

## TRIBUNAL DE CUENTAS

**15860** *COMUNICACION de 7 de marzo de 1985 por la que se da cumplimiento a la rendición de cuentas del Organismo autónomo Organización de Trabajos Portuarios, dentro de la Entidad Gestora Instituto Social de la Marina, con relación a la Memoria-Dictamen de este Tribunal correspondiente a la Cuenta General del Estado para el ejercicio de 1979 de la Resolución aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados, el día 13 de febrero de 1985.*

La Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en sesión celebrada el 31 de octubre de 1984, formuló la propuesta de Resolución 3.<sup>a</sup> entre otras, en relación con la Memoria-Dictamen de este Tribunal correspondiente a la Cuenta General del Estado para el ejercicio de 1979. Dicha Resolución fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados de 13 de febrero último y publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» números 78, 80 y 98, cuyo tenor es el siguiente:

«Instar del Tribunal de Cuentas información complementaria relativa a los expedientes de fiscalización sobre la rendición de cuentas del Organismo autónomo Organización de Trabajos Portuarios, dentro de la Entidad Gestora Instituto Social de la Marina.»

### 1. Observaciones preliminares

La Organización de Trabajos Portuarios, con este nombre a partir del Decreto de 18 de enero de 1968, sucesora del anterior Servicio de Trabajos Portuarios, había venido gestionando prestaciones sociales especiales a los estibadores de acuerdo con las ordenanzas, reglamentaciones o convenios, sin perjuicio de su integración en el Régimen General de la Seguridad Social, hasta la entrada en vigor de la Ley 116/1969, de 30 de diciembre, reguladora del régimen especial de trabajadores del mar en el que quedaron incluidos. Por Decreto 1867/1970, de 9 de julio, se aprueba el Reglamento General de dicho Régimen y por Decreto 2864/1974, de 30 de agosto, el Texto refundido del Régimen Especial (Leyes 116/1969 y 24/1972, de 21 de junio). La Entidad Gestora única es el Instituto Social de la Marina (artículos 106 y siguiente del Reglamento) y la colaboración en la gestión, incluida la de los trabajadores portuarios a través de la Organización de Trabajos Portuarios, será la establecida para las Empresas en la Ley General de la Seguridad Social.

Sin embargo, pese a la claridad de las normas, en 29 de julio de 1970 se emite la Circular número 345 de la Organización de Trabajos Portuarios, firmada conjuntamente por su Delegado general y el Subdirector general del Instituto Social de la Marina, conformada por el Subsecretario de Trabajo (Presidente de la Organización de Trabajos Portuarios), por la que de hecho se atribuye a la Organización de Trabajos Portuarios las funciones de Entidad Gestora, «hasta el 31 de diciembre del corriente año», aunque extrañamente en su norma 8.<sup>a</sup> se utilizaba la expresión «hasta nueva orden». En 14 de diciembre de 1970, por Circular número 353 de iguales características se prorroga la vigencia de la anterior para el año 1971. Después no aparece instrucción alguna y se considera tácitamente renovado el acuerdo inicial. Cuando se formulan presupuestos y se rinden cuentas y balances, la Organización de Trabajos Portuarios los hace con independencia del Instituto Social de la Marina.

Todas las operaciones de gestión de la Seguridad Social obligatoria y de los complementos especiales de los trabajadores portuarios se realizan por la Organización de Trabajos Portuarios al margen de sus actividades como Organismo autónomo. Para las prestaciones de vejez, invalidez, muerte y supervivencia a través de la Comisión Delegada de la Seguridad y Asistencia Social presidida por el Jefe de la Sección (Delegado de Trabajo) y, para las restantes, por el Delegado de Trabajo a propuesta del Secretario del Organismo.

La intervención se realizaba por el Jefe de Inspección de Trabajo. Por tanto, ni la Intervención Delegada de la Intervención General del Estado en el Organismo autónomo, ni la Intervención del Instituto Social de la Marina, tenían participación alguna en el control de derechos y obligaciones de esta peculiar Entidad administradora de la Seguridad Social, lo que reviste una gravedad especial si se tiene en cuenta la crónica insuficiencia financiera cuyas necesidades eran cubiertas por el Régimen General a través de la Entidad Gestora legal «Instituto Social de la Marina».

Hemos conocido informes de mayo de 1975 tanto del Delegado general de la Ordenación de Trabajos Portuarios como del Servicio de Normas del Sistema de la Seguridad Social (dependiente de la Dirección General de la Seguridad Social) denunciando esa extraña situación aunque desde ópticas divergentes: El primero, defen-

diendo si no un régimen especial para los estibadores, si una Entidad Gestora específica que lo administrara; el segundo, propugnando el respeto pleno a la legalidad tanto en afiliación-cotización como en prestaciones, separando radicalmente las mejoras especiales que pudieran derivarse de las convenciones laborales a cargo de las Empresas, de aquéllas obligatorias garantizadas por la Ley.

En el informe del Delegado general de la Organización de Trabajos Portuarios se declaraba acertadamente la imposibilidad económica de homogeneizar las prestaciones de los diversos colectivos incluidos en el Régimen Especial; la injusta absorción por los estibadores portuarios de la mayor parte de la aportación del Régimen General (tanto por el nivel superior de sus prestaciones como por las desviaciones demográficas), con los consiguientes agravios comparativos y terminaba llamando la atención sobre los efectos políticos que pudieran derivarse de la actitud de los estibadores, en la defensa de situaciones conseguidas en una larga y dura lucha social, que parece tuvieron primacía para dejar las cosas como estaban: Las normas legales, correctas, por un lado y, la realidad viciada, por otro.

Teniendo en cuenta la fecha de este informe y la circunstancia de ser el ejercicio de 1979 el último en que la Organización de Trabajos Portuarios rindió cuentas y balances separados dentro del sistema de la Seguridad Social, el Tribunal estima su deber analizar, en la medida de lo posible, todos los aspectos de ese Organismo relacionados con la Seguridad Social incluidos aquellos que tienen su prolongación hasta el día de hoy.

### 2. Procedimientos seguidos en la redacción de presupuestos, cuentas y balances

Aunque uno de los argumentos utilizados para explicar la Circular conjunta de 29 de julio de 1970, fue la falta de infraestructura administrativa del Instituto Social de la Marina y, por el contrario, las dotaciones suficientes de la Organización de Trabajos Portuarios cuyo personal en jornada suplementaria realizaría la gestión de la Seguridad Social de los estibadores activos y pasivos, lo que resulta probado por los hechos es la discordancia entre las normas económico-contables impartida por los Organismos Centrales de la Organización de Trabajos Portuarios, aquéllas con una aceptable calidad técnica (básicamente la Circular 25/1977 sobre aplicación del Plan de Contabilidad para la Seguridad Social), éstas un sistema simple de estadillos sin rigor alguno y con incumplimiento generalizado de las instrucciones.

En Central no se llevaba contabilidad por partida doble, sin duda conscientes de la falta de documentación de base precisa, limitándose a la agrupación de los datos de las Gerencias, y a la consideración de las cifras globales de ingresos y pagos para disponer la cuantía de las transferencias, sin exigir la correcta imputación de los gastos e ingresos ni los soportes documentales, e incluso la falta parcial de datos que se completaban por teléfono en no pocas ocasiones. En esa independencia real de las Gerencias Provinciales, en la falta de periodificación de las operaciones y en la carencia de dominio técnico de su personal, encontramos una explicación a la divergencia de los sucesivos Resúmenes anuales de operaciones anaizados. Nos hemos encontrado con cifras muy aproximadas en ingresos y prestaciones consideradas globalmente en las sucesivas informaciones requeridas, pero cuando nos enfrentamos con cuentas de derechos y obligaciones: Deudores-Acreedores, Relaciones internas con otras Entidades del Sistema, etc., la falta de conciliación es casi total. En estas circunstancias la pregunta que nos hicimos fue ¿Cómo podría suceder esto en una Entidad que financieramente dependía de la Seguridad Social a través del Instituto Social de la Marina? ¿Cómo podía justificarse la necesidad de efectivo con tal falta de rigor contable? La respuesta era sencilla: Caja y Bancos en los Balances no respondía a la realidad. Se registraban las cuentas restantes y el cuadro de aquéllos se lograba a través de la Tesorería, que siempre reflejaron una cifra muy inferiores a los saldos en 31 de diciembre de cada año. Los intereses reales devengados se anotaban fielmente en los libros auxiliares pero tampoco aparecía correctamente en la cuenta de Gestión.

En esa negligente tolerancia de los órganos de tutela: Ministerio de Trabajo e Instituto Social de la Marina, se llegaba a distribuir la contribución del Régimen General al Régimen Especial de los trabajadores del mar, no en proporción al número de afiliados (aproximadamente 12 por 100 de los estibadores), ni en relación con la desfavorable composición demográfica, sino con un porcentaje (36,583 por 100 en 1978) que permitiera seguir con las relativamente privilegiadas e incontroladas prestaciones administradas por la Organización de Trabajos Portuarios. No existió para su cálculo ni base legal ni acuerdo de órgano alguno, sino una simple comunicación del Instituto Social de la Marina a la Organización de Trabajos Portuarios que después se alegaba por ésta como derecho, ignorando que lo realmente importante, puesto que la Seguridad Social se hacía cargo del déficit, no era la teórica

participación en la cuota, sino la prueba de que los derechos y obligaciones se reconocían de acuerdo con las Leyes que regulaban el Régimen Especial, y esta garantía documental nunca les fue exigida.

Las Memorias anexas al anteproyecto de Presupuestos se limitaban a incrementar los gastos e ingresos estimados del año en curso, de acuerdo con determinados porcentajes sin análisis pormenorizado de sus componentes.

Las prestaciones económicas, por ejemplo, la incapacidad laboral transitoria, estaban mejoradas en la Organización de Trabajos Portuarios, basándose en la existencia de cotizaciones complementarias de las Empresas del sector. Ahora bien, no se reflejaban en cuentas separadas: a) las legalmente obligatorias por su generalidad y b) las específicas de aquéllas derivadas de sus concretas relaciones laborales. Por tanto, era imposible determinar si las aportaciones empresariales para esa finalidad permitían los beneficios que se reconocían y, en consecuencia, en qué medida los restantes trabajadores sometidos al Régimen General financiaban las mejoras.

En los Balances (complemento a la observación general anterior), y como ejemplo relevante, señalaremos que no figuraban todos los años (si en 1978 y no en 1977 y 1979), los saldos a favor del Servicio de Reseguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Nunca se liquidaron esos créditos ni las obligaciones adquiridas por recaudación de las cuotas de Formación Profesional, Fondo de Garantía Salarial y Consorcio de Riesgos Catastróficos, sobre las que tendremos que volver después.

Tampoco se establecía el obligado enlace técnico entre las cifras de un Balance y las Cuentas de Gestión del mismo ejercicio, ni entre los Balances de ejercicios sucesivos. Así nos encontramos que en el de 1977 aparecen unas reservas por 564.616.203 pesetas y, además, un superávit de 364.203.477 pesetas (el inexplicable superávit en la cuenta de gestión por operaciones corrientes ascendía a 654.487.572 pesetas), lo que implicaba una reserva real de 928.819.650 pesetas. Pues bien, en el de 1978, figura un déficit tanto en la gestión por operaciones corrientes como en el Balance de 416.439.087 pesetas, desapareciendo las «reservas» del ejercicio anterior, que nunca existieron en realidad, salvo por el cómputo como derechos definitivos a favor de la OTP de la estimada participación en las cuotas del régimen general.

En 1979 el déficit de gestión por operaciones corrientes es de 415.547.673. En el Balance figuran 417.004.651 (1.456.978 operaciones de capital), olvidándose de los datos acumulados de los ejercicios anteriores.

Como prueba adicional de las peculiaridades de esta Entidad en el área de la Seguridad Social y de sus anotaciones contables sintetizaremos aquí un episodio muy expresivo:

En 26 de febrero de 1979 por los señores Subsecretarios de Trabajo y de Sanidad y Seguridad Social se conviene en su punto 2.º —dentro de un acuerdo más amplio—:

«Que teniendo en cuenta la integración de la Organización de Trabajos Portuarios en el Instituto Social de la Marina, como Entidad Gestora de la Seguridad Social, procede liquidar la gestión de la Organización de Trabajos Portuarios al 31 de diciembre pasado. En tanto se llega a tal regularización la Seguridad Social se hará cargo de las cantidades que resulten del déficit de gestión, en la referida Seguridad Social, cifrada para el presente mes de febrero en 146.000.000 de pesetas y se hará cargo del déficit que exista en los meses sucesivos.

Que asimismo y a reserva de liquidación definitiva de la Organización de Trabajos Portuarios en materia de Seguridad Social hasta 31 de diciembre de 1978 la Seguridad Social entrega a cuenta a la OTP la cantidad de 486.047.000 de pesetas.»

La Dirección General de Régimen Económico de la Seguridad Social el 28 de febrero de 1979 dispuso la entrega por el INP de hasta un máximo de 600.000.000 de pesetas, lo que se efectuó seguidamente.

Nunca se hizo la liquidación definitiva prevista (el cese se produjo dieciséis meses después) y, sin embargo, con independencia de ese ingreso, superior en 113.053.000 pesetas al estimado en el Acuerdo precitado, en el Balance de 1978 figura un déficit de 416.439.087 pesetas.

Las operaciones de 1980 las trataremos después.

Si la OTP siguiera actuando de hecho como Entidad Gestora el Tribunal hubiera fiscalizado todas y cada una de las Gerencias Provinciales para reconstruir las Cuentas de Gestión y los Balances de Situación y fijar en su caso las responsabilidades posibles, pero teniendo en cuenta el cese real en 30 de abril de 1980 de toda participación en la Gestión de la Seguridad Social (en cotización a partir de junio de 1979) y de los plazos de prescripción establecidos en la Ley General de la Seguridad Social en cuanto a las operaciones básicas: Prestaciones y cuotas, nos lleva a rechazar esa

laboriosa y larga tarea que no parece justificaria en ningún caso su elevado coste, pese a las generalizadas anomalías contables.

El proceso final de la Organización de Trabajos Portuarios como Entidad Gestora de hecho, se inicia con un escrito de 13 de julio de 1978 del Interventor general de la Seguridad Social al señor Ministro de Sanidad y Seguridad Social, dándole cuenta de las actuaciones de la OTP, sustituyendo a la Entidad Gestora ISM, y de la ausencia de intervención de los derechos y obligaciones «a efectos de que se adopten las medidas procedentes para que el reconocimiento de tales prestaciones se realice de conformidad con la legislación vigente en su doble aspecto de competencia y control».

En otro de 3 de junio de 1980 el mismo órgano y con idéntico destino señala: «La situación real durante los años transcurridos debe calificarse como mínimo de caótica y, desde luego, incontrolada», calificativos que asume este Tribunal.

### 3. Operaciones a partir de 1 de enero de 1980

A partir de 1 de mayo de 1980, las operaciones relacionadas con la Seguridad Social de los trabajadores portuarios se recogen íntegramente en la contabilidad del Instituto Social de la Marina y son controladas por la Intervención de la Seguridad Social. Los saldos bancarios de la Organización de Trabajos Portuarios, relacionados con esta actividad, se transfieren parcialmente al Instituto, pese al carácter imperativo de las intrusiones que disponían la cancelación de todas las cuentas de efectivo, y la OTP queda sólo y a petición propia, como Empresa colaboradora en la asistencia sanitaria de su colectivo. En 31 de diciembre de 1980 renuncia a esa gestión y, en consecuencia, todos los estibadores se incorporan plenamente al Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, gestionado por el Instituto Social de la Marina.

Hasta el día de hoy, pese a las continuas demandas, no se ha efectuado la liquidación definitiva de las actividades de la Organización de Trabajos Portuarios —como Gestora de hecho de la Seguridad Social—, y, con los datos disponibles en la Central de ese Organismo Autónomo en Madrid, es imposible realizarla. Siguen sin ser conciliadas numerosas cuentas de las Secciones Provinciales. Sólo a título ilustrativo citaremos algunos saldos al 30 de abril de 1980, que contradicen la naturaleza de las cuentas:

Santa Cruz de Tenerife: «Obligaciones reconocidas pendientes de aplicación». Presenta un saldo deudor de 179.136.197 pesetas.

Cádiz: «Deudores diversos», con saldo acreedor de 91.660.079 pesetas.

Cádiz: «Acreedores diversos», con saldo deudor de 78.250.516 pesetas.

Melilla: «Obligaciones contraídas», con saldo deudor de 10.910.709 pesetas, lo que, evidentemente, invalida cualquier Balance derivado de esas cifras. Hemos optado, en consecuencia, por operar con datos obtenidos en las Entidades Gestoras y, básicamente, en el Instituto Social de la Marina, ya que, al menos, recogen fielmente las operaciones internas de efectivo y compensación.

Por tanto, los datos resumidos a continuación son provisionales, pues tampoco las Entidades gestoras —como ya hemos indicado a esas Cortes Generales en otras ocasiones—, tienen conciliadas sus cuentas y, cuando terminen los trabajos en curso, pudieran aparecer nuevos apuntes relativos a la OTP, aunque hay sólidas razones para pensar que no alterarán las responsabilidades de ese Organismo, ya que los déficit derivados de operaciones de la Seguridad Social tienen que sumirse por ésta y, consecuentemente, sólo exigirán asientos internos entre Entidades.

#### A) Operaciones de la Organización de Trabajos Portuarios con el Instituto Social de la Marina

##### 1. Saldos en el Instituto Social de la Marina.

Cuenta «Aportación OTP»	2.306.657.314 H	
Cuenta «Gastos OTP enero/abril 1980»	1.629.646.230 H	
Idem error OTP en detalle de gastos	1.268.288 D	
Cuenta «OTP Central. Reintegros»	78.943.744 H	
Cuenta «OTP Tesorerías Territoriales»	262.253.943 H	
Cuenta «OTP Tesorerías Territoriales. Reintegro Gerencias»	25.277.700 H	
Cuenta «OTP Transf. saldo anterior»	2.239.813.212 D	
Cuenta «OTP Transferencias 1980»	1.776.308.454 D	
Cuenta «Suplidos por cuenta OTP»	262.253.943 D	
Cuenta «Cánones y participaciones O. T. P.»	235.811.160 D	

Sumas ..... 4.514.186.769 D      4.301.510.643 H

Saldo a favor del I. S. M.

según libros ..... 212.676.126

4.514.186.669      4.514.186.769

Debemos corregir ese saldo, ya que en el apunte de 1.629.646.230 pesetas, que recogió los gastos de la O. T. P. en el período «enero/abril 1980» formalizado sin soporte documental alguno, e imputado a las diversas cuentas que forman la general de gestión por operaciones corrientes del Instituto Social de la Marina, si bien se eliminaron correctamente dos partidas incluidas en la relación de la OTP.

1. Prestaciones por desempleo: 533.633.720 pesetas.
2. Inversiones: 551.980 pesetas.

la primera, por haberse ya reintegrado la OTP de su importe al liquidar las cuotas de Seguridad Social, y la segunda, al no haberse autorizado previamente por el Instituto Social de la Marina; se aceptaron erróneamente las siguientes:

1. Incapacidad laboral transitoria por enfermedad: 167.102.799 pesetas.
2. Protección familiar. Asignación mensual: 40.272.609 pesetas.
3. Plus y subsidio familiar: 18.551.009 pesetas.
4. Incapacidad laboral transitoria por accidentes de trabajo: 86.673.018 pesetas.

que totalizan 312.599.435 pesetas y en los que se repetían las circunstancias ya citadas de las de desempleo, es decir, que la Organización de Trabajos Portuarios que había satisfecho esas cantidades en su obligatoria función colaboradora -como todas las Empresas- ya las había recuperado en el momento de formalizar las cotizaciones mensuales.

Por tanto, el saldo final a favor del Instituto Social de la Marina asciende a 525.275.561 pesetas por los conceptos precitados.

2. Pagos por el Instituto Social de la Marina a la Organización de Trabajos Portuarios para atenciones de personal a partir de 1 de junio de 1980 hasta el 31 de diciembre de 1980.

Por los trabajos especiales que en la Administración de la Seguridad Social de los trabajadores portuarios realizaban los funcionarios de la OTP cobraban unas cantidades que se aplicaban a los presupuestos de la Seguridad Social. Aunque la cesación de aquellas actividades debiera haber supuesto una suspensión en los pagos por la Seguridad Social (ya que si la jornada complementaria seguía siendo necesaria lo sería por necesidades específicas del Organismo Autónomo como tal y, por tanto, ajeno en absoluto a la Seguridad Social) ésta siguió haciendo entregas durante todo el año por un monto total de 173.796.426 pesetas. En 1982 se le reintegraron 43.244.705 pesetas quedando, en consecuencia, imputado al presupuesto de la Seguridad Social la cantidad de 130.551.721 pesetas. Esta anómala situación se convalidó por acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de junio de 1981. En la exposición de la propuesta se decía: «La Organización de Trabajos Portuarios, Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo, viene realizando la gestión de la Seguridad Social de los esbadores portuarios por delegación del Instituto Social de la Marina...», y en el punto 6: «Los pagos correspondientes al ejercicio de 1980 para tender al régimen de retribuciones complementarios que el Organismo tenía establecido se realizarán a través del crédito consignado para tal fin en la Seguridad Social, número orgánico 03, Sección Instituto Social de la Marina, Servicio 41».

Todos los subrayados son nuestros y, como hemos escrito reiteradamente, desde el 1 de mayo de 1980 la OTP no desempeñaba función alguna en la gestión de la Seguridad Social.

Sólo podemos agregar que las entregas mensuales de efectivo se materializaron en el año 1980 y no por iniciativa del Instituto Social de la Marina y, finalmente, recordar el espíritu que animó a las Cortes Generales al aprobar la disposición adicional segunda, párrafo tercero, de la Ley 1/1979, de 19 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 1979, que implicaba la no imputación a los presupuestos de la Seguridad Social a partir de 1 de enero de 1980 de gastos de personal que no prestara servicios reales en aquella.

3. Transferencia del Fondo Nacional de Protección al Trabajo.

El Fondo Nacional de Protección al Trabajo transfirió a la Organización de Trabajos Portuarios, en 29 de abril de 1980, la cantidad de 88.357.581 pesetas para pensiones anticipadas en la Sección Provincial de Santa Cruz de Tenerife, que a su vez remitió al Instituto Social de la Marina en 13 de junio de 1980. Por tanto, corresponde a la Entidad Gestora la aplicación definitiva de dicho importe a la finalidad específica de la subvención y, consiguientemente, no debe tenerse en cuenta en sus relaciones con la Organización de Trabajos Portuarios. Por este motivo, lo deducimos de la cuenta «Organización de Trabajos Portuarios-Central-Reintegros» en la que lo había abonado el Instituto.

## B) Operaciones de la Organización de Trabajos Portuarios con la Tesorería General de la Seguridad Social

1. Anticipo para funcionarios.

En el precitado acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de junio de 1981, y para el ejercicio de 1981, se dispuso en el punto 7.1 lo que sigue: «Con objeto de resolver la situación transitoria de financiación, hasta que las nuevas tarifas aplicadas por la Organización de Trabajos Portuarios den lugar a la correspondiente recaudación, se autoriza a la Seguridad Social para que a través de su Tesorería pueda anticipar subvenciones hasta un importe total de 173.000.000 de pesetas a la citada Organización de Trabajos Portuarios. El importe anticipado será reembolsado por el mencionado Organismo a la Tesorería General de la Seguridad Social a medida que las disponibilidades de fondos se lo permitan, debiendo quedar totalmente cancelado antes de 31 de diciembre de 1982».

El anticipo autorizado se ejecutó por su límite mediante entregas de 99.369.045 pesetas el 16 de octubre de 1981 y de 73.630.955 pesetas el 19 de diciembre de 1981. Pese a encontrarnos en 1985 no ha sido aún cancelado.

2. Relaciones de la Organización de Trabajos Portuarios con el extinguido Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

La Organización de Trabajos Portuarios comunicaba puntualmente el citado Servicio, de conformidad con la normativa vigente, las primas recaudadas para el cálculo de la cuota/parte que correspondía al Reaseguro. El año 1978, en los balances de la Organización de Trabajos Portuarios se consignó el crédito correspondiente a ese ejercicio. Por su parte, el Instituto Social de la Marina se limitaba a regularizar exclusivamente las cuotas recaudadas por él. En el ejercicio 1979 ni se consignó el saldo pendiente de 1978 ni se contrae la obligación del año en curso. Tampoco se efectuaron apuntes en el ejercicio 1977 y nos afirman en la Organización de Trabajos Portuarios que nunca satisficieron cantidad alguna. Hemos comprobado que el Servicio de Reaseguro efectuó un asiento regularizador al 31 de diciembre de 1979 por el que se cargaba a la Organización de Trabajos Portuarios la cantidad de 516.847.647 pesetas. Aunque todavía no están conciliadas en su integridad las cuentas de dicho Servicio, hoy integrado en la Tesorería General de la Seguridad Social, y, en consecuencia, pudieran aparecer nuevos apuntes relacionados con la Organización de Trabajos Portuarios, esa cantidad debe considerarse como déficit de la Seguridad Social y asumirse por el Instituto Social de la Marina, con abono a la Tesorería General para cancelar el apunte de cargo que figura en sus cuentas.

## C) Operaciones a realizar por la Organización de Trabajos Portuarios derivadas de su gestión real de la Seguridad Social

1. Patrimonio.

Debe reintegrarse al Instituto Social de la Marina la totalidad del inmovilizado que figuraba en el último balance extendido al 31 de diciembre de 1979, que ascendía a 31.784.716 pesetas, por corresponder su titularidad, de acuerdo con la legislación vigente, al Instituto Social de la Marina.

2. Cuenta con el Fondo de Garantía Salarial.

Aunque se efectuó una transferencia de 30.260.926 pesetas, considerando que el saldo en los libros de la Organización de Trabajos Portuarios era de 32.723.836 pesetas y que se anotaron en la cuenta operaciones ajenas a la cotización al Fondo de Garantía Salarial, procede la revisión detenida de todas las anotaciones, tanto en la esfera central como de las comunicaciones de las Gerencias provinciales, que permita fijar el saldo definitivo y su liquidación definitiva con aquel Organismo.

3. Cuenta «Formación Profesional».

Al igual que en la cuenta anterior nunca se hicieron liquidaciones sobre estas cuotas recaudadas por imperativo legal con las de la Seguridad Social pero no integrantes de sus recursos. En esta se actuó de un modo radicalmente distinto. Por decisión del Director ejecutivo de la Organización de Trabajos Portuarios de 29 de diciembre de 1982 se dispuso que el saldo de la cuenta que tenían por este concepto en el Banco de Madrid por un importe de 117.092.631 pesetas se transfiriera a la cuenta corriente 213 del Organismo Autónomo en el Banco de España, lo que se cumplimentó por aquel Banco en 21 de diciembre de 1982. Como argumento central de la orden se declaraba que la Organización de Trabajos Portuarios había sido Entidad Gestora hasta 31 de diciembre de 1979 y que los fondos estaban previstos para el amueblamiento de la Escuela Nacional de estibadores portuarios en Valencia, cuyas obras las inició el Organismo en el año 1975 con

recursos procedentes de su presupuesto. Hoy las obras están totalmente terminadas, pero como de momento no se prevé a corto plazo su puesta en funcionamiento...». De acuerdo con la legislación vigente —desde su origen en Ley de 20 de julio de 1955— no correspondía a la Organización de Trabajos Portuarios, ni siquiera a las Entidades Gestoras legales de la Seguridad Social, la disposición de los fondos recaudados para Formación Profesional, que tenían una finalidad específica y unos Organos concretos de administración de los mismos. Cuando el Gobierno estimaba que determinadas empresas cumplían una función sustitoria en este campo y a petición documentada de ellas podía eximirlas parcialmente de la cotización, pero en ningún caso, incursas en la obligación de cotizar, podían disponer de las cuotas. Por tanto, la apropiación efectuada por el Organismo Autónomo de los 147.092.631 pesetas carece de apoyatura legal y, en consecuencia, deberá reintegrarla a la Tesorería General de la Seguridad Social para su aplicación correcta en cuentas.

A mayor abundamiento, hay que señalar que la Organización de Trabajos Portuarios tenía asignada a dicha finalidad de sostenimiento de la Escuela Nacional de Valencia, cuando se inaugurase, una fracción importante de su participación en el Fondo de Acción Formativa (cuenta 623).

#### 4. Cuenta con el Consorcio de Riesgos Catastróficos.

Deberá liquidarse por la Organización de Trabajos Portuarios el saldo acreedor que figura en sus libros por este concepto —por el que nunca se realizó pago alguno—, sin perjuicio de que una vez conciliadas sus cuentas se determine la cantidad exacta y la consiguiente liquidación complementaria. Según los datos obtenidos sólo para 1978 y 1979 la deuda asciende a 2.476.996 pesetas.

Como punto final de este apartado debemos reiterar nuestra recomendación para que sean regularizadas con toda urgencia las cuentas de relaciones externas por el período que terminó en 30 de abril de 1980: Deudores por créditos laborales, deudores, Banco e intereses bancarios (reales), acreedores diversos y obligaciones contraídas. Excluimos las de deudores y acreedores por prestaciones ya que, de hecho, estarían canceladas en aquella fecha, aunque no figuren recogidas en los apuntes contables de la Organización de Trabajos Portuarios como Entidad Gestora.

#### 4. Nota final

Con relativa independencia de las relaciones de la Organización de Trabajos Portuarios, como Entidad Gestora de hecho de la Seguridad Social de los estibadores, con el sistema de la Seguridad Social, el Tribunal de Cuentas estima necesario dejar constancia en este informe de una gravísima anomalía que se ha venido produciendo y que puede y debe ser corregida: La falta de cotización por los trabajadores que reciben las prestaciones de desempleo en el sector portuario.

Sobre esta cuestión, debemos precisar lo que sigue:

1.º El artículo 57 del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, de acuerdo con la autorización contenida en la Disposición final tercera de la Ley 24/1972, de 21 de junio, dice:

«La obligación de pago de cotizaciones a la Seguridad Social prescribirá a los cinco años a contar desde la fecha en que preceptivamente debieron ser ingresadas. La prescripción quedará interrumpida por las causas ordinarias y, en todo caso, por acta de liquidación o requerimiento de pago del descubierto.»

No tenemos constancia de que se haya actuado oficialmente para interrumpir aquel plazo.

2.º El Tribunal de Cuentas no puede ni debe intervenir en la viva, dura y larga polémica entre los distintos órganos y servicios del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social: Dirección General de Empleo, Instituto Nacional de Empleo, Delegaciones

Provinciales del Ministerio, Instituto Social de la Marina, Intervención General de la Seguridad Social, etc.; sobre si nos encontramos ante unas situaciones de desempleo parcial (suspensión de la relación laboral), o de desempleo total (rescisión de aquella relación), que si no modifican ni las competencias sobre reconocimiento del derecho ni, por supuesto, la obligación de cotizar, si alternan o son susceptibles de cambiar la determinación del sujeto obligado al pago. Estima, sin embargo, que debe ponerse fin a la misma en aras de la racionalidad en la ejecución del gasto público y de una mayor eficiencia y economía en su administración y control.

Por tanto, acuerda dirigirse al excelentísimo señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, a fin de que tenga a bien:

a) Resolver o, en su caso, proponer la solución al contencioso sobre qué normativa es de aplicación a los estibadores portuarios en la prestación de desempleo, poniendo fin a los variados y, a veces, contradictorios criterios que se vienen aplicando, y, de consumo, con sus nocivos efectos en la economía y en la administración de la Seguridad Social.

b) Disponer la actuación urgente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en cada una de las Gerencias provinciales de la Organización de Trabajos Portuarios para comprobar, a partir de los periodos no prescritos, tanto las liquidaciones de cuotas como las prestaciones abonadas en su obligatoria colaboración con las Entidades Gestoras (correcto proceso en el reconocimiento de derecho, fijación de sus importes, etc.) y, en cuanto a la de desempleo, además, la recogida de datos que, en función del apartado anterior, permitan extender las correspondientes liquidaciones a cargo del Organismo, Empresa o Entidad Gestora que resulte responsable.

Habida cuenta que esas cotizaciones obligatorias no liquidadas tienen, por imperativo legal, que ser computadas para establecer las bases de otras prestaciones: Incapacidad laboral transitoria, Jubilación, Invalidez, etc., la carencia de aquellos soportes documentales dificulta o imposibilita el debido e inexcusable control de función colaboradora de la Organización de Trabajos Portuarios y, a su vez, el reconocimiento del derecho con la eficiencia necesaria por parte de la Entidad Gestora, aparte de las inevitables tensiones que conlleva esa anómala situación entre los funcionarios y los trabajadores afectados. Por tanto, estimamos que una vez resueltos los puntos a) y b) precedentes, el Instituto Social de la Marina deberá ajustar a los mismos sus actuaciones en los periodos no prescritos, revisándolos, si procediera, de acuerdo con la legislación vigente.

Terminamos señalando que en el mes de diciembre de 1981, se firmó un acuerdo regulador de la función delegada del Instituto Social de la Marina en la gestión de la protección contra el desempleo de los trabajadores del mar, suscrito por los señores siguientes:

- Director general del Instituto Nacional de Empleo.
- Director general del Instituto Social de la Marina.
- Director general de la Tesorería General de la Seguridad Social.

y, conformado por el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social que regulaba todos los aspectos del desempleo en el Régimen Especial.

Desconocemos las razones de su inaplicación a los estibadores portuarios.

Por el presente escrito, aprobado por el Pleno de Tribunal en su reunión del día 7 de marzo de 1985, se da cumplimiento a la Resolución señalada.

Madrid, 7 de marzo de 1985.—El Presidente, José María Fernández Pirla.