectadas por este Tribunal de Cuentas, que se señalan posteriormente.

El Tribunal de Cuentas ha constatado que el contenido de la acción IT-245/2006, consistente en la difusión de los programas de Gestión Integral del Plan de Prevención y Planes de Emergencia y Autoprotección entre las empresas, trabajadores y técnicos de la Comunidad Valenciana, era igual al de las siguientes acciones indirectas territoriales ejecutadas por la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales desde la convocatoria de asignación de recursos correspondiente al ejercicio 2002: IT-173/2002, por importe de 116.970,82 euros; IT-138/2003, por importe de 86.187,48 euros, IT-156/2004, por importe de 94.088,40 euros e IT-206/2005, por importe de 200.527,31 euros, si bien esta última incluía, además, otros contenidos.

Asimismo, el Tribunal ha podido constatar que esta aprobación en sucesivas convocatorias de la misma acción por parte del Patronato de la FPRL por importes que representaron, en todos los años del periodo 2002-2005, un 13% en relación con el importe total de las acciones indirectas territoriales propuestas por el Consejo General del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo para su confirmación por el Patronato de la FPRL en los correspondientes ejercicios, no fue unida a la realización, por parte de la FPRL, de una evaluación o seguimiento de los resultados obtenidos en la ejecución de cada acción que justificaran su reiterada financiación, lo que incrementó el riesgo de incumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia en la gestión de estos fondos públicos.

Además, el importe de esta acción en el ejercicio 2006, y por ende la cuantía de los recursos humanos y materiales empleados en su ejecución, disminuyó notoriamente con respecto a los ejercicios anteriores, sin justificación aparente por parte de la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales, representando en dicho ejercicio apenas un 2,3% del importe de las acciones indirectas territoriales ejecutadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana.

El siguiente cuadro establece las fechas en las que la FPRL realizó los pagos de los anticipos percibidos por la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales, así como las fechas de liquidación de las acciones:

Cuadro nº 89

TRANSFERENCIAS EFECTUADAS POR LA FPRL A LA FUNDACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

TIPO DE PAGO	IT-245/2006		IT-246/2006	
	IMPORTE	FECHA	IMPORTE	FECHA
Primer anticipo 50%	20.000,00	2/3/2007	105.000,00	2/3/2007
Segundo anticipo 30%	12.000,00	24/9/2007	63.000,00	18/12/2007
Liquidación final	6.193,48	2/12/2008	41.830,39	2/12/2008
Total	**38.193,48**	**-**	**209.830,39**	**-**

El siguiente cuadro refleja el importe conjunto de los gastos liquidados por la FPRL a la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales por las dos acciones ejecutadas pertenecientes a la Convocatoria 2006, distinguiendo por conceptos de gastos recogidos en el Informe Económico Final:

Cuadro nº 90

GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL A LA FUNDACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES, CLASIFICADOS POR CONCEPTO DE GASTO DEL INFORME ECONÓMICO FINAL

CONCEPTO DE GASTO	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL	%
Retribución de personal	77.482,48	31,24
Coste de locales	2.224,50	0,90
Gastos específicos	62.440,40	25,18
Gastos por dietas y desplazamientos	914,52	0,37
Subcontratación de servicios	104.947,76	42,31
Otros costes	14,21	0,01
Total	**248.023,87**	**100,00**

De acuerdo con el cuadro anterior, el concepto de gasto que representó un porcentaje mayor respecto al total del importe liquidado fue la subcontratación de servicios (42,31%).

2.- INCUMPLIMIENTOS DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA GUÍA DE SEGUIMIENTO 2006

El procedimiento de asignación de recursos de las acciones financiadas por la FPRL está regulado por dos normas de derecho privado, aprobadas cada año por el Patronato de la FPRL: la Convocatoria y su Guía de seguimiento.

Las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas derivas del análisis de los expedientes gestionados por la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales, son las siguientes:

2.1.- ANÁLISIS DE OTROS GASTOS

1º. La aceptación del acuerdo del Patronato de la FPRL por parte de la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales sobre la asignación de recursos de la Convocatoria 2006 para la acción IT-245/2006, *"Difusión e Implantación del Modelo de Gestión de la Prevención y Planes de Emergencia en empresas de la Comunidad Valenciana"*, fue de fecha 18 de enero de 2007.

Sin embargo, la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales imputó gastos por retribuciones de personal desde el día 1 de enero de 2007.

Por tanto, el ejecutante incumplió el apartado 3.3.2 de la Guía de seguimiento 2006, el cual establece que: *"Habrá de tenerse en cuenta que la fecha de inicio de la acción no podrá ser anterior a la fecha de aceptación de la misma por el solicitante, ni a 1 de enero de 2006* (error en la Guía. Debería poner 2007)*. En este sentido no se admitirán imputaciones de gastos devengados con anterioridad a dichas fechas, ni con posterioridad a la fecha de finalización de la acción. La fecha de las facturas, independientemente de la fecha de pago de las mismas, deberá estar comprendida dentro del período de ejecución de la acción".*

El importe imputado en exceso a la acción por el ejecutante y financiado por la FPRL ascendió a 1.343,09 euros.

En conclusión, de acuerdo a lo señalado anteriormente, el ejecutante incumplió lo establecido en la Guía de seguimiento 2006. En consecuencia, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el importe del gasto no justificado asciende a 1.343,09 euros.

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado, importe que fue ingresado por la entidad ejecutante, más los intereses correspondientes.

2º. En relación a la acción IT-246/2006, *"Campaña de información e incentivación en materia preventiva destinada a jóvenes trabajadores (menores de 25 años)",* la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales imputó gastos de personal correspondientes al mes de enero, aun cuando la acción tuvo como plazo de ejecución el periodo comprendido desde el 2 de febrero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2007 (de acuerdo con el apartado *"9.1. Duración total prevista de la acción"* de la solicitud y con la página 2 "*fecha de inicio y finalización de la acción*" del Informe Técnico Final). El importe financiado por la FPRL por este hecho ascendió a 3.777,73 euros.

En consecuencia, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el importe del gasto no justificado asciende a 3.777,73 euros.

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado, importe que fue ingresado por la entidad ejecutante, más los intereses correspondientes.

3º. El apartado 17 de la Convocatoria 2006, relativo a la liquidación de la asignación de las acciones manifiesta que *"una vez finalizada la acción, el ejecutante deberá presentar a la Fundación (…) la acreditación de la realización de la acción firmada por el solicitante de la misma, o en la forma que acuerde el órgano tripartito correspondiente, en el caso de las acciones de carácter territorial".*

Es decir, de acuerdo con la citada convocatoria, una vez ejecutada la acción, el solicitante de la misma o, en su caso, en la forma que determine el órgano tripartito territorial y de participación institucional en el caso de acciones indirectas territoriales, debe remitir un certificado a la FPRL en el que acredite que la acción ha sido realizada.

En el caso de la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales, el solicitante de la acción (el Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo, INVASSAT) remitió un escrito a la FPRL con fecha 18 de enero de 2008 donde manifestó que *"el INVASSAT no ha tomado ningún acuerdo o procedimiento que acredite la ejecución de las acciones que se presentaron por la Comunidad Valenciana, al amparo de la convocatoria de ayudas de 2006, entendiendo que es responsabilidad de cada una de las entidades ejecutantes acreditando en tiempo y forma ante la FPRL, la ejecución de dichas acciones de acuerdo con los requisitos establecidos en la convocatoria".*

Finalmente, fue el Director Gerente de la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales quien acreditó la realización de las acciones ejecutadas por dicha Fundación de la Comunidad Valenciana correspondientes a la Convocatoria 2006.

Por tanto, la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales no incumplió lo establecido en el apartado 17 de la Convocatoria 2006 puesto que el órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Valenciana (el Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo) determinó mediante escrito a la FPRL que no tomó ningún acuerdo para acreditar la realización de las acciones desarrolladas por entidades en el ámbito de la Comunidad Autónoma, ya que entendía que dicha acreditación es responsabilidad de los propios ejecutantes.

Esta situación provocó una falta de segregación de funciones, puesto que fue la propia entidad ejecutante quien procedió a certificar la idoneidad de las actividades desarrolladas por ella misma. Por ello, el Patronato de la FPRL debería subsanar esta situación e introducir modificaciones en el procedimiento de acreditación de realización de las acciones, garantizando que la misma se lleve a cabo por un órgano imparcial y ajeno al proceso de solicitud y ejecución de las acciones.

4º. Respecto a los productos finales de la acción IT-246/2006, *"Campaña de información e incentivación en materia preventiva destinada a jóvenes trabajadores (menores de 25 años)",* la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales editó 20.000 guías de 56 páginas cada una, de acuerdo con el Informe Técnico Final.

Sin embargo, el ejecutante no presentó recibís de recepción de las guías firmados por los beneficiarios finales de las mismas (empresas, organizaciones empresariales y sindicales, Ayuntamientos y centros educativos). Por lo tanto, no existió constancia de que el producto final hubiera sido distribuido a los destinatarios de la acción.

En consecuencia, la Fundación de la Comunidad Valenciana para la Prevención de Riesgos Laborales incumplió el apartado 5 de la Convocatoria 2006, que establece que: *"serán*

destinatarios finales de las acciones las empresas y trabajadores, preferentemente las pequeñas empresas".

2.14.- CONFEDERACIÓN INTERSINDICAL GALEGA

I.- INTRODUCCIÓN

1.- NATURALEZA DE LA ENTIDAD EJECUTANTE

La Confederación Intersindical Galega (CIG) es un sindicato creado en 1994, a consecuencia de la unión de dos centrales sindicales gallegas: la Confederación General de Trabajadores Gallegos (CXTG) y la Intersindical Nacional de Trabajadores Gallegos (INTG).

Está integrada por ocho comarcas (Vigo, La Coruña, Pontevedra, Santiago de Compostela, Ferrol, Orense, Lugo y A Mariña) y nueve federaciones sectoriales (Administración Pública; Banca, Ahorro y Seguros; Construcción y Madera; Ensino; Metal; Alimentación, Mar, Textil y Transporte y Comunicaciones; Químicas y Energía: Salud y Servicios).

Junto con la Unión General de Trabajadores de Galicia y el Sindicato Nacional de Comisiones Obreras de Galicia, integra el Consejo Gallego de Seguridad y Salud Laboral, órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, en representación de las organizaciones sindicales de dicha Comunidad Autónoma.

Asimismo, conviene precisar que el Director del Gabinete Técnico de Salud Laboral de la CIG es miembro del Patronato de la FPRL en representación de dicha Confederación.

2.- ACCIONES DESARROLLADAS POR LA CONFEDERACIÓN INTERSINDICAL GALEGA DURANTE EL PERÍODO 2000 A 2007

La Confederación Intersindical Galega ejecutó las siguientes acciones en el período comprendido entre las convocatorias de asignación de recursos correspondientes a los ejercicios 2000 a 2007, ambos inclusive:

Cuadro nº 91

ACCIONES EJECUTADAS POR LA CONFEDERACIÓN INTERSINDICAL GALEGA CORRESPONDIENTES A LAS CONVOCATORIAS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE LOS AÑOS 2000-2007

CONVOCATORIA	ACCIONES DIRECTAS		ACCIONES INDIRECTAS TERRITORIALES		TOTAL	
	N.º	IMPORTE	N.º	IMPORTE	N.º	IMPORTE
2001			1	57.096,00	1	57.096,00
2002			1	66.543,86	1	66.543,86
2003			1	61.203,00	1	61.203,00
2004			1	75.620,00	1	75.620,00
2005			1	147.305,27	1	147.305,27
2006	1	117.580,41	1	159.484,68	2	277.065,09
2007	1	135.752,77	1	172.377,97	2	308.130,74
Total	**2**	**253.333,18**	**7**	**739.630,78**	**9**	**992.963,96**

De acuerdo con el anterior cuadro, la Confederación Intersindical Galega ha venido ejecutando acciones de la FPRL desde la convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2001, en que desarrolló una acción indirecta territorial por importe de 57.096,00 euros. En las sucesivas convocatorias fue asimismo ejecutante de una acción indirecta territorial, a la que se añadió la ejecución de una acción directa en las convocatorias de asignación de recursos de los ejercicios 2006 y 2007.

En total, el importe acumulado de las siete acciones indirectas territoriales ejecutadas por la Confederación Intersindical Galega en el periodo 2001-2007 representó un porcentaje del 13% en relación con el importe total de las acciones indirectas territoriales propuestas por el Consejo Gallego de Seguridad y Salud Laboral y confirmadas por el Patronato de la FPRL en dichos ejercicios.

En consecuencia, la asignación reiterada de un porcentaje de estas acciones a la Confederación Intersindical Galega justifica que el incremento del 95% experimentado en el importe de la acción ejecutada por esta organización sindical en la convocatoria de 2005 (por importe de 147.305,27 euros) con respecto a la de la convocatoria del ejercicio 2004 (por importe de 75.620 euros), no fuera sino una consecuencia del incremento la financiación de la FPRL procedente del Fondo de Prevención y Rehabilitación, que en el ejercicio 2005 casi se duplicó respecto al ejercicio anterior (de 12.006.166 euros en el ejercicio 2004 se pasó a 24.000.000 de euros en el ejercicio 2005).

II.- RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE LAS ACCIONES

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

La Confederación Intersindical Galega ejecutó dos acciones pertenecientes a la Convocatoria 2006, que fueron las siguientes:

1º. Acción IT-162/2006, *"Gabinete público de Asistencia Técnica para la mejora de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores y trabajadoras",* cuyo solicitante fue el Consejo Gallego de Seguridad y Salud Laboral (órgano tripartito territorial y de participación institucional de la Comunidad Autónoma de Galicia).

2º. Acción D-261/2006, *"Guía de Buenas Prácticas y de Acción Preventiva para los Centros Especiales de Empleo"*, cuyo solicitante fue la propia Confederación Intersindical Galega.

La acción IT-162/2006 tuvo como objetivo la realización de asesoramiento técnico, junto con la recogida de datos de los resultados de las acciones de asesoramiento realizadas.

Por su parte, la acción D-261/2006 consistió en la elaboración de la "*Guía de Buenas Prácticas y de la Actividad Preventiva para los Centros Especiales de Empleo".*

El importe concedido para dichas acciones aparece reflejado en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 92

ACCIONES DESARROLLADAS POR LA CONFEDERACIÓN INTERSINDICAL GALEGA, CORRESPONDIENTES A LA CONVOCATORIA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL AÑO 2006

N.º DE EXPEDIENTE	PRESUPUESTO TOTAL APROBADO	PRESUPUESTO CON MODIFICACIONES AUTORIZADAS	GASTOS PRESENTADOS POR EL EJECUTANTE	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL
IT-162/2006	159.484,68	159.484,68	163.262,42	156.905,07
D-261/2006	117.580,41	117.580,41	113.476,37	111.425,88
Total	**277.065,09**	**277.065,09**	**276.738,79**	**268.330,95**

El concepto *"Presupuesto total aprobado"* del cuadro anterior refleja el importe concedido por la FPRL a la Confederación Intersindical Galega para el desarrollo de las correspondientes acciones; el concepto *"Gastos presentados por el ejecutante"* refleja el importe de los gastos justificados y presentados por la CIG a la FPRL, mientras que la última columna corresponde a los gastos finalmente aceptados y liquidados por la FPRL, es decir, lo realmente financiado por la FPRL.

En el caso de la acción indirecta territorial, existió una disminución entre los gastos presentados y los liquidados debido a que el ejecutante presentó unos gastos de personal superiores al límite presupuestario.

El Tribunal de Cuentas ha constatado que el contenido de la acción IT-162/2006, la realización de tareas de asesoramiento para la mejora de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores por parte del Gabinete de asistencia técnica de la Confederación Intersindical Galega, era igual al de las acciones IT-142/2003, IT-119/2004, IT-149/2005 e IT-212/2007 ejecutadas por esta Confederación en las convocatorias correspondientes, cuyos importes ascendieron a 61.203 euros, 75.620 euros, 147.305,27 euros y 172.377,97 euros, respectivamente, por lo que en estas acciones cuyo contenido se repite en todos los ejercicios se podrían haber obtenido resultados similares con menos fondos públicos, situación que debe analizar el Patronato de la FPRL.

Asimismo, el Tribunal ha podido constatar que esta aprobación en sucesivas convocatorias de la misma acción por parte del Patronato de la FPRL por importes que representaron, en todos los ejercicios, porcentajes en torno a un 15% en relación con el importe total de las acciones indirectas territoriales propuestas por el Consejo Gallego de Seguridad y Salud Laboral para su confirmación por el Patronato de la FPRL, no fue unida a la realización, por parte de la FPRL, de una evaluación o seguimiento de los resultados obtenidos en la ejecución de cada acción que justificaran su reiterada financiación, lo que incrementó el riesgo de incumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia en la aplicación de estos fondos públicos.

En el caso de la acción indirecta territorial, existió una disminución entre los gastos presentados y los liquidados por la FPRL, debido a que el ejecutante presentó unos gastos de personal superiores al límite presupuestario.

El siguiente cuadro establece las fechas en las que la FPRL realizó los pagos de los anticipos percibidos por la Confederación Intersindical Galega, así como las fechas de liquidación de las acciones:

Cuadro nº 93

TRANSFERENCIAS EFECTUADAS POR LA FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES A LA CIG

TIPO DE PAGO	IT-162/2006		D-261/2006	
	IMPORTE	FECHA	IMPORTE	FECHA
Primer anticipo 50%	79.742,34	9/3/2007	58.790,21	26/3/2007
Segundo anticipo 30%	47.845,40	7/11/2007	35.274,12	30/11/2007
Liquidación final	29.317,33	7/11/2008	17.361,55	8/10/2008
Total	**156.905,07**	**-**	**111.425,88**	**-**

El siguiente cuadro refleja el importe conjunto de los gastos liquidados por la FPRL a la Confederación Intersindical Galega por las dos acciones ejecutadas pertenecientes a la Convocatoria 2006, distinguiendo por conceptos de gastos recogidos en el Informe Económico Final:

Cuadro nº 94

GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL A LA CONFEDERACIÓN INTERSINDICAL GALEGA, CLASIFICADOS POR CONCEPTO DE GASTO DEL INFORME ECONÓMICO FINAL

CONCEPTO DE GASTO	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FPRL	%
Retribución de personal	202.291,02	75,39
Coste de locales	4.451,82	1,66
Gastos específicos	35.213,93	13,12
Gastos por dietas y desplazamientos	13.596,52	5,07
Otros costes	12.777,66	4,76
Total	**268.330,95**	**100,00**

De acuerdo con el cuadro anterior, el concepto de gasto que representó un porcentaje mayor respecto al total del importe liquidado fue el relativo a las retribuciones de personal (75,39%).

2.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA CONVOCATORIA Y EN LA GUÍA DE SEGUIMIENTO 2006

El procedimiento de asignación de recursos de las acciones financiadas por la FPRL está regulado por dos normas de derecho privado, aprobadas cada año por el Patronato de la FPRL: la Convocatoria y su Guía de seguimiento.

Las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas derivadas del análisis de los expedientes gestionados por la Confederación Intersindical Galega, son las siguientes:

2.1.- ANÁLISIS DE LOS GASTOS DE PERSONAL

1º. Algunos trabajadores que participaron en las acciones IT-238/2006, "*Proyecto de información y asistencia técnica para el desarrollo de una cultura de prevención en las pequeñas y medianas empresas*", IT-239/2006, "*Implantación del servicio de asistencia y prevención ante los nuevos riesgos emergentes*" e IT-240/2006, "*Creación de oficinas de asesoramiento e intercambio de prácticas en materia preventiva*", dedicaron el 100% de su jornada laboral a la ejecución de la correspondientes acciones, según se desprende del "*Informe de Tiempo del Personal Asignado*", firmado por los trabajadores y el responsable de las acciones. Por otra parte, el convenio colectivo de trabajo aplicable a UGT del País Valenciano establecía que la jornada anual máxima sería igual a 1.568 horas anuales.

Sin embargo, la suma de horas de trabajo imputadas y financiadas por la FPRL a las acciones desarrolladas por estos trabajadores superaba las horas máximas anuales del convenio colectivo de trabajo aplicable. En las alegaciones formuladas por este ejecutante expone que se debió a la financiación de las retribuciones correspondientes al mes de vacaciones para los trabajadores que dedicaron la totalidad de su jornada laboral a la realización de las acciones.

A este respecto, este Tribunal de Cuentas considera conveniente destacar que las actuaciones realizadas por el Patronato de la Fundación admitiendo a algunas entidades ejecutantes la financiación de las retribuciones correspondientes al mes de vacaciones y sobrepasar el número de horas máximas a las establecidas en los respectivos convenios colectivos, y no a otras entidades, se contrapone al cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación que son aplicables a la gestión de estos fondos públicos.

Este Tribunal de Cuentas considera que, el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación recogidos en la Ley General de Subvenciones, exige que la Fundación realice una interpretación coherente con estos principios, y adopte un criterio aplicable en un mismo y único sentido a todas las entidades ejecutantes y una decisión en cuanto a su financiación en la Convocatoria de 2006.

Por otra parte, para el cálculo del importe a imputar a la acción correspondiente a los equipos informáticos y medios técnicos directamente empleados para el desarrollo de dicha acción, el cociente de imputación temporal a tener en cuenta por cada entidad ejecutante para realizar dicho cálculo es, según la Guía de seguimiento 2006, el siguiente: *"suma de horas imputadas al proyecto"* (información obtenida directamente de la tabla A.2) dividido entre *"suma de horas según convenio del personal que imputa coste"* (según convenio colectivo de aplicación). Por tanto, en el caso de que las horas dedicadas al proyecto fueran superiores a las horas máximas de trabajo establecidas en el convenio colectivo aplicable a la entidad ejecutante, dicho coeficiente de imputación temporal sería superior a la unidad y, por tanto, su resultado sería totalmente ilógico y podría suponer una financiación superior al coste de adquisición de estos bienes[30].

2.2.- ANÁLISIS DE OTROS GASTOS

1º. En relación a la acción D-261/2006, *"Guía de Buenas Prácticas y de Acción Preventiva para los Centros Especiales de Empleo"*, existieron una serie de gastos imputados en el apartado *"Gastos específicos"* del Informe Económico Final, que tuvieron como objetivo la visita a centros

[30] En el trámite de alegaciones, el Presidente del Patronato ha informado a este Tribunal, sin justificarlo documentalmente, que para el cálculo del coeficiente temporal ha venido utilizando magnitudes no homogéneas, señalando que la Convocatoria de 2010 reflejará la corrección, es decir, confirma lo expresado por este Tribunal en el Anteproyecto de Informe.

especiales de empleo situados en Asturias, Navarra, San Sebastián, Sevilla, Valencia y Valladolid.

Sin embargo, a juicio del Tribunal de Cuentas, sólo estarían justificados los gastos de avión y alojamiento de las personas identificadas en las facturas justificativas, puesto que guardaban relación con la acción en calidad de ponentes o similar, pero no así el resto de gastos por compra de billetes de avión y alojamiento de otras personas no identificadas y, por tanto, personas cuya relación con la acción no estuvo justificada. En concreto, los gastos no justificados fueron los siguientes:

- La FPRL financió un gasto justificado a través de dos facturas de dos habitaciones de hotel con el mismo nombre de ocupante (M.S.G., que fue una persona relacionada con la acción), y fecha, por importe de 71,42 euros para una persona y 67,84 euros para dos personas. Este Tribunal de Cuentas sólo considera justificado un importe de 71,42 euros, puesto que no existió justificación de la persona que ocupó la otra habitación.

- La FPRL financió un gasto justificado a través de una factura a nombre de A.F.R. (una persona relacionada con la acción), que incluía dos billetes de avión Santiago-Valencia, por importe de 408,32 euros. Este Tribunal de Cuentas sólo considera justificado el importe correspondiente a un billete de avión, igual a 204,16 euros, puesto que se desconoce la persona que utilizó el otro billete.

- La FPRL financió un gasto justificado a través de una factura a nombre de G.M.H. (una persona relacionada con la acción), que incluía dos billetes de avión, por importe de 328,32 euros. Este Tribunal de Cuentas sólo considera justificado el importe correspondiente a un billete de avión, igual a 164,16 euros, puesto que se desconoce la persona que utilizó el otro billete.

- La FPRL financió un gasto justificado a través de una factura a nombre de A.C.B. (una persona relacionada con la acción), que incluía tres billetes de avión, por importe de 327,48 euros. Este Tribunal de Cuentas sólo considera justificado el importe correspondiente a un billete de avión, igual a 109,16 euros.

- La FPRL financió un gasto justificado a través de una factura a nombre de un ponente de la acción (A.O.P.), que incluía dos billetes de avión, por importe de 500,64 euros. Este Tribunal de Cuentas sólo considera justificado el importe correspondiente a un billete de avión, igual a 250,32 euros.

Por su parte, el apartado 10 de la Convocatoria 2006, establece lo siguiente: *"(…) se considerarán financiables los gastos directamente relacionados con la ejecución de la acción"*. Por tanto, a juicio del Tribunal de Cuentas, el importe del gasto no justificado asciende a 904,80 euros.

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, con fecha 10 de febrero de 2010, ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado, importe que fue ingresado por la Confederación Intersindical Galega el 23 de febrero de 2010.

En alegaciones, el Presidente del Patronato ha informado a este Tribunal, sin justificarlo documentalmente, que con fecha de 22 de marzo de 2010 la FPRL solicitó el reintegro de los intereses correspondientes, por importe de 729,98 euros que, a 19 de mayo de 2010, estaban pendientes de liquidar.

2º. En el apartado "*Dietas y desplazamientos*" del Informe Económico Final de la acción IT-162/2006, "*Gabinete público de Asistencia Técnica para la mejora de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores y trabajadoras"*, en concepto de dietas de una trabajadora adscrita a la acción (P.G.G.), figuraba un gasto por importe de 220 euros por un pago de una comida de la *"Reunión de Coordinación del Gabinete"*, sin que estuviera determinado el número de comensales (aunque parece deducirse por el justificante que fueron 10 comensales).

A este respecto, el apartado 3.4.7 de la Guía de seguimiento 2006 establece que el apartado de gasto *"Dietas y desplazamientos"* del Informe Económico Final *"incluye los gastos normales de manutención, locomoción, alojamiento,… del personal asignado al desarrollo del proyecto".* Por tanto, no existió constancia de que los otros nueve comensales fueran trabajadores adscritos a la acción.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, la Confederación Intersindical Galega incumplió lo establecido en la Guía de seguimiento 2006, por lo que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el importe del gasto no justificado asciende a 220,00 euros.

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado, importe que fue ingresado por la Confederación Intersindical Galega.

En alegaciones, el Presidente del Patronato ha informado a este Tribunal, sin justificarlo documentalmente, que la FPRL solicitó el reintegro de los intereses correspondientes y que a 19 de mayo de 2010, estaban pendientes de liquidar.

En todo caso, el Tribunal de Cuentas recomienda a la FPRL el establecimiento de un sistema de justificación de este tipo de gastos que permita acreditar fehacientemente su condición de gastos directamente relacionados con la ejecución de la acción, estableciendo, entre otras, la necesidad de identificar individualmente al sujeto que originó el gasto.

3º. En relación al apartado *"Dietas y desplazamientos"* del Informe Económico Final de la acción D-261/2006, *"Guía de Buenas Prácticas y de Acción Preventiva para los Centros Especiales de Empleo"*, el Tribunal de Cuentas detectó lo siguiente:

- Existieron gastos de dietas por un desplazamiento a Valladolid del coordinador de la acción. La Confederación Intersindical Galega imputó como gastos una comida por importe de 42,50 euros y otra por importe de 91,36 euros para dos personas. Sin embargo, únicamente estarían justificadas las dietas de una persona, por lo que CIG imputó indebidamente a la acción un importe de 66,93 euros.

- Alojamiento para cuatro personas en Valencia, por importe de 432 euros. Sólo aparece identificada una persona adscrita a la acción, por lo que la CIG imputó incorrectamente un importe igual a 324 euros.

- En cuanto a la justificación de un viaje del 5 de junio de 2007 al 8 de junio de 2007, únicamente aparece identificado A.T.S., el coordinador del proyecto. Sin embargo, el viaje incluyó dos billetes de avión desde La Coruña a Santiago, alojamiento en hotel de dos personas, dos billetes de avión de Santiago a Madrid y dos billetes de Madrid a La Coruña. El gasto imputado fue de 999,92 euros. La CIG sólo justificó el gasto de A.T.S., puesto que la asistencia de la otra persona al viaje no estuvo justificada, por lo que la CIG imputó incorrectamente a la acción un importe de 499,96 euros.

- Lo mismo sucede con unas dietas por taxi, billetes de tren Sevilla-Madrid y comidas y cenas de dos personas en Sevilla y Madrid por importe de 463,09 euros. La CIG sólo justifica el viaje de una persona relacionada con la acción, por lo que imputó incorrectamente un importe de 231,54 euros.

- La Confederación Intersindical Galega presentó como justificación de una dieta una factura a nombre de F.S.S. (trabajador adscrito a la acción) por alojamiento y desayuno para dos personas, por importe de 255 euros. Sin embargo, en la justificación no aparecía identificada la otra persona. Por tanto, la CIG imputó incorrectamente a la acción un importe de 127,50 euros.

El apartado 3.4.7 de la Guía de seguimiento 2006 establece que el apartado *"Dietas y desplazamientos"* del Informe Económico Final *"(...) Incluye los gastos normales de manutención, locomoción, alojamiento... del personal asignado al desarrollo del proyecto".* Por lo tanto, a juicio del Tribunal de Cuentas, la Confederación Intersindical Galega incumplió lo establecido en la Guía de seguimiento 2006, por lo que el importe el gasto no justificado asciende a 1.249,93 euros[31].

Como consecuencia de los trabajos de fiscalización realizados por este Tribunal, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales ha iniciado el procedimiento de reintegro del importe del gasto no justificado, importe que fue ingresado por la Confederación Intersindical Galega.

En alegaciones, el Presidente del Patronato ha informado a este Tribunal, sin justificarlo documentalmente, que la FPRL solicitó el reintegro de los intereses correspondientes y que, a 19 de mayo de 2010, estaban pendientes de liquidar.

Por otra parte, si bien A.T.S., fue el coordinador del proyecto, no figuraba como personal interno de la acción. Por tanto, los gastos imputados por A.T.S. en el concepto *"Dietas y desplazamientos"* del Informe Económico Final deberían haberse imputado en el apartado *"Gastos específicos".*

4º. El Tribunal de Cuentas verificó que dentro del apartado *"Dietas y desplazamientos"* del Informe Económico Final de las acciones D-261/2006, *"Guía de Buenas Prácticas y de Acción Preventiva para los Centros Especiales de Empleo"*, e IT-162/2006, *"Gabinete público de Asistencia Técnica para la mejora de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores y trabajadoras",* la FPRL financió las dietas por desplazamiento en coche propio a 0,20 euros por kilómetro realizado.

Sin embargo, la Orden EHA/3771/2005, de 2 de diciembre, por la que se revisa la cuantía de los gastos de locomoción y de las dietas en el IRPF, establece un importe de 0,19 euros por kilómetro recorrido.

Los importes de los gastos no justificados correspondientes a cada acción fueron los siguientes:

[31] No se acepta la alegación formulada por la Confederación Intersindical Galega ya que se limita a manifestar que, en ocasiones, las facturas emitidas por las agencias de viajes y establecimientos hoteleros carecen de la exhaustividad exigida por este Tribunal, especialmente en relación con la identificación personal de los usuarios a quienes se ha prestado el servicio. A este respecto este Tribunal señala que la información a recoger en las facturas viene determinado por su normativa reguladora y no depende de la mayor o menor exhaustividad del análisis efectuado por este Tribunal. A mayor abundamiento, lo que este Tribunal señala en el Anteproyecto de Informe es la improcedencia de la inclusión de personas que no forman parte del personal interno de las acciones realizadas y, en consecuencia, no se justifica el pago de dietas a estas personas ajenas al desarrollo de dichas acciones.

- Acción D-261/2006, *"Guía de Buenas Prácticas y de Acción Preventiva para los Centros Especiales de Empleo":* un importe de 14,39 euros.

- Acción IT-162/2006, *"Gabinete público de Asistencia Técnica para la mejora de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores y trabajadoras":* en la orden de dietas no vienen determinados los kilómetros sino el trayecto, con lo cual para cuantificar dicho gasto deberían calcularse todos los trayectos. No obstante, el importe sería similar al de la acción D-261/2006.

En el apartado *"Dietas y desplazamientos"* del Informe Económico Final de la acción IT-162/2006, *"Gabinete público de Asistencia Técnica para la mejora de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores y trabajadoras"*, en concepto de dietas y desplazamientos de una trabajadora adscrita a la acción (P.G.G.), figuraba un gasto de alquiler de un coche a nombre de A.T.S. (coordinador del proyecto), por importe de 67,14 euros. No obstante, si bien A.T.S. fue el coordinador del proyecto, no figuraba como personal interno de la acción.

Por tanto, si el coche fue alquilado por A.T.S., como parece deducirse de la factura expedida, este gasto debería haberse imputado en el apartado *"Gastos específicos"* y no en el de *"Dietas y desplazamientos"* (si bien CIG no superó el límite del presupuesto de *"Gastos específicos"*, por lo que no procedería el reintegro).

No obstante, la CIG incumplió el apartado 3.4.7 de la Guía de seguimiento 2006, que establece que: las dietas y desplazamientos *"(...) Incluyen los gastos normales de manutención, locomoción, alojamiento... del personal asignado al desarrollo del proyecto".*

Aun cuando estos importes fueran poco relevantes, este hecho puso de manifiesto las deficiencias existentes en el control efectuado por la FPRL a la justificación remitida por la CIG.

5º. El *"Informe de Tiempo del Personal Asignado"* del Informe Económico Final de la acción IT-162/2006, *"Gabinete público de Asistencia Técnica para la mejora de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores y trabajadoras",* fue firmado por todos los trabajadores, coincidiendo con el total imputado en las nóminas.

Sin embargo, este Informe de Tiempo no fue suscrito por el responsable de la entidad ni figuraba en él el sello de la CIG.

De acuerdo con el apartado 3.4.3 de la Guía de seguimiento 2006, *"(...) Las horas dedicadas al proyecto por el personal encargado de la ejecución de la acción deben justificarse mediante la cumplimentación del "Informe de Tiempo del Personal Asignado" que debe proporcionar un detalle mensual de las horas incurridas por cada trabajador. Dicho informe, que complementa a los de Informes de Seguimiento Intermedio y Final respectivamente, deberá estar firmado por el responsable de la ejecución de la acción y sellado por la entidad ejecutora. (Tabla A.2)".*

2.15.- OTRAS ENTIDADES EJECUTANTES

I.- CONSIDERACIONES GENERALES

Una vez finalizado el análisis individualizado de los ejecutantes incluidos en la muestra, que incluyó el desplazamiento de equipos de fiscalización a las sedes de los ejecutantes seleccionados y la comunicación de la realización de las actividades fiscalizadoras a estos ejecutantes, el Tribunal de Cuentas consideró que tres de las deficiencias detectadas en algunos de los ejecutantes de dicha muestra eran lo suficientemente significativas desde el punto de vista económico como para ampliar el análisis, en lo que a esas tres deficiencias se refería, a la totalidad de los ejecutantes que desarrollaron acciones correspondientes a la convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2006 (es decir, a la convocatoria que ha sido objeto de análisis en este Informe de Fiscalización).

Las deficiencias en cuestión fueron las siguientes:

1. Financiación de retribuciones de personal interno correspondientes a trabajadores que no pertenecen a la entidad ejecutante.

2. Financiación de retribuciones de personal por cálculo de las horas mensuales según convenio colectivo.

3. Financiación de retribuciones de personal por superar el número de horas imputadas a la acción el número de horas máximas establecidas en el convenio colectivo del ejecutante.

El análisis efectuado por el Tribunal de Cuentas de otros ejecutantes fue realizado a partir del soporte informático de los Informes Económicos Finales justificados por todos los ejecutantes a la FPRL, y que dicha FPRL entregó a este Tribunal de Cuentas, habiendo certificado la FPRL el valor del resumen electrónico a través de la utilización del algoritmo MD5, y que sirvieron para justificar y pagar las entregas dinerarias sin contraprestación.

Este Tribunal de Cuentas considera que la FPRL debería adoptar las medidas oportunas tendentes a la revisión de los expedientes de las acciones desarrolladas por las entidades ejecutantes que se señalan a continuación y en las que podría haberse producido alguna de las tres deficiencias señaladas anteriormente.

1.- FINANCIACIÓN DE RETRIBUCIONES DE PERSONAL INTERNO CORRESPONDIENTES A TRABAJADORES QUE NO PERTENECEN A LA ENTIDAD EJECUTANTE

El apartado 3.4.3 de la Guía de seguimiento 2006 establecía que eran financiables las retribuciones del personal interno que realizaba la acción. Se entendería por personal interno "*aquella persona física que mantiene una relación laboral con la empresa ejecutante. Por tanto, el personal interno forma parte de la plantilla de la entidad ejecutante*".

En dos de los ejecutantes incluidos en la muestra inicial elegida por el Tribunal de Cuentas, este Tribunal detectó la deficiencia mencionada.

Dichos ejecutantes fueron el Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS) y SGS Tecnos, S.A.

Así, dichos ejecutantes imputaron a las acciones financiadas por la FPRL en el concepto de gastos por retribuciones de personal interno correspondientes a trabajadores que, a juicio del Tribunal de Cuentas, no podían considerarse personal interno de dichos ejecutantes, ya que no formaban parte de su plantilla de trabajadores.

El hecho de que estos dos ejecutantes justificaran como gastos de personal interno (personal que mantiene una relación laboral con el ejecutante y que forma parte de su plantilla, según la Guía de seguimiento 2006) las nóminas de personas que fueron contratadas por otra entidad jurídica, podría tipificarse como cesión ilegal de trabajadores contemplada en el artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores. A mayor abundamiento, si el ejecutante hubiera formalizado con el solicitante la realización de una actividad o la prestación de un servicio, debieron cumplir todos los requisitos exigidos legamente (formalización de un contrato, emisión de facturas, imputación del IVA correspondiente, comunicaciones a la AEAT, etc.), circunstancia que no se ha producido en este caso.

En cuanto al análisis efectuado para comprobar si esta deficiencia se produjo en el resto de ejecutantes no incluidos en la muestra inicial que desarrollaron acciones correspondientes a la Convocatoria 2006, el Tribunal de Cuentas tuvo evidencias de que, además de haberse producido en ISTAS y SGS Tecnos, S.A., hubo otros nueve ejecutantes que podrían haber imputado, como retribuciones de personal interno, gastos de personal correspondientes a trabajadores que no pertenecían a la entidad ejecutante.

Los ejecutantes en los que se produjo este hecho, así como el número de expediente de las acciones en cuestión y los trabajadores afectados, fueron los siguientes:

Cuadro nº 95

ENTIDADES EJECUTANTES DE ACCIONES DE LA CONVOCATORIA 2006 QUE IMPUTARON RETRIBUCIONES DE PERSONAL INTERNO CORRESPONDIENTES A TRABAJADORES QUE NO PERTENECÍAN A LA ENTIDAD EJECUTANTE

ENTIDAD EJECUTANTE	NÚMERO DE EXPEDIENTE DE LAS ACCIONES	NÚMERO DE TRABAJADORES
Federación de Industrias Textil-Piel, Químicas y Afines de Comisiones Obreras (FITEQA-CC.OO.)	IS-002/2006	5
Federación de Trabajadores de la Enseñanza de la Unión General de Trabajadores (FETE-UGT)	IS-005/2006	2
Asociación Española de Fabricantes de Envases y Embalajes de Cartón Ondulado (AFCO)	IS-007/2006 IS-008/2006	3 4
Instituto de Formación Integral, S.L.	IS-010/2006 IT-201/2006 IT-202/2006 IT-203/2006	7 7 6 6
Fundación Laboral de Ámbito Estatal del Cemento y del Medio Ambiente	IS-031/2006	7
Novotec Consultores, S.A.	IS-034/2006	4
Instituto de Formación y Estudios Sociales (IFES)	IS-039/2006	11
Unesid	IS-075/2006	7
Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León (CECALE)	IT-153/2006	7
TOTAL		**76**

2.- FINANCIACIÓN DE RETRIBUCIONES DE PERSONAL POR CÁLCULO DE LAS HORAS MENSUALES SEGÚN CONVENIO COLECTIVO

La FPRL financia los gastos del personal interno que participa en las acciones, correspondientes a las personas físicas que mantienen una relación laboral con el ejecutante.

La financiación de estos gastos se realiza de acuerdo con los siguientes conceptos: a) el importe bruto de las nóminas del personal interno y el importe de los seguros sociales a cargo del ejecutante y b) las "*horas dedicadas cada mes al proyecto*" por este personal interno, que deben ser firmadas tanto por el personal interno como por el responsable de la ejecución de la acción y selladas por la entidad ejecutante, ponderando estas horas en función de "*las horas mensuales según convenio*".

Así, de acuerdo con la Guía de seguimiento 2006 (tablas económicas), elaborada por la FPRL, *"las horas mensuales según convenio se calcularán como cociente del número de horas anuales establecidas en convenio colectivo entre 11 meses. En caso de contratación a tiempo parcial el cálculo se realizará según el número de horas anuales pactadas en contrato laboral".*

Una serie de ejecutantes consignaron en las tablas económicas las horas dedicadas cada mes al proyecto por cada trabajador de las acciones, justificando dichas horas, de acuerdo con la Guía de seguimiento 2006, con la firma del trabajador y la firma y sello del ejecutante. Sin embargo, para determinar "*las horas dedicadas cada mes al proyecto*", estos ejecutantes, en vez de ponderar estas horas entre 11 meses, como establece la Guía de seguimiento 2006, dividieron estas horas entre 12 meses. A pesar de tratarse de dos criterios distintos, ambos fueron aceptados por el Patroanto de la FPRL, por tanto, la aceptación simultánea por el citado Patronato de dos criterios distintos, determina una situación de desigualdad y discriminación entre los perceptores de las ayudas públicas concedidas, situación que resulta contraria a los principios de igualdad y no discriminación recogidos en la Ley General de Subvenciones.

En la muestra de 14 ejecutantes seleccionada por el Tribunal de Cuentas inicialmente, esta deficiencia tuvo lugar en la Confederación Empresarial Valenciana, Fomento del Trabajo Nacional, PIMEC, Unión General de Trabajadores-Confederal y Comisiones Obreras del País Valenciano.

Los ejecutantes en los que se produjo este hecho, así como el número de expediente de las acciones en cuestión y los trabajadores afectados, fueron los siguientes:

Cuadro nº 96

ENTIDADES EJECUTANTES DE ACCIONES DE LA CONVOCATORIA 2006 QUE CALCULARON DE FORMA INCORRECTA LAS *"HORAS MENSUALES SEGÚN CONVENIO"*

ENTIDAD EJECUTANTE	NÚMERO DE EXPEDIENTE DE LAS ACCIONES	NÚMERO DE TRABAJADORES
Federación de Industrias Textil-Piel, Químicas y Afines de Comisiones Obreras (FITEQA-CC.OO.)	IS-002/2006	2
Fundación Laboral de la Construcción	IS-020/2006 IS-021/2006 IS-022/2006 IS-023/2006	10 13 8 6
Confederación de Empresarios de Cádiz	IT-114/2006	1
Confederación de Empresarios de Córdoba	IT-115/2006	1
Federación Onubense de Empresarios	IT-117/2006	1
Asociación Andaluza de Empresas Forestales	IT-120/2006	2
Asociación de Empresas Aeronáuticas	IT-123/2006	2
Unión General de Trabajadores de Andalucía	IT-142/2006	5
Unión General de Trabajadores de Aragón	IT-144/2006	7
Unión General de Trabajadores de Castilla y León	IT-155/2006	10
Confederación de Empresarios de Castilla La Mancha (CECAM)	IT-157/2006	13
Unión General de Trabajadores de Castilla La Mancha	IT-158/2006	12
Confederación Empresarial de Orense	IT-166/2006	4
Comisiones Obreras de Extremadura	IT-169/2006	6
Confederación Provincial de Empresarios Santa Cruz de Tenerife	IT-171/2006	5
Comissió Obrera Nacional de Catalunya	IT-179/2006	19
Asociación Empresarial de Hostelería de Cantabria	IT-184/2006	5
Federación de Empresarios de La Rioja	IT-189/2006	5
Unión General de Trabajadores de Melilla	IT-221/2006	4
Comisiones Obreras Región de Murcia	IT-222/2006	6
Unión General de Trabajadores Región de Murcia	IT-226/2006	8
Comisiones Obreras de Navarra	IT-229/2006 IT-234/2006	5 2
Confederación de Organizaciones Empresariales de la Comunidad Valenciana (CIERVAL)	IT-241/2006	3
Confederación Empresarial de la Provincia de Alicante (COEPA)	IT-243/2006	7
Unión General de Trabajadores de Baleares	IT-248/2006	6
Unión General de Trabajadores de Ceuta	IT-253/2006	3
TOTAL		**181**

3.- FINANCIACIÓN DE RETRIBUCIONES DE PERSONAL POR SUPERAR EL NÚMERO DE HORAS IMPUTADAS A LA ACCIÓN EL NÚMERO DE HORAS MÁXIMAS ESTABLECIDAS EN EL CONVENIO COLECTIVO DE LA ENTIDAD EJECUTANTE

El Tribunal de Cuentas verificó que, en determinadas acciones, existió personal que dedicaba el 100% de su jornada laboral a la ejecución de dichas acciones, según se deducía del *"Informe de Tiempo del Personal Asignado"*, firmado por los trabajadores en cuestión y el responsable de la acción.

Por otra parte, el convenio colectivo aplicable al ejecutante establecía una jornada anual máxima.

Sin embargo, este Tribunal de Cuentas constató que, en algunos casos, la suma de horas de trabajo imputadas a la acción por algunos trabajadores, y financiadas por la FPRL, podrían haber superado las horas máximas anuales del convenio colectivo de trabajo aplicable. A este respecto, este Tribunal de Cuentas considera conveniente destacar que las actuaciones realizadas por el Patronato de la Fundación admitiendo a algunas entidades ejecutantes la financiación de las retribuciones correspondientes al mes de vacaciones y sobrepasar el número de horas máximas a las establecidas en los respectivos convenios colectivos, y no a otras entidades, se contrapone al cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación que son aplicables a la gestión de estos fondos públicos.

En la muestra de 14 ejecutantes elegida por el Tribunal de Cuentas inicialmente, esta deficiencia tuvo lugar en la Confederación de Empresarios de Galicia, UGT del País Valenciano y la Confederación Intersindical Galega.

Los ejecutantes en los que se produjo este hecho, así como el número de expediente de las acciones en cuestión y los trabajadores afectados, fueron los siguientes:

Cuadro nº 97

ENTIDADES EJECUTANTES DE ACCIONES DE LA CONVOCATORIA 2006 QUE IMPUTARON UN NÚMERO DE HORAS DE TRABAJO MAYOR QUE LAS HORAS MÁXIMAS SEGÚN EL CONVENIO COLECTIVO APLICABLE

ENTIDAD EJECUTANTE	NÚMERO DE EXPEDIENTE DE LAS ACCIONES	NÚMERO DE TRABAJADORES
Unión Sindical Comisiones Obreras de Aragón	IT-145/2006	3
Unión General de Trabajadores de Asturias	IT-148/2006	5
Comisiones Obreras de Asturias	IT-149/2006	6
Federación Asturiana de Empresarios	IT-150/2006	2
	IT-151/2006	2
Unión Sindical de Comisiones Obreras de Castilla y León	IT-154/2006	7
Unión Regional de Comisiones Obreras de Castilla La Mancha	IT-159/2006	5
Unión General de Trabajadores de Galicia	IT-161/2006	6
Confederación de Empresarios de La Coruña	IT-164/2006	1
Confederación de Empresarios de Lugo	IT-165/2006	2
Confederación de Empresarios de Pontevedra	IT-167/2006	2
Unión General de Trabajadores de Extremadura	IT-170/2006	3
Asociación Industrial de Canarias (ASINCA)	IT-174/2006	2
Unión Regional UGT de Canarias	IT-176/2006	5
Comisiones Obreras de Canarias	IT-177/2006	4
Unión General de Trabajadores de Catalunya	IT-178/2006	7
Comisiones Obreras de Cantabria	IT-186/2006	5
Comisiones Obreras de La Rioja	IT-188/2006	2
Unión General de Trabajadores de Madrid	IT-216/2006	13
Confederación de Empresarios de Melilla	IT-219/2006	1
Confederación de Empresarios de Castellón	IT-242/2006	3
Confederación de Empresarios de Ceuta	IT-254/2006	2
Comisiones Obreras de Ceuta	IT-255/2006	2
TOTAL		**90**

Madrid, 30 de noviembre de 2010

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CUENTAS



Fdo.: Manuel Núñez Pérez