

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

12098 *Resolución de 19 de mayo de 2022, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización operativa sobre la Formación Profesional del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2018.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 19 de mayo de 2022, a la vista del informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización operativa sobre la Formación Profesional del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2018, acuerda:

1. Asumir el contenido del citado Informe, así como sus conclusiones y recomendaciones.
2. Instar al Gobierno a estudiar las recomendaciones formuladas en el expediente y, en caso de estimarlas, destinar los recursos oportunos para darles cumplimiento.

Palacio del Congreso de los Diputados, 19 de mayo de 2022.—El Presidente de la Comisión, Santos Cerdán León.—El Secretario Primero de la Comisión, Jesús Manuel Alonso Jiménez.

TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.427

INFORME DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA SOBRE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA, EJERCICIO 2018

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, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo dispuesto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 29 de abril de 2021, el Informe de Fiscalización operativa sobre la Formación Profesional del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2018, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN.
 - I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.
 - I.2. ANTECEDENTES.
 - I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.
 - I.4. MARCO NORMATIVO.
 - I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE.
 - I.6. RÉGIMEN JURÍDICO Y PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA.
 - I.6.1. Régimen jurídico.
 - I.6.2. Formación profesional impartida por el Instituto Social de la Marina.
 - I.6.3. Las Direcciones Provinciales del Instituto Social de la Marina.
 - I.6.4. Los Centros Nacionales de Formación Marítima de Bamio e Isla Cristina.
 - I.6.5. El Instituto de Formación Profesional Marítimo-Pesquero de Las Palmas de Gran Canaria.
 - I.6.6. Información presupuestaria.
 - I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES.
- II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.
 - II.1. EVOLUCIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES ANUALES DE FORMACIÓN DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA.
 - II.1.1. El Plan Anual de Formación profesional marítima y sanitaria.
 - II.1.2. Ejecución del Plan de Formación Profesional Marítima y Sanitaria.
 - II.2. GESTIÓN DE LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL IMPARTIDOS POR EL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA.
 - II.2.1. Medios informáticos empleados en la gestión.
 - II.2.2. Formación profesional impartida por TRAGSATEC.
 - II.2.3. Formación profesional impartida mediante Acuerdo Marco.
 - II.2.4. Análisis comparativo de los sistemas para impartir formación profesional.
 - II.3. CONTROLES IMPLANTADOS POR EL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA SOBRE LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL.
 - II.3.1. Consideraciones generales.
 - II.3.2. Controles efectuados por la Inspección de Servicios.
 - II.3.3. Auditorías internas y externas en el ámbito del Sistema de Gestión de Calidad.
 - II.3.4. Verificaciones *in situ* de los cursos de formación profesional.
 - II.3.5. Inspecciones de la DGMM sobre los cursos homologados.
 - II.3.6. Inspecciones realizadas por TRAGSATEC sobre cursos que ha impartido.
 - II.3.7. Control financiero efectuado por la Intervención General de la Seguridad Social.
 - II.3.8. Controles derivados de los cursos de formación cofinanciables por el Fondo Social Europeo.
 - II.3.9. Inspecciones realizadas a centros homologados por el ISM para la impartición de formación sanitaria.

- II.3.10. Controles sobre el inmovilizado vinculado directamente a la formación profesional marítima y sanitaria en los CNFM.
 - II.4. ACTUACIONES DE CERTIFICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL ANTE LA UNIDAD ADMINISTRADORA DEL FONDO SOCIAL EUROPEO.
 - II.4.1. Consideraciones generales.
 - II.4.2. Certificación y justificación del gasto de formación profesional.
 - II.5. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SESIÓN DE 24 DE OCTUBRE DE 2006.
 - II.5.1. Consideraciones generales.
 - II.5.2. Cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por la Comisión Mixta Congreso-Senado.
 - II.5.3. Cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas.
 - II.6. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.
 - II.7. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.
 - III. CONCLUSIONES.
 - III.1. CONCLUSIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES ANUALES DE FORMACIÓN.
 - III.2. CONCLUSIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL.
 - III.3. CONCLUSIONES SOBRE LOS CONTROLES IMPLANTADOS EN LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL.
 - III.4. CONCLUSIONES SOBRE LAS ACTUACIONES DE CERTIFICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL ANTE LA UNIDAD ADMINISTRADORA DEL FONDO SOCIAL EUROPEO.
 - III.5. CONCLUSIONES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SESIÓN DE 24 DE OCTUBRE DE 2006.
 - III.6. CONCLUSIONES SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.
 - III.7. CONCLUSIONES SOBRE LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.
 - IV. RECOMENDACIONES.
- ANEXOS

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CNFM	Centro Nacional de Formación Marítima.
DGMM	Dirección General de la Marina Mercante.
DP/ DDPP	Dirección/Direcciones Provincial/es.
EG/EEGG	Encomienda/s de gestión.
EMPP/EEMPP	Encargo/s a medios propios personificados.
FSE	Fondo Social Europeo.
IFPMP	Instituto de Formación Profesional Marítimo-Pesquero de Las Palmas.
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social.
ISM	Instituto Social de la Marina.
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
Plan de Formación	Plan Anual de Formación Profesional Marítima y Sanitaria.
POEFE 2014-2020	Programa Operativo Empleo, Formación y Educación del período 2014-2020.
POP 2007-2013	Programa Operativo Plurirregional "Adaptabilidad y Empleo" del período 2007-2013.
REM	Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.
SGASM	Subdirección General de Acción Social Marítima del ISM.
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social.
TRAGSATEC	Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P.
TRLGSS	Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
UAFSE	Unidad Administradora del Fondo Social Europeo.

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1	CURSOS IMPARTIDOS POR EL ISM, NÚMERO DE ALUMNOS E IMPORTE DE GASTO EJERCICIO 2018.
CUADRO Nº 2	CURSOS IMPARTIDOS POR LOS CENTROS NACIONALES DE FORMACIÓN MARÍTIMA EJERCICIO 2018.
CUADRO Nº 3	OBLIGACIONES RECONOCIDAS FORMACIÓN PROFESIONAL MARÍTIMA EJERCICIO 2018.
CUADRO Nº 4	SOLICITUDES Y ASISTENTES A CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL MARÍTIMA Y SANITARIA EJERCICIO 2018.
CUADRO Nº 5	FORMACIÓN PROFESIONAL MARÍTIMA. ÁREAS FORMATIVAS EJERCICIO 2018.
CUADRO Nº 6	CURSOS IMPARTIDOS Y CANCELADOS POR LAS DDPP Y CNFM EJERCICIO 2018.
CUADRO Nº 7	CAUSAS DE CANCELACIÓN DE LOS CURSOS EJERCICIO 2018.
CUADRO Nº 8	EVOLUCIÓN DE LAS CAUSAS DE CANCELACIÓN DE LOS CURSOS EJERCICIOS 2012 A 2018.
CUADRO Nº 9	IMPORTES FACTURADOS POR TRAGSATEC AL ISM EJERCICIO 2018.
CUADRO Nº 10	SUBCONTRATACIÓN EFECTUADA POR TRAGSATEC A TERCERAS EMPRESAS EJERCICIO 2018.
CUADRO Nº 11	COSTE DE LAS ACCIONES FORMATIVAS REALIZADAS CON MEDIOS EXTERNOS EJERCICIO 2012.
CUADRO Nº 12	COMPARACIÓN ENTRE EL COSTE DE LAS ACCIONES FORMATIVAS REALIZADAS CON MEDIOS EXTERNOS EJERCICIOS 2012 Y 2018.
CUADRO Nº 13	IMPORTE ABONADO POR EL ISM EN EJECUCIÓN DEL ACUERDO MARCO EJERCICIO 2019.
CUADRO Nº 14	FORMACIÓN IMPARTIDA POR LOS DOCENTES INCORPORADOS POR SENTENCIA EN EL CNFM DE BAMIO EJERCICIOS 2015 A 2019.
CUADRO Nº 15	COMPARACIÓN ENTRE EL COSTE DE LAS ACCIONES FORMATIVAS REALIZADAS CON MEDIOS EXTERNOS EN LOS CNFM Y EL COSTE ESTIMADO CON EL NUEVO SISTEMA EJERCICIOS 2018 Y 2019.
CUADRO Nº 16	NÚMERO DE CERTIFICADOS CON PROYECCIÓN DE CADUCIDAD EJERCICIOS 2018 A 2021.
CUADRO Nº 17	INCIDENCIAS INVENTARIO CNFM ISLA CRISTINA.
CUADRO Nº 18	PAGOS REALIZADOS POR LA COMISIÓN EUROPEA POR GASTOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL COFINANCIADOS POR EL FSE EJERCICIO 2018.
CUADRO Nº 19	PLAN DE FINANCIACIÓN POEFE 2014-2020 EJERCICIOS 2014 A 2020
CUADRO Nº 20	CERTIFICACIÓN EJERCICIO 2016 POEFE 2014-2020.

RELACIÓN DE GRÁFICOS

- GRÁFICO Nº 1 EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE IMPARTICIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL.
- GRÁFICO Nº 2 CONTROLES IMPLANTADOS POR EL ISM SOBRE LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL.
- GRÁFICO Nº 3 FINANCIACIÓN DEL POEFE 2014-2020 POR PARTE DEL FSE.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones asignadas por el artículo 2.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y en cumplimiento del acuerdo de su Pleno de 20 de diciembre de 2018, por el que se aprobó el *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2019*, modificado posteriormente por lo que a esta fiscalización se refiere mediante Acuerdo de 25 de julio de 2019, ha realizado, a iniciativa propia, la **Fiscalización operativa sobre la Formación Profesional del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2018**.

Asimismo, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 30 de septiembre de 2019, y en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, acordó el inicio de esta fiscalización, siendo incluida la misma en el *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2020*, aprobado mediante Acuerdo de 19 de diciembre de 2019.

La presente fiscalización se realiza para dar cumplimiento a los objetivos específicos 1.2 *Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las Entidades Públicas*, 1.4 *Incrementar las fiscalizaciones operativas*, 1.5 *Agilizar la tramitación de los procedimientos fiscalizadores* y 2.3 *Contribuir al fortalecimiento del control interno*, del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por su Pleno el 25 de abril de 2018.

I.2. ANTECEDENTES

El Tribunal de Cuentas ha aprobado Informes de fiscalización en los que el ámbito subjetivo fue el Instituto Social de la Marina (ISM), tales como el *Informe de fiscalización del análisis de la gestión de los deudores por prestaciones económicas del Instituto Social de la Marina*, aprobado por el Pleno el 23 de marzo de 1994, el *Informe de Fiscalización de la gestión y de la contratación derivadas de las prestaciones sociales y sanitarias de los trabajadores integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, durante el ejercicio 2004*, aprobado el 24 de octubre de 2006, el *Informe de fiscalización sobre la gestión del buque sanitario y de apoyo logístico Juan de la Cosa, ejercicio 2015*, aprobado por el Pleno el 26 de enero de 2017, el *Informe de fiscalización sobre la gestión del buque sanitario y de apoyo logístico Esperanza del Mar, ejercicio 2015*, aprobado por el Pleno el 30 de marzo de 2017, y el *Informe de fiscalización de los procedimientos de gestión y control de los deudores por prestaciones del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2015*, aprobado por el Pleno el 30 de marzo de 2017. Y solamente en el segundo de los Informes citados se contiene el análisis de algunos aspectos relacionados, de manera tangencial, con el ámbito objetivo de la presente fiscalización, por lo que no se ha realizado ninguna fiscalización específica sobre la formación profesional impartida por esta Entidad.

De acuerdo con lo anterior, el *Informe de Fiscalización de la gestión y de la contratación derivadas de las prestaciones sociales y sanitarias de los trabajadores integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores del Mar, durante el ejercicio 2004*, aprobado por el Pleno el 24 de octubre de 2006, estableció recomendaciones al ISM relacionadas con la formación profesional impartida por esta Entidad Gestora, cuyo grado de cumplimiento se analiza en el subapartado II.5 del presente Informe.

I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

La fiscalización se refiere, en su ámbito subjetivo, al ISM, entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, que actúa bajo la dirección y tutela del Ministerio de Inclusión,

Seguridad Social y Migraciones¹, adscrito a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones.

El ámbito objetivo de la fiscalización está integrado por la formación profesional marítima y sanitaria financiada por el ISM, e impartida a través de sus direcciones provinciales (DDPP) y locales, los dos Centros Nacionales de Formación Marítima (CNFM), el Instituto de Formación Profesional Marítimo-Pesquero de Las Palmas de Gran Canaria (IFPMP), empresas externas, y cualquier otra entidad que hubiera prestado dichos servicios.

Las actuaciones fiscalizadoras se han referido a las prestaciones de formación profesional marítima y sanitaria financiadas por el ISM durante el ejercicio 2018. Sin perjuicio de lo anterior, se ha analizado información y hechos anteriores y posteriores a dicho ejercicio cuando se ha considerado oportuno, para el cumplimiento de los objetivos fijados en esta fiscalización.

I.4. MARCO NORMATIVO

El marco legislativo aplicable a la formación profesional marítima y sanitaria impartida por el ISM durante el periodo fiscalizado ha estado constituido, principalmente, por las siguientes disposiciones:

1. Reglamento (UE) Nº 1303/2013 del Parlamento y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo.
2. Instrumento de adhesión de 11 de octubre de 1984 de España al Convenio Internacional sobre normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente del Mar, 1978, hecho en Londres el 7 de julio de 1978 (el Anexo del citado Convenio Internacional -Convenio STCW- ha sido objeto de enmiendas en varias ocasiones, entre otras, en 1995 y en Manila en 2010).
3. Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero.
4. Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del Instituto Social de la Marina, modificado por el Real Decreto 450/2012, de 5 de marzo.
5. Real Decreto 36/2014, de 24 de enero, por el que se regulan los títulos profesionales del sector pesquero.
6. Real Decreto 357/2015, de 8 de mayo, sobre cumplimiento y control de la aplicación del Convenio sobre el Trabajo Marítimo, 2006, de la Organización Internacional del Trabajo, en buques españoles.
7. Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo, por el que se regula el procedimiento de acceso y el régimen de prestación de la formación profesional marítima y sanitaria del Instituto Social de la Marina.
8. Orden FOM/2296/2002, de 4 de septiembre, por la que se regulan los programas de formación de los títulos profesionales de Marineros de Puente y de Máquinas de la Marina Mercante, y de Patrón Portuario, así como los certificados de especialidad acreditativos de la competencia

¹ El Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, crea este Ministerio y suprime el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

profesional (modificada la Orden FOM 4209/2004, de 16 de diciembre, por la Orden 2497/2005, de 19 de septiembre, por la Orden FOM/3933/2006, de 19 de diciembre, y por la Orden FOM/3200/2007, de 26 de octubre).

9. Orden FOM/1415/2003, de 23 de mayo, por la que se regula el sistema de calidad y las auditorías externas exigidas en la formación y expedición de títulos para el ejercicio de profesiones marítimas.
10. Orden PRE/646/2004, de 5 de marzo, por la que se establecen los contenidos mínimos de los programas de formación sanitaria específica y las condiciones para la expedición y homologación del certificado de formación sanitaria de los trabajadores del mar.
11. Orden TAS/167/2008, de 24 de enero, por la que se regula la formación profesional marítima y sanitaria del Instituto Social de la Marina (derogada a partir del 1 de julio de 2018 por el Real Decreto 292/2018).
12. Orden PRE/3264/2008, de 6 de noviembre, por la que se regulan los centros nacionales de formación dependientes del Instituto Social de la Marina (desarrollada con posterioridad al ámbito temporal definido para esta Fiscalización mediante Resolución de 5 de noviembre de 2019, de la Dirección del Instituto Social de la Marina).
13. Orden ESS/1924/2016, de 13 de diciembre, por la que se determinan los gastos subvencionables por el Fondo Social Europeo durante el período de programación 2014-2020.
14. Orden TMS/693/2018, de 28 de junio, por la que se desarrolla el Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo, por el que se regula el procedimiento de acceso y el régimen de prestación de la formación profesional marítima y sanitaria del Instituto Social de la Marina.
15. Resolución de 19 de noviembre de 2013, del Instituto Social de la Marina, sobre delegación de competencias, vigente durante el ámbito temporal de la fiscalización, y sustituida posteriormente por la Resolución de 3 de diciembre de 2019, del Instituto Social de la Marina.
16. Resolución de 14 de junio de 2010, del Instituto Social de la Marina, sobre contenidos mínimos de los programas de actualización en formación sanitaria específica, condiciones que deben reunir los centros de formación y homologación de centros privados para la impartición de formación sanitaria específica (la Resolución de 24 de abril de 2013, del Instituto Social de la Marina, sobre condiciones que deben reunir los centros de formación y procedimiento de homologación de centros privados para la impartición de formación sanitaria específica, dejó sin efecto los resuelve sexto a vigésimo primero de aquella).
17. Resolución de 27 de octubre de 2010, del Instituto Social de la Marina, sobre abono de gastos de viaje a los alumnos de los cursos de formación (derogada a partir del 1 de julio de 2018 por el Real Decreto 292/2018).
18. Resolución de 13 de mayo de 2011, del Instituto Social de la Marina, por la que se aprueban las normas de convivencia de los centros nacionales de formación dependientes del Instituto Social de la Marina (derogada a partir del 1 de julio de 2018 por el Real Decreto 292/2018).
19. Resolución de 24 de abril de 2013, sobre condiciones que deben reunir los centros de formación y procedimiento de homologación de centros privados para la impartición de formación sanitaria específica.
20. Circular Nº 3/2012, de 22 de marzo de 2012, del Instituto Social de la Marina, sobre organización, cometidos y funcionamiento de la Inspección de Servicios del Instituto Social de la Marina, modificada por la Circular nº 4/2012, de 4 de julio de 2012.

I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE

Este Tribunal de Cuentas ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa o de gestión, de acuerdo con lo previsto en la norma 6, apartado de Normas Técnicas, de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013.

De acuerdo con las Directrices Técnicas, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 28 de noviembre de 2019, se ha comprobado que la gestión de la formación profesional marítima y sanitaria financiada por el ISM se ha realizado de acuerdo con las normas que son de aplicación y con los principios de eficiencia y economía. En particular, los objetivos de esta fiscalización han sido los siguientes:

1. Analizar la evolución y ejecución de los Planes Anuales de Formación del Instituto Social de la Marina.
2. Verificar que la gestión de los cursos de formación profesional marítima y sanitaria, impartidos tanto por el Instituto Social de la Marina como por empresas externas, es acorde a la normativa vigente y a los principios de eficiencia y economía.
3. Verificar que los controles implantados por el Instituto Social de la Marina, para supervisar la realización y la calidad de los cursos impartidos, se adecúan a la normativa y a los principios de eficiencia y economía.
4. Verificar que las actuaciones de certificación y justificación de gastos, correspondientes a los cursos de formación profesional marítima y sanitaria, realizadas ante la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, han sido acordes a la normativa y a los principios de eficiencia y economía.
5. Verificar el adecuado cumplimiento de las recomendaciones formuladas en materia de formación profesional, incluidas en el *Informe de Fiscalización de la gestión y de la contratación derivadas de las prestaciones sociales y sanitarias de los trabajadores integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los trabajadores del Mar, durante el ejercicio 2004*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 24 de octubre de 2006.

Asimismo, se han abordado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello que guardaba relación con los objetivos de la fiscalización.

Para el cumplimiento de estos objetivos se han utilizado los procedimientos habituales y específicos para cada una de las diferentes áreas de fiscalización, que han quedado plasmados en los correspondientes programas de trabajo, dirigidos a la obtención de evidencias adecuadas y suficientes sobre la gestión y financiación de la formación profesional impartida por el ISM.

La obtención de datos, así como las comprobaciones y verificaciones, se ha realizado en los Servicios Centrales del ISM, en el CNFM de Bamio (Pontevedra), en el CNFM de Isla Cristina (Huelva) y en el Instituto de Formación Profesional Marítimo-Pesquero de Las Palmas de Gran Canaria. Asimismo, se ha seleccionado una muestra de cinco DDPP del ISM a efectos de la realización de determinadas comprobaciones, tal y como se especifica en los correspondientes epígrafes del presente Informe: Huelva, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Santa Cruz de Tenerife y Villagarcía de Arosa (Pontevedra), seleccionadas tanto por su relación directa con los dos CNFM como por el mayor volumen de cursos impartidos.

En último lugar, se efectuaron pruebas de fiscalización y se obtuvieron evidencias relacionadas con la formación profesional marítima y sanitaria impartida por el ISM en las siguientes entidades:

1. En la sociedad mercantil estatal Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC), del Grupo TRAGSA, perteneciente a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, con la que el ISM ha formalizado dos encomiendas de gestión (EEGG) y cinco encargos a medios propios personificados (EEMPP) en el ejercicio 2018.
2. En la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dependiente actualmente del Ministerio de Trabajo y Economía Social, que gestiona los fondos que financian los cursos de formación profesional marítima y sanitaria impartidos por el ISM.
3. En la Dirección General de la Marina Mercante (DGMM), dependiente actualmente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, a la que corresponde, entre otras funciones, la homologación de los centros en los que el ISM imparte formación profesional marítima y sanitaria.

Para ello, se ha efectuado la revisión de la documentación necesaria (manuales de procedimiento, expedientes de contratación, relación de asistentes a las actividades formativas, partes de firmas y bases de datos, entre otros), así como reuniones de trabajo con los responsables de las principales áreas relacionadas con los objetivos de la fiscalización.

El ISM ha rendido a este Tribunal las cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2018 en el plazo legalmente establecido. Asimismo, ha prestado su colaboración con el Tribunal de Cuentas en el desarrollo de la fiscalización.

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con las mencionadas Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013, y en congruencia con los Principios Fundamentales de la Fiscalización Operativa de las Instituciones de Control Externo, y con el Manual de Fiscalización Operativa o de Gestión, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 30 de abril de 2015.

I.6. RÉGIMEN JURÍDICO Y PRINCIPALES MAGNITUDES DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA

I.6.1. Régimen jurídico

El Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del ISM, modificado por el Real Decreto 450/2012, de 5 de marzo, atribuye al ISM la gestión del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (REM) como entidad gestora de la Seguridad Social, así como las demás competencias y funciones que se establecen en el capítulo II del citado Real Decreto o que le puedan ser encomendadas. Entre otras, se pueden destacar las siguientes: la gestión, administración y reconocimiento del derecho a las prestaciones del REM; la inscripción de empresas, afiliación, altas, bajas y variación de datos de los trabajadores adscritos al REM; la colaboración con la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) en la gestión de la cotización y la función recaudatoria en período voluntario en el sector marítimo-pesquero; la gestión de las prestaciones por desempleo de los trabajadores incluidos en dicho REM y de las prestaciones por cese de actividad de los trabajadores autónomos que tengan cubiertas las contingencias profesionales con el ISM; la asistencia sanitaria de los trabajadores del mar a bordo y en el extranjero; la sanidad marítima; la formación profesional marítima y sanitaria y la promoción profesional de los trabajadores del mar en activo; o la promoción del bienestar de los trabajadores del mar a bordo y en el extranjero.

En este sentido, la disposición adicional novena del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), dispuso que el ISM continuaría llevando a cabo las funciones y servicios que tenía

encomendados en relación con la gestión del REM, sin perjuicio de los demás que le atribuyen sus leyes reguladoras y otras disposiciones vigentes en la materia. En el Anexo 1 se recoge la evolución de los afiliados al REM durante el periodo 2014 a 2018.

Los órganos directivos centrales del ISM son los siguientes:

1. De participación en el control y vigilancia de la gestión: el Consejo General y la Comisión ejecutiva del Consejo General.
2. De Dirección y Gestión: la Dirección y las Subdirecciones Generales.

El Consejo General del ISM es el órgano superior a través del cual se lleva a cabo la participación de trabajadores, empresarios, cofradías de pescadores y entidades públicas, en la vigilancia y control de la gestión del Instituto. Le corresponde elaborar los criterios de actuación del ISM y el anteproyecto de presupuesto, así como aprobar el informe anual del ISM. Está presidido por la persona titular de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones y se compone de trece representantes de la Administración General de Estado, trece de las organizaciones sindicales, trece de las organizaciones empresariales y cuatro de las corporaciones de derecho público, en todos los casos las más representativas del sector marítimo-pesquero.

Por su parte, la Dirección del ISM, con rango de subdirección general, asume las competencias de planificación, dirección, control e inspección de las actividades del mismo para el cumplimiento de sus fines.

Asimismo, el artículo 9 del Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, dispone que corresponde a la Subdirección General de Acción Social Marítima del ISM (SGASM), ente otros: a) la formación sanitaria de los trabajadores del mar, b) la homologación de centros privados para impartir formación sanitaria específica, c) la expedición de certificados de formación sanitaria, d) la coordinación de la impartición de la formación especializada y formación profesional obligatoria para el desarrollo de la actividad marítimo-pesquera a través de la red de centros del ISM, e) la elaboración del plan anual de formación de los trabajadores del mar y el asesoramiento a éstos en materia de formación marítimo-pesquera y f) la coordinación y gestión de los CNFM, actuando en este ámbito como organismo intermedio de gestión del Fondo Social Europeo (FSE).

1.6.2. Formación profesional impartida por el Instituto Social de la Marina

El artículo 3 del citado Real Decreto 504/2011 establece que corresponde al ISM *“La formación profesional marítima y sanitaria y la promoción profesional de los trabajadores del mar en activo, mediante la impartición de cursos de las correspondientes especialidades, atendiendo a las necesidades formativas que demande el sector marítimo-pesquero, de acuerdo con las directrices emanadas al respecto por la Organización Internacional del Trabajo y en el marco de los convenios y acuerdos de cooperación internacional suscritos por España”*.

Por su parte, el Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo², regula el procedimiento de acceso y el régimen de prestación de la formación profesional marítima y sanitaria del ISM, siendo de aplicación a las acciones formativas impartidas por el ISM que se desarrollen con medios propios, contratados, a través de EEMPP o por cualquier otro medio previsto en la legislación vigente.

La formación profesional marítima y sanitaria impartida por el ISM se desarrolla en los centros de formación ubicados en las DDPP y locales, además de en los dos CNFM, en el IFPMP, o en las instalaciones que se concreten en los oportunos EEMPP o en los contratos que se suscriban al

² La Orden TAS/167/2008, de 24 de enero, por la que se regula la formación profesional marítima y sanitaria del Instituto Social de la Marina ha estado vigente hasta el 1 de julio de 2018, fecha de entrada en vigor del citado Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo.

efecto, complementándose la formación, en caso necesario, con la contratación de empresas externas, homologadas por la DGMM del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

A modo de resumen, en el cuadro siguiente se recogen los datos generales de la formación profesional marítima y sanitaria impartida por el ISM durante el ejercicio 2018 cuyo detalle se relaciona en los epígrafes siguientes:

CUADRO Nº 1
CURSOS IMPARTIDOS POR EL ISM, NÚMERO DE ALUMNOS E IMPORTE DE GASTO
EJERCICIO 2018

	Número de cursos impartidos	Alumnos que finalizaron los cursos	Importe de obligaciones reconocidas
FORMACIÓN PROFESIONAL MARÍTIMA	458	7.047	10.936.739,34
FORMACIÓN PROFESIONAL SANITARIA	258	3.880	286.313,96
TOTAL	717	10.927	11.223.053,30
DDPP	513	8.570	N/D
CNFM	204	2.357	N/D
TOTAL	717	10.927	N/D

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

1.6.3. Las Direcciones Provinciales del Instituto Social de la Marina

El ISM tiene 25 DDPP y 96 direcciones locales a quienes corresponde la instrucción del procedimiento de acceso a la oferta formativa. Los titulares de estas unidades son competentes para dictar y notificar al interesado la resolución sobre su solicitud en un plazo máximo de seis meses.

Las DDPP del ISM seleccionan a los asistentes a los cursos en función de las plazas que tengan disponibles en su ámbito territorial y para aquellas de que dispongan en los CNFM.

Asimismo, las DDPP son competentes para imponer las medidas disciplinarias correspondientes en el supuesto de infracciones graves o muy graves por parte de los alumnos seleccionados para los cursos de formación.

Por otra parte, corresponde a los titulares de las DDPP aprobar la solicitud de reembolso de los gastos de desplazamiento, alojamiento y manutención de los alumnos que hayan finalizado la acción formativa o que, por causas justificadas, no hubieran podido iniciarla o hayan tenido que abandonarla.

Del total de 717 cursos formativos impartidos por el ISM en el ejercicio 2018, las DDPP impartieron 513 (71,55 %), en los que participaron un total de 8.570 alumnos.

I.6.4. Los Centros Nacionales de Formación Marítima de Bamio e Isla Cristina

De acuerdo con el artículo 2 de la Orden PRE/3264/2008, de 6 de noviembre, por la que se regulan los CNFM dependientes del ISM, éstos tienen como objetivo el desarrollo de las acciones formativas incluidas en la programación anual del ISM de alto nivel de cualificación y especialización avanzada, que es *“aquella que corresponde a cursos multidisciplinares, con una clara orientación profesional, que requieren de una formación básica previa para acceder a ellos, con el objetivo de ampliar la adquisición de competencias y capacidades profesionales, principalmente para asumir funciones a nivel de gestión y operacional y en menor medida de asistencia o apoyo, así como de permitir la actualización de conocimientos profesionales, y cuyo desarrollo exija disponer de recursos humanos altamente cualificados, así como de una dotación de equipamiento, instrumental e instalaciones de elevada tecnología”*.

Los CNFM ejecutan las acciones formativas dirigidas a preservar la seguridad de la vida humana en la mar, la salud laboral en el trabajo marítimo, la seguridad operacional del buque y la prevención y lucha contra la contaminación en el medio marino. Asimismo, desarrollan la formación diseñada para el mantenimiento de los equipos propulsores y de aquellos que hacen que el buque resulte operativo y facilitan el acceso a la tecnología de la información y en general a la mejora profesional.

En la actualidad existen dos CNFM que desarrollan, preferentemente, acciones formativas de especialización avanzada: el CNFM de Bamio (Pontevedra) y el CNFM de Isla Cristina (Huelva).

Ambos disponen de instalaciones para las prácticas de supervivencia, lucha contra incendios, electricidad e informática, máquinas, soldadura y simuladores de navegación, cargas y Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Marítima, así como de residencia para los alumnos asistentes a los cursos de formación profesional marítima y sanitaria.

El número de cursos impartidos por los CNFM, así como de alumnos que asistieron a los mismos durante el ejercicio 2018, se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 2 **CURSOS IMPARTIDOS POR LOS CENTROS NACIONALES DE FORMACIÓN MARÍTIMA** **EJERCICIO 2018**

CNFM	Cursos finalizados	Alumnos que finalizaron
BAMIO (VILLAGARCÍA DE AROSA)	142	1.577
ISLA CRISTINA (HUELVA)	62	780
TOTAL	204	2.357

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

El número de cursos finalizados en el CNFM de Bamio (142) representó el 19,80 % del total de cursos impartidos por el ISM en el ejercicio 2018, mientras que los 62 cursos del CNFM de Isla Cristina supusieron el 8,65 % respecto al total.

Por número de alumnos que finalizaron los cursos, el 14,43 % correspondieron a formación impartida en el CNFM de Bamio y el 7,14 % al de Isla Cristina.

I.6.5. El Instituto de Formación Profesional Marítimo-Pesquero de Las Palmas de Gran Canaria

En el IFPMP se imparten ciclos de formación profesional de grado medio y superior en la rama marítimo-pesquera, en las especialidades de puente y máquinas, así como ciclos medios de frío y mantenimiento electromecánico. Está homologado y desarrolla programas formativos para la consecución de títulos y certificados profesionales marítimos previstos en la Orden FOM/2296/2002, de 4 de septiembre, por la que se regulan los programas de formación de los títulos profesionales de Marineros de Puente y de Máquinas de la Marina Mercante, y de Patrón Portuario, así como los certificados de especialidad acreditativos de la competencia profesional. Además de lo anterior, imparte formación de sanidad marítima y para la consecución de títulos de pesca.

Cuenta con laboratorios y talleres propios de las especialidades que imparte, así como simuladores de máquinas, pesca, navegación y del Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Marítima. En el curso 2017/2018 se matricularon 249 alumnos, de acuerdo con el Informe Anual del ISM correspondiente al ejercicio 2018³.

I.6.6. Información presupuestaria

El siguiente cuadro muestra las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del ISM en el ejercicio 2018 correspondiente al programa presupuestario 3435 "Acción formativa y gestión para el empleo de los Trabajadores del Mar", al que se imputan los gastos de la formación profesional marítima:

CUADRO Nº 3
OBLIGACIONES RECONOCIDAS FORMACIÓN PROFESIONAL MARÍTIMA
EJERCICIO 2018
(Euros)

CAPÍTULOS	Programa 3435 Acción formativa y gestión de empleo
GASTOS DE PERSONAL	3.897.715,49
GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS	6.255.416,84
INVERSIONES REALES	793.607,01
TOTAL	10.936.739,34

Fuente: Estado de Liquidación del Presupuesto de Gastos del ISM del ejercicio 2018.

Del total de obligaciones reconocidas netas en el ejercicio 2018 en este programa (10.936.739,34 euros), destaca especialmente la partida presupuestaria 226.61 *Cursos de formación*, por importe de 3.683.679,87 euros.

³ En este total están incluidos los 36 alumnos que recibieron formación profesional marítima.

Además, en el Programa presupuestario 2325 *Medicina marítima* y en la partida 226.61 *Cursos de formación*, se imputan los cursos de formación profesional sanitaria, habiéndose reconocido obligaciones en 2018 por importe de 286.313,96 euros.

I.7. 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 al Director del Instituto Social de la Marina y, en la parte que le afectaba, al Director de la Empresa Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P., con el objeto de que formularan las alegaciones y aportasen las justificaciones que estimasen oportuno.

Asimismo, dicho Anteproyecto de Informe fue remitido al Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, así como a las Ministras de Empleo y Seguridad Social y de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social durante el período fiscalizado. También se remitió el citado Anteproyecto al Secretario de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, y a los Secretarios de Estado de la Seguridad Social durante el período fiscalizado.

A los efectos anteriores, el Director del Instituto Social de la Marina solicitó una prórroga del plazo, la cual fue concedida. En el plazo otorgado, inicial o prorrogado, se han recibido alegaciones del Director del Instituto Social de la Marina y del Director de la Empresa Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P.

A la vista de las citadas alegaciones, se han efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Informe incorporando los cambios que se han considerado necesarios, ya sea por aceptar su contenido o para razonar el motivo por el que no se han aceptado. Debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones y que, por tanto, no implican una disconformidad del alegante con el contenido del Informe. La falta de contestación a este tipo de alegaciones no debe entenderse, en consecuencia, como una aceptación tácita de su contenido.

Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado definitivo de la fiscalización es el que figura en los siguientes apartados, con independencia de las matizaciones o aclaraciones que se exponen en algunos casos.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. EVOLUCIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES ANUALES DE FORMACIÓN DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA

II.1.1. El Plan Anual de Formación profesional marítima y sanitaria

II.1.1.1. CONSIDERACIONES GENERALES

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, el ISM aprueba el Plan Anual de Formación Profesional Marítima y Sanitaria (Plan de Formación), siguiendo lo previsto en las distintas recomendaciones, convenios y directivas de la Organización Internacional del Trabajo y de la Unión Europea, con el fin de atender las demandas y necesidades formativas de los beneficiarios del sector marítimo-pesquero, en virtud de las competencias que tiene atribuidas en materia de formación profesional marítima y sanitaria.

En concreto, la Recomendación número 137 de la Organización Internacional del Trabajo señala la conveniencia de que los programas de formación de todas las instituciones públicas y privadas

dedicadas a la formación de la gente de mar deban coordinarse y desarrollarse en cada país con arreglo a normas de rango nacional.

Conviene precisar que para poder embarcarse, los trabajadores deben estar en posesión de los cursos de formación obligatorios en función de su categoría, de acuerdo con el Convenio STCW.

Dicho Convenio Internacional establece, entre otros, los requisitos mínimos aplicables a las titulaciones de los distintos cargos en un buque (capitán, oficial de puente, oficial de máquina, jefes de máquinas, servicio y personal de radiocomunicaciones).

La citada Recomendación ha sido desarrollada y ejecutada en España por el ISM, en virtud de las competencias que tiene atribuidas. En particular, en el apartado 1.g) del artículo 3 del Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, que establece que corresponde al ISM la formación profesional marítima y sanitaria y la promoción profesional de los trabajadores del mar en activo.

Como se ha señalado, el artículo 41 de la citada Ley 47/2015, de 21 de octubre, dispone que corresponde al ISM aprobar el Plan de Formación, por lo que la competencia para dicha aprobación está asignada al Director de la Entidad.

Sin embargo, los Planes de Formación de los ejercicios 2018, 2019 y 2020 fueron aprobados por la SGASM. Conviene señalar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9.f) del Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del ISM, a la SGASM le corresponde elaborar el programa anual de formación de los trabajadores del mar, pero no su aprobación⁴.

Independientemente de lo anterior, con el fin de atender las demandas y necesidades formativas de los beneficiarios del sector marítimo-pesquero, el ISM imparte los cursos de formación profesional marítima y sanitaria, incluidos en el Plan de Formación, a través de los CNFM y de las DDPP o Locales del ISM, con medios propios o contratados cuando sea necesario.

El cuadro siguiente recoge las solicitudes efectuadas para la asistencia a los cursos de formación profesional marítima y sanitaria, de acuerdo con los datos extraídos de la aplicación FORMAR-PROS@, que gestiona el ISM:

⁴ El ISM mantiene en sus alegaciones que, teniendo en cuenta lo señalado por este Tribunal de Cuentas, el Plan Anual de Formación de 2021 ya ha sido aprobado por el Director del Instituto Social de la Marina.

CUADRO Nº 4
SOLICITUDES Y ASISTENTES A CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL MARÍTIMA Y
SANITARIA
EJERCICIO 2018⁵

TIPO DE FORMACIÓN	Solicitudes Presentadas en 2018	Asistentes a cursos en 2018 y 2019	%
FORMACIÓN MARÍTIMA	25.637	2.709	10,57
FORMACIÓN SANITARIA	8.153	3.446	42,27
TOTAL	33.790	6.155	18,22

Fuente: Aplicación informática FORMAR-PROS@ que gestiona el ISM.

Como se puede comprobar por los datos consignados en el cuadro anterior, respecto a los cursos de formación profesional marítima, la oferta del ISM tan solo cubrió el 10,57 % de las solicitudes presentadas (de estas solicitudes aprobadas, un total de 1.472 alumnos asistieron a cursos realizados en el ejercicio 2018 y el resto -1.237- fueron alumnos que asistieron a cursos impartidos en 2019), lo que pone de manifiesto la escasa cobertura de la formación marítima que aporta el ISM respecto a la demanda existente.

Por su parte, en la formación sanitaria, se aprobó el 42,27 % de las solicitudes de cursos presentadas (3.446 alumnos), siendo 2.605 los alumnos de cursos realizados en 2018 y 841 en 2019⁶.

Como se desprende del cuadro anterior, el porcentaje de cobertura de formación profesional marítima y sanitaria fue muy escaso, puesto que en términos globales únicamente fueron atendidas el 18,22 % de las solicitudes, y además se materializaron en los años 2018 y 2019, todo ello con el evidente perjuicio para los trabajadores que presentaron las solicitudes, debido a que estar en posesión de los títulos cuyos cursos imparte el ISM es un requisito obligado para poder ejercer puestos de trabajo en buques y, consecuentemente, para afiliarse al REM⁷.

Además, el hecho de impartir cursos a un número muy reducido de beneficiarios impidió al ISM cumplir con lo dispuesto en el artículo 41.1 de la citada Ley 47/2015, de 21 de octubre, que establece expresamente que las competencias atribuidas a esta entidad en materia de formación profesional marítima y sanitaria tienen la finalidad de atender las demandas y necesidades formativas de los beneficiarios del sector marítimo-pesquero.

⁵ El ISM manifiesta en sus alegaciones que las solicitudes presentadas en 2018 fueron 33.172. Sin embargo, no es posible aceptar esta alegación, puesto que el dato consignado en este Informe ha sido obtenido de la base de datos requerida al ISM durante los trabajos de fiscalización, la cual fue extraída de la aplicación FORMAR-PROS@, donde figuran 33.790 solicitudes para el ejercicio 2018. Asimismo, alega que en esos datos se incluyen solicitudes archivadas por no ser subsanadas, anuladas, desistidas o denegadas, por lo cual el porcentaje de solicitudes resueltas favorablemente respecto a las presentadas sería muy superior al reflejado, circunstancia que no se acredita y que se considera una mera explicación que no contradice el hecho reflejado en el Informe (el porcentaje de cobertura de formación profesional marítima y sanitaria fue muy escaso).

⁶ En el cuadro se refleja el total de las solicitudes aprobadas por el ISM, tanto para trabajadores afiliados al REM como para el resto de posibles beneficiarios.

⁷ El ISM señala en sus alegaciones que no existe ninguna norma que establezca que dicha entidad tenga la exclusividad en la impartición de la formación profesional marítima y sanitaria, si bien en ningún caso el Informe señala esta cuestión, sino que se limita a poner de manifiesto el escaso porcentaje de solicitudes que finalmente fueron atendidas por el ISM (18,22 %).

Como consecuencia de lo anterior, parte de los solicitantes estarían obligados a acudir al sector privado, por la necesidad de obtener los títulos obligatorios para ejercer o poder seguir ejerciendo su puesto de trabajo, evidencia que se ha comprobado en los trabajos de fiscalización.

Por su parte, el artículo 4 del Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo, por el que se regula el procedimiento de acceso y el régimen de prestación de la formación profesional marítima y sanitaria del ISM establece que podrán ser beneficiarios de dicha formación los trabajadores de nacionalidad española o nacionales de un estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo que residan en España y los extranjeros que cuenten con permiso de trabajo y residencia en vigor, que estén afiliados y en situación de alta o asimilada al alta, incluidos los trabajadores fijos-discontinuos, en el REM en el momento de presentación de la solicitud.

Serán también considerados beneficiarios los solicitantes de admisión a un curso del ISM, no incluidos en el supuesto anterior, que en el momento de presentar la solicitud sean demandantes de una ocupación del sector marítimo pesquero.

Por su parte, el artículo 5 del citado Real Decreto señala que para acceder a los cursos que ofrece el ISM será necesario acreditar, en la fecha de presentación de la solicitud, que se reúnen los requisitos exigidos para el tipo de curso que se solicite, además de cumplir las condiciones establecidas en el artículo 4 para ser considerado beneficiario.

Los cursos de formación profesional marítima realizados y los alumnos que iniciaron estos cursos se recogen en el cuadro siguiente:

CUADRO Nº 5
FORMACIÓN PROFESIONAL MARÍTIMA. ÁREAS FORMATIVAS
EJERCICIO 2018

ÁREAS FORMATIVAS	Cursos finalizados	Alumnos que iniciaron
SEGURIDAD MARÍTIMA Y LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN	253	4.492
CERTIFICADOS DE ESPECIALIDAD	125	1.798
TÍTULOS PROFESIONALES	55	695
MECÁNICA INDUSTRIAL	13	103
ELECTRICIDAD Y ELECTRÓNICA	10	93
IDIOMAS	3	25
TOTAL	459	7.206

Fuente: Plan de formación profesional marítima y sanitaria. Instituto Social de la Marina 2018.

El número de alumnos que finalizaron estos cursos fue de 7.047, es decir, el 97,79 % del total de alumnos que los iniciaron.

Por otra parte, el número de cursos realizados correspondientes a formación profesional sanitaria fue de 258, habiendo asistido a los mismos un total de 3.880 alumnos⁸.

En cuanto a la evolución de la situación de la formación profesional, hay que indicar que los datos del ejercicio fiscalizado (2018) suponen una evolución negativa si se comparan con los del ejercicio anterior puesto que el número de cursos impartidos descendió un 14,13 %, el número de cursos cancelados aumentó un 30 % y el número de alumnos que finalizaron los cursos impartidos fue inferior en un 11,72 %⁹.

No obstante lo anterior, la comparación de los datos del ejercicio 2018 con el promedio del período 2012-2018, muestra una situación menos desfavorable debido a una evolución dispar de algunas variables a lo largo de dicho periodo. Así, el número de cursos impartidos en los ejercicios 2014, 2015 y 2016 creció anualmente en porcentajes situados entre un 6,96 % y un 8,40 %, y el número de alumnos que finalizaron los cursos también aumentó en el período comprendido entre 2014 y 2016 entre un 7,18 % y un 13,95 % anual. Por ello, en 2018, el número de cursos impartidos descendió, respecto al promedio 2012-2018, en un 9,37 %, el número de cursos cancelados aumentó un 25 % y el número de alumnos que finalizaron los cursos impartidos fue inferior en un 4,78 %.

Por último, en el ejercicio 2019, se vuelve a una tendencia no tan negativa como la del ejercicio fiscalizado puesto que el número de cursos impartidos creció en un 2,65 %, el número de cursos cancelados aumentó un 10,77 % y el número de alumnos que finalizaron los cursos fue inferior en un 7,17 %.

En el Anexo 2 se recogen los datos correspondientes al periodo 2012 a 2019.

Por otra parte, durante el ejercicio 2018, un total de 115 trabajadores pertenecientes a la plantilla del ISM realizaron labores de docencia en cursos de formación profesional marítima (119 cursos) y sanitaria (411 cursos).

Se ha comprobado que de esos 115 trabajadores, el 97,39 % (112) no percibieron ninguna remuneración por dichas labores de docencia, por considerarse que las mismas estaban incluidas entre sus propias funciones laborales. La única DP en la que se abonaron importes a los docentes propios fue Almería, por importe de 1.604,74 euros.

Por otra parte, del total de 59.572 trabajadores afiliados activos en el REM a 1 de enero de 2018, 3.130 recibieron uno o más cursos de formación profesional marítima o sanitaria impartidos por el ISM a lo largo del ejercicio 2018. Es decir, fueron beneficiarios de estos cursos solo el 5,25 % de los afiliados activos en el REM a esta fecha¹⁰.

⁸ Existe una diferencia de cuatro cursos y de 73 alumnos entre los datos consignados en el Plan de Formación del ISM del año 2018, y los datos obtenidos por el Tribunal de Cuentas al analizar la información facilitada por la Entidad (se recogen en el Anexo 3).

⁹ El ISM expone en sus alegaciones que la evolución no es negativa si se toma un período más amplio (2012-2018), periodo en el cual se han introducido nuevos tipos de cursos y se ha implementado la modalidad de formación on-line, influyendo también el período de vigencia de los certificados de formación sanitaria específica, entre otros factores, sin que el hecho de que en un año se finalicen más cursos que en el anterior asegure por sí solo un incremento en el número de alumnos. Asimismo afirma que la Entidad dispone de recursos limitados y que busca continuamente mejoras y alternativas para atender las demandas formativas del sector durante el mayor período lectivo posible dentro de cada año.

¹⁰ A pesar de que el ISM señala en sus alegaciones que, de acuerdo con su información de gestión, a 1 de enero de 2018 había un total de 60.425 afiliados activos en el REM, esta alegación no puede aceptarse debido a que los datos relativos al detalle de trabajadores en alta en el REM que figuran en este Informe fueron remitidos por la TGSS al Tribunal de Cuentas a solicitud de este.

El ISM también señala que el porcentaje de personas beneficiarias de la formación impartida que iniciaron un curso fue del 13,11 %, alegación que tampoco puede aceptarse debido a que los datos obrantes en este Informe son el producto

En relación con la utilidad de los cursos de formación del ISM para la inserción en el mercado laboral de los beneficiarios de los mismos, conviene precisar que 797 personas que a 1 de enero de 2018 no figuraban dadas de alta en el REM, recibieron cursos durante dicho ejercicio, consiguiendo encontrar trabajo y, consecuentemente, afiliarse al REM y seguir en esta situación a final del ejercicio 2018.

Estos 797 beneficiarios representaron el 23,13 % del total de 3.445 trabajadores afiliados activos en el REM a 31 de diciembre de 2018 que durante el ejercicio 2018 asistieron a algún curso del ISM.

Por tanto, la eficacia de los cursos de formación profesional marítima y sanitaria impartidos por el ISM para conseguir la inserción en el mercado laboral de los beneficiarios y, consecuentemente, afiliarse al REM podría establecerse en un nivel aceptable.

II.1.1.2. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS PARA IMPARTIR FORMACIÓN

Por su parte, el siguiente gráfico muestra los distintos sistemas utilizados durante los ejercicios 2012 a 2020 por parte del ISM para la impartición de formación profesional marítima y sanitaria con medios externos¹¹:



Como se desprende del gráfico anterior, los sistemas utilizados por el ISM para el cumplimiento de las competencias en materia de formación profesional marítima y sanitaria que tiene atribuida en el período comprendido entre los ejercicios 2012 y 2020 fueron los siguientes:

del cruce, realizado por este Tribunal de Cuentas, entre la base de datos de afiliados a 1 de enero de 2018, facilitada por la TGSS, una vez depurados los datos correspondientes a DNI duplicados, y la base de datos de alumnos que finalizaron los cursos, facilitada por el ISM.

¹¹ Tal y como se indica posteriormente en los subepígrafos I.2.4.2 y II.2.2.4, y con las matizaciones que allí se señalan, hasta 2012 en algunos casos también se utilizó la contratación de empresas externas, y a partir de agosto del año 2015 parte de los cursos del CNFM de Bamio se impartieron con medios propios (docentes incorporados por sentencia judicial).

Además, el ISM señala en sus alegaciones las dificultades existentes para la gestión de los cursos con medios propios, como la alta especialidad requerida de los docentes, la duración de los cursos, la elevada demanda de los mismos y las dificultades para la compatibilización de los cursos con las temporadas en las que los alumnos se encuentran embarcados en alta mar, y continúa manifestando que ha potenciado la formación on-line, la homologación de centros de formación privados y la contratación de personal cualificado, dando lugar a la utilización, en cada momento, de los sistemas de impartición de formación que se señalan en este Informe, lo cual, por tanto, no contradice lo indicado en el mismo.

1. Hasta el 31 de diciembre de 2012, el ISM utilizó en de manera preferente el sistema de convocatoria de expertos docentes, mediante contrato para obra o servicio determinado regulado en el Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada.

Este sistema se articulaba mediante la publicación de las bases de una convocatoria a finales del año anterior al que se refería la misma, por parte de las DDPP y CNFM, con una serie de requisitos y baremaciones, en función de la experiencia y titulación de los distintos expertos docentes que se presentaran a dicha convocatoria.

En las bases, entre otros, se establecía el importe de docencia por hora a satisfacer a los expertos docentes y la previsión de un calendario con las distintas actividades formativas a impartir en el ejercicio.

Una vez se publicaba la lista de seleccionados de cada DP y CNFM, y antes de cada actividad formativa, se realizaba un llamamiento a los mismos, en virtud de su orden de puntuación, formalizándose un contrato para obra o servicio determinado por cada curso impartido por el experto docente.

2. A partir del ejercicio 2013, el ISM comenzó a formalizar EEGG con la empresa TRAGSATEC para la impartición de actividades formativas (en los ejercicios 2013 y 2014 se suscribieron siete EEGG en cada uno de ellos), conviviendo este sistema con el de convocatoria de expertos docentes.

El ejercicio 2014 fue el último en el que se utilizó el sistema de convocatorias de expertos docentes por parte del ISM.

3. Durante el período 2015 a 2017, el sistema de EEGG con TRAGSATEC operó casi en exclusiva para la impartición de los cursos con medios externos, habiendo formalizado el ISM con dicha empresa un total de dieciocho EEGG en los tres ejercicios: ocho en el ejercicio 2015, tres en 2016 y siete en 2017.
4. En el ejercicio 2018 el ISM formalizó dos EEGG, teniendo vigencia la última de ellas hasta el 30 de abril de 2018. A partir de dicha fecha, el ISM suscribió EEMPP, cinco en total, hasta final del ejercicio.

Este cambio en el instrumento formal utilizado se debió a la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), que se produjo el 9 de marzo de 2018.

5. Por último, con fecha 15 de enero de 2019, el ISM formalizó un Acuerdo Marco para la contratación de servicios para impartir formación profesional marítima y sanitaria únicamente en los CNFM de Bamio e Isla Cristina, por un período de 24 meses, con la Persona jurídica 1. En las DDPP ha seguido operando, para la impartición de cursos con medios externos, la empresa TRAGSATEC a través de la figura del EMPP¹².

En consecuencia, el ISM ha cambiado el sistema de gestión de la formación, en un período de tiempo relativamente corto, hasta cuatro veces, pasando de la publicación de convocatorias de

¹² Con fecha 22 de febrero de 2020 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el anuncio de licitación de un Acuerdo Marco para la contratación de formación profesional marítima y sanitaria en las DDPP del ISM de Alicante, Baleares, Barcelona, Castellón, Las Palmas, Madrid, Tarragona, Tenerife y Valencia, con un valor estimado de 5.275.081,20 euros, y dividido en nueve lotes, de los cuales han sido adjudicados a la misma empresa cuatro de ellos, siendo el resto declarados desiertos.

expertos docentes, al sistema, en el ejercicio 2019, de EEGG y EEMP con la empresa TRAGSATEC en las DDPP, y a la formalización del Acuerdo Marco con la Persona jurídica 1 para la impartición de la formación en los dos CNFM, todo ello además con diversos períodos de coexistencia entre todos los sistemas de gestión indicados.

Y aunque las memorias justificativas de las distintas EEGG y EEMPP han señalado la problemática del sistema de expertos docentes (*“demora en el tiempo y que, en la práctica, hacían que la formación no pudiera iniciarse hasta bien entrado cada ejercicio”*), no obstante no han justificado adecuada y suficientemente la necesidad del cambio de sistema mediante un estudio económico o el estudio de alternativas a la contratación de expertos¹³. En este sentido la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS), en su Informe Global de control financiero permanente del ISM, referido al ejercicio 2018, recoge la existencia de una insuficiente justificación de la utilización de la figura jurídica de la EG, como una de las situaciones a corregir puestas de manifiesto en Informes Globales de ejercicios anteriores que requerían un Plan de Acción, y que, tras la oportuna actuación de seguimiento, se mantiene abierta¹⁴.

Por su parte, la memoria justificativa del Acuerdo Marco formalizado con la Persona jurídica 1 señala *“la dificultad que TRAGSATEC estaba teniendo para que pudiera contarse en los CNFM del ISM con docentes que acreditaran los perfiles específicos que se precisaban, se estaba obligando a la cancelación de un número importante de cursos”*, sin realizar tampoco un análisis del coste de cambio de sistema o plantearse utilizar los medios materiales y humanos de que disponen los CNFM.

II.1.2. Ejecución del Plan de Formación Profesional Marítima y Sanitaria

A continuación se recoge el número de cursos que estaban incluidos en el Plan de Formación y que fueron impartidos y cancelados durante el ejercicio 2018:

¹³ El ISM señala en sus alegaciones que sigue considerando justificada la utilización de EMPP, por distintos motivos: por la dificultad para conseguir docentes, por el hecho de que las tarifas son aprobadas por la Administración, por la reducción de tiempos y por las menores necesidades de personal de la propia Administración. Sin embargo, no puede aceptarse esta alegación porque, siendo la formación profesional una de las competencias atribuidas al ISM desde su creación, el ejercicio de la misma a través de medios ajenos mediante la utilización de las figuras de EEGG, EMPP u otras herramientas, debe ser justificada de forma adecuada, máxime cuando la dificultad para la obtención de docentes también se ha venido produciendo en los medios ajenos utilizados.

¹⁴ El Informe Global de control financiero permanente del ISM, referido al ejercicio 2018, aprobado el 10 de julio de 2019, recoge en su Anexo II esta situación, indicando que ya fue puesta de manifiesto en el Informe Global referido al ejercicio 2016 y que no había sido corregida.

CUADRO Nº 6
CURSOS IMPARTIDOS Y CANCELADOS POR LAS DDPP Y CNFM
EJERCICIO 2018

DDPP/CNFM	Previstos (A)	Impartidos (B)	% sobre total Impartidos	Cancelados (C)	% sobre total Cancelados	% Cancelados s/ previstos (C)/(A)
CNFM BAMIO	196	142	19,92	54	41,54	27,55
CNFM ISLA CRISTINA	84	62	8,70	22	16,92	26,19
ILLES BALERS	42	36	5,05	6	4,61	14,29
CÁDIZ	27	21	2,95	6	4,61	22,22
ALICANTE	32	27	3,79	5	3,84	15,63
LAS PALMAS	37	32	4,49	5	3,85	13,51
VIZCAYA	11	6	0,84	5	3,85	45,45
GIJÓN	28	24	3,36	4	3,08	14,29
ALMERÍA	10	7	0,98	3	2,31	30,00
BARCELONA	42	39	5,47	3	2,31	7,14
MÁLAGA	22	19	2,66	3	2,31	13,64
CARTAGENA	22	19	2,66	3	2,31	13,64
RESTO DDPP ISM	290	279	39,13	11	8,46	3,79
TOTAL	843	713	100,00	130	100,00	15,42

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

En el ejercicio 2018 fueron cancelados un total de 130 cursos, de los 843 previstos en el Plan de Formación, habiéndose impartido finalmente en el ejercicio únicamente 713 cursos¹⁵, con un coste de 4.782.916,23 euros (el desglose de este coste por centros se recoge en el Anexo 3). Esto supone un porcentaje de cursos cancelados respecto a los cursos previstos, para el conjunto del ISM, del 15,42 %.

Por volumen de cursos cancelados, en los CNFM se cancelaron un total de 76 cursos, es decir, el 58,46 % del total.

Los motivos de cancelación de los cursos de formación profesional marítima y sanitaria aparecen reflejados en el siguiente cuadro:

¹⁵ El ISM señala en sus alegaciones que los cursos realmente impartidos en 2018 fueron 717 y no 713, correspondiendo la diferencia a la Dirección Provincial de Madrid. Sin embargo, la documentación facilitada por la propia entidad durante los trabajos de fiscalización acredita los datos consignados en este Informe, sin que la Entidad haya aportado nueva documentación, motivo por el cual esta alegación no puede ser aceptada. Véase lo indicado en la nota al pie número 8.

CUADRO Nº 7
CAUSAS DE CANCELACIÓN DE LOS CURSOS
EJERCICIO 2018

CAUSAS DE CANCELACIÓN	Cursos cancelados	%
CAUSAS IMPUTABLES A TRAGSATEC	106	81,54
FALTA DE SOLICITUDES	17	13,08
FALTA DE ALUMNOS	6	4,61
CAMBIO DE DDPP A CNFM	1	0,77
TOTAL	130	100,00

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

De los 130 cursos que tuvieron que ser cancelados en el ISM en el ejercicio 2018, el 81,54 % (106 cursos) se debieron a causas imputables a la empresa TRAGSATEC¹⁶.

Es decir, fueron cursos que estaban previstos en las EEGG y en los EEMPP formalizados con TRAGSATEC que finalmente no pudieron ser impartidos debido, fundamentalmente, a la imposibilidad de encontrar docentes para la impartición de los cursos por parte de esta empresa, así como, en otras ocasiones, por la existencia de un límite máximo del 50 % de subcontratación con terceros, que establecen tanto el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, como la LCSP.

En relación con lo anterior, el documento de Condiciones Generales de las EEGG y de los EEMPP suscritos entre el ISM y TRAGSATEC solo preveía, en caso de no poder impartir un curso por causas imputables a TRAGSATEC, la obligación por parte de esta empresa de abonar al ISM el reembolso del gasto que pudieran reclamar los alumnos, sin contemplar la compensación por otro tipo de perjuicios económicos que se pudieran haber producido, de manera que en futuras ocasiones se desincentivaran estas situaciones de cancelación por causas imputables al medio propio.

Este significativo porcentaje de cursos cancelados pone de manifiesto la escasa eficiencia de TRAGSATEC como medio propio siendo este, según manifestaciones de la Entidad Gestora, el principal motivo por el que esta empresa dejó de impartir cursos en los CNFM a partir del ejercicio 2019 y se formalizó un Acuerdo Marco con otra empresa, a un coste superior, tal y como posteriormente se indica a lo largo de este Informe.

A continuación, se expone la evolución de las causas de cancelación de los cursos a lo largo del periodo 2012 a 2018, en el cual el sistema de impartición varió respecto a la entidad responsable de impartir los mismos:

¹⁶ TRAGSATEC señala en sus alegaciones que de los 130 cursos cancelados en 2018, solo 63 se cancelaron por causas imputables a ella (debido a que no hubo docentes/empresas para impartirlos), mientras que el resto se canceló por causas imputables al ISM (9 cursos) o bien fueron cursos no incluidos en las EEGG o EEMPP (58 cursos). Sin embargo, al no haber remitido documentación acreditativa que contradiga el análisis realizado por este Tribunal sobre una base de datos extraída de la aplicación informática de gestión del ISM, esta alegación no puede ser aceptada.

CUADRO Nº 8
EVOLUCIÓN DE LAS CAUSAS DE CANCELACIÓN DE LOS CURSOS
EJERCICIOS 2012 A 2018

EJERCICIOS	Causas imputables a TRAGSATEC		Falta de solicitudes y alumnos		Cambio de DPPP a CNFM y falta de homologación		Motivos económicos		Falta de profesor		Otras causas		Total Cancelados	
	Cursos	%	Cursos	%	Cursos	%	Cursos	%	Cursos	%	Cursos	%	Cursos	%
2012	0	0	60	34,68	0	0	38	21,97	7	4,05	68	39,30	173	100,00
2013	4	4,17	26	27,09	0	0	0	0	0	0	66	68,74	96	100,00
2014	9	10,71	24	28,58	0	0	0	0	0	0	51	60,71	84	100,00
2015	1	0,87	16	13,91	11	9,57	0	0	0	0	87	75,65	115	100,00
2016	5	16,67	17	56,67	8	26,66	0	0	0	0	0	0	30	100,00
2017	48	48,00	50	50,00	2	2	0	0	0	0	0	0	100	100,00
2018	106	81,54	23	17,69	1	0,77	0	0	0	0	0	0	130	100,00

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

De la información indicada en el cuadro anterior se pueden extraer las siguientes incidencias:

1. La aplicación FORMAR no recogió las causas de cancelación de los cursos con detalle en el período 2012 a 2015, habiéndose registrado con la leyenda genérica "otras causas" en un porcentaje muy importante (entre el 39,30 % y el 75,65 % de los cursos cancelados en dicho período). Esto supone una limitación en la información proporcionada por la aplicación informática. No obstante, a partir del ejercicio 2016 la aplicación sí ofrece este desglose.
2. Al margen de lo anterior, en el periodo 2012 a 2017 destacan las cancelaciones por falta de solicitudes o de alumnos, lo cual estaría en contradicción con el escaso porcentaje de solicitudes a las que finalmente se les concede un curso (18,22 %). Sin embargo, en el ejercicio 2018 el motivo fundamental de cancelación de los cursos fueron causas imputables a TRAGSATEC¹⁷.

II.2. GESTIÓN DE LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL IMPARTIDOS POR EL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA

II.2.1. Medios informáticos empleados en la gestión

Para la gestión de las actividades formativas, el ISM dispone de dos aplicaciones informáticas: FORMAR y FORMAR-PROS@.

¹⁷ A este respecto, el ISM señala que, a pesar del volumen de solicitudes que se reciben, la ratio de beneficiarios a los que se les oferta una plaza y confirman asistencia está en torno a 3 o 4 por plaza, y ello sin contar con los beneficiarios que, una vez confirmada asistencia, no se presentan al inicio del curso o incluso, una vez iniciado el curso, lo abandonan.

La aplicación FORMAR-PROS@ tiene tres funciones principales: la gestión de la elaboración del Plan de Formación, la gestión de las solicitudes de alumnos hasta el momento de su resolución, y la emisión de los Diplomas y Actas, una vez superado el curso por parte del alumno.

En cuanto a la aplicación FORMAR, es en ella donde se da de alta cada uno de los cursos, siendo utilizada para la selección de los beneficiarios de los cursos y para la gestión económica correspondiente.

Las deficiencias detectadas respecto a estas dos aplicaciones informáticas son las siguientes:

1. No existe trazabilidad entre la información incluida en FORMAR-PROS@ y el Sistema de Información Contable de la Seguridad Social (a excepción de los pagos tramitados con tipo de pago 36). En consecuencia, los importes que figuran en la aplicación FORMAR-PROS@ no son coincidentes, con carácter general, con los datos presupuestarios del ISM, lo que da lugar a una falta de homogeneidad en la información económica que proporciona el sistema.

En concreto, las obligaciones reconocidas en 2018 derivadas de la facturación realizada por TRAGSATEC que figuraban en el Sistema de Información Contable ascendían a 2.931.319,99 euros, mientras que el importe que figuraba en FORMAR-PROS@ fue de 3.044.810,97 euros, resultando una diferencia entre ambas fuentes de 113.490,98 euros¹⁸.

2. La aplicación FORMAR no permite anexar documentación. La posibilidad de poder adjuntar documentos escaneados permitiría una mayor funcionalidad de esta aplicación y una mayor accesibilidad a la información desde cualquier lugar. Asimismo, permitiría la eliminación de los expedientes en formato papel en las DDPP y CNFM, al poder informatizar toda la información correspondiente a cada curso (facturas de proveedores, documentos contables, gastos de reembolso de los alumnos, entre otros)¹⁹.
3. La información económica existente en FORMAR no está interrelacionada con la aplicación FORMAR-PROS@. Así, la información de carácter presupuestario que las DDPP introducen en la aplicación FORMAR no se vuelca en la aplicación FORMAR-PROS@, lo que implica una menor fiabilidad del sistema.
4. La aplicación FORMAR no permite conformar los “*Documentos de Calidad*” de cada curso de forma automática, a pesar de contar con la información necesaria. Así, las DDPP y CNFM deben cumplimentar de forma manual, para cada curso, estos documentos (ficha del curso, recibí de documentación por los alumnos, encuesta final del curso, hoja de evaluación de competencias, hoja de evaluación final, hoja de control diario de asistencias, entre otros), descargándose los modelos en formato Word, y rellenándolos con los datos que figuran en la propia aplicación (tipo de curso, código FORMAR, denominación del curso, docentes, entre otros). Asimismo, tampoco permite anexar esta documentación una vez finalizado el curso.
5. Cada DP es la encargada de la gestión de los expedientes de reembolsos por dietas y desplazamientos de alumnos residentes en su ámbito territorial, así como del pago de los mismos, una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos para ello. No existe un registro agregado de los reembolsos realizados en el ejercicio, teniendo cada DP el suyo.

¹⁸ El ISM alega que los datos que hay que tener en cuenta son los controlados directamente, a través de las facturas presentadas por TRAGSATEC, y no los que constan en la aplicación FORMAR, explicando los motivos de esta circunstancia. Sin embargo, esta alegación no puede ser aceptada debido a que, al margen de cómo se controlen las facturas de TRAGSATEC, la alegación del ISM no hace sino confirmar las deficiencias y faltas de homogeneidad entre las distintas aplicaciones de gestión que se expresan en el Informe.

¹⁹ El ISM señala en sus alegaciones que la Gerencia de Informática de la Seguridad Social está trabajando para modificar el gestor documental para que permita guardar todos los documentos que afecten al expediente de cada solicitud y al de cada curso.

De esta manera, el ISM no tienen información centralizada de los reembolsos efectuados por cada DP, y tampoco existe uniformidad en el registro y gestión de los reembolsos. Así, en las DDPP integrantes de la muestra los registros se mantienen mediante hojas Excel, pero cada una incluye los datos que considera adecuados, sin un formato predefinido por los Servicios Centrales de la Entidad.

Los reembolsos por dietas se imputan a los programas presupuestarios 2325 y 3435, dentro de la aplicación presupuestaria 22661, integrándose con el resto de gastos imputados a cada curso, por lo que desde las aplicaciones de gestión de los cursos de formación, FORMAR y FORMAR-PROS@, no se pueden extraer listados generales de todos los reembolsos de gastos de alojamiento, manutención y desplazamiento pagados por el ISM en un ejercicio²⁰.

6. Ninguna de las dos aplicaciones permite conservar la información previa registrada tras una modificación, por lo que no existe información completa y adecuada de la gestión de los cursos²¹.

II.2.2. Formación profesional impartida por TRAGSATEC

II.2.2.1. CONSIDERACIONES GENERALES

La LCSP regula en sus artículos 32 y 33 los encargos a medios propios personificados y, en su Disposición adicional vigésima cuarta²², el régimen jurídico de TRAGSATEC, que tiene entre sus funciones la prestación de servicios esenciales en materia de desarrollo rural, conservación del medioambiente, adaptación y mantenimiento de aplicaciones informáticas, control sanitario animal, atención a emergencias, y otros ámbitos conexos.

TRAGSATEC tiene la consideración de medio propio personificado y servicio técnico de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, de los Cabildos y Consejos Insulares, de las Diputaciones Forales del País Vasco, de las Diputaciones Provinciales y de las entidades del sector público dependientes de cualesquiera de ellas que tengan la condición de poderes adjudicadores, siempre que se cumplan los requisitos establecidos.

El Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto, modificado por el Real Decreto 952/2015, de 23 de octubre, desarrolló el régimen jurídico, económico y administrativo de TRAGSA y sus filiales²³.

El ISM y TRAGSATEC formalizaron en el ejercicio 2018 dos EEGG (al amparo del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público) y cinco EEMPP (al amparo de la LCSP) cuyo objeto era el "*Servicio de apoyo en la gestión para la realización e inspección de los cursos de formación profesional en 2018, ... y análisis de equipamiento y servicios portuarios y localizaciones*", con un importe total

²⁰ Aunque el ISM alega que, dado que el importe de los reembolsos de gastos se mecaniza en FORMAR, se dispone de información agregada de los mismos y de los conceptos, no puede aceptarse la alegación ya que, independientemente de los errores que pueden cometerse en la gestión, con dicha información no se pueden extraer listados generales de todos los reembolsos de un ejercicio, ni obtener de forma centralizada el detalle de dichos reembolsos por DDPP.

²¹ El ISM señala en sus alegaciones que se está finalizando el desarrollo de la nueva aplicación denominada FOM2, que sustituirá a las dos aplicaciones citadas (FORMAR y FORMAR_PROS@), siendo su objetivo que esté operativa a principios de 2022, en la cual está previsto que haya versiones, de tal manera que se conserve la información antes y después de las modificaciones.

²² La entrada en vigor de la LCSP se produjo el 9 de marzo de 2018, fecha hasta la cual estuvo vigente el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que se refiere a las encomiendas de gestión en sus artículos 4.1.n) y 24.6, y al régimen jurídico y económico de TRAGSA y sus filiales en su Disposición adicional vigésima quinta.

²³ El Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto, ha sido derogado con efectos de 27 de febrero de 2019 por el Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero.

derivado de estos siete actos jurídicos de 2.879.621,30 euros (la práctica totalidad de este importe, 2.868.522,36 euros, se pagó en el ejercicio 2018, siendo abonado el resto en 2019).

Las dos EEGG de fechas 19 de enero (637.193,98 euros) y 6 de marzo de 2018 (397.870,39 euros) se formalizaron de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, vigente hasta el 9 de marzo de 2018²⁴.

Por su parte, los cinco EEMPP de fechas 27 de abril (316.795,67 euros), 17 de mayo (410.208,87 euros)²⁵, 25 de julio (309.810,40 euros), 26 de septiembre (418.089,24 euros) y 31 de octubre de 2018 (389.652,75 euros) se formalizaron al amparo de lo dispuesto en la LCSP.

El Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto, establece en su artículo 3 el régimen económico de actuación de TRAGSA y sus filiales (aplicación del sistema de tarifas), así como el mecanismo de modificación de las tarifas ya aprobadas. Mediante Resolución de 12 de abril de 2018, de la Subsecretaría de Hacienda y Función Pública, se publicaron las tarifas de TRAGSA.

El siguiente cuadro muestra el detalle del importe facturado por TRAGSATEC al ISM por los cursos impartidos en el ejercicio 2018²⁶.

²⁴ Los importes anteriores no incluyen 9.863,97 euros y 4.228,04 euros facturados por TRAGSATEC al ISM en la primera y segunda EEGG respectivamente, en concepto de servicios de inspección.

²⁵ Debe tenerse en cuenta, tal y como se indica posteriormente en el subepígrafe II.2.2.2, que en relación con el segundo de los EEMPP (curso 19755) se reintegró un importe abonado en exceso de 948,44 euros.

²⁶ Si bien el importe abonado por el ISM a TRAGSATEC ascendió a 2.879.621,30 euros, el importe facturado y verificado por este Tribunal mediante la comprobación de la totalidad de las facturas fue de 2.879.687,06 euros. La diferencia de 65,76 euros se debió a: -un importe negativo de 68,90 euros, correspondiente al curso con código formar 20169, en cuya factura venía reflejado indebidamente el IVA, si bien el ISM abonó el importe correcto; -un importe negativo de 5,29 euros, correspondiente al curso con código formar 19785, donde la factura excedía del importe del presupuesto máximo, si bien el ISM abonó hasta el límite de dicho presupuesto máximo de forma correcta; y -un importe positivo de 8,43 euros, por diferencias de cálculo debidas a decimales.

CUADRO N° 9
IMPORTE FACTURADOS POR TRAGSATEC AL ISM
EJERCICIO 2018
(Euros)

CONCEPTOS	Importe	%
Subcontratación equipamiento material, unidades móviles, etc.	1.111.304,24	38,59
Docencia	742.024,23	25,77
Expertos Docentes	153.761,94	5,34
Dietas territorio nacional	116.388,68	4,04
Subcontratación docentes expresada en factura	39.987,19	1,39
Desplazamiento de alumnos al lugar de impartición del curso	27.580,01	0,96
Material entregado a alumnos	24.037,00	0,84
Actualización de precios sobre el importe de la subcontratación (2,21 %)	17.083,11	0,59
Seguro alumnos	16.299,00	0,57
Otros gastos	15.350,10	0,53
Costes fijos	299.244,91	10,39
Costes indirectos 5 %	128.162,30	4,45
Costes generales 7 %	188.398,59	6,54
TOTAL	2.879.621,30	100,00

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con datos procedentes de las facturas de TRAGSATEC.

Nota: Los conceptos de gastos son los recogidos tanto en las EEGG y EEMPP como en la facturación de TRAGSATEC.

Como se desprende del cuadro nº 9, la partida más importante facturada por TRAGSATEC al ISM, por importe de 1.111.304,24 euros (38,59 %), correspondió a la subcontratación de diversos conceptos por parte de dicha empresa.

Dentro de esta partida, es necesario distinguir entre las EEGG y los EEMPP. Así, en las dos EEGG se imputaron a este concepto de subcontratación únicamente el material y equipamiento necesarios para la realización de los cursos, mientras que el resto de conceptos subcontratados (en conceptos tales como docentes, seguros y desplazamientos de alumnos) figuraban de forma desglosada en la factura emitida por TRAGSATEC.

En cambio, a partir del primer EMPP, con carácter general, la factura emitida por TRAGSATEC incluía un único concepto de subcontratación, donde se describían de forma breve para cada curso las partidas facturadas, imputándose al mismo concepto no solo el equipamiento material de los cursos, sino cualquier otro servicio subcontratado (la parte correspondiente de gasto en docentes, seguros y desplazamientos de alumnos).

En consecuencia, los importes que figuran en el cuadro anterior relativos a subcontratación de docencia, expertos docentes, seguros y desplazamientos, hacen referencia únicamente a la

primera y segunda EG, puesto que la totalidad de gastos subcontratados, a partir de la formalización los EEMPP, se incluyeron en “*Subcontratación equipamiento material, unidades móviles, etc.*”.

La segunda partida facturada más representativa, con un importe de 742.024,23 euros (25,77 %), fueron los gastos de docencia para aquellos cursos en los que TRAGSATEC proporcionaba al ISM uno o varios docentes para su impartición. En este caso, el docente podía ser personal propio de TRAGSATEC, o bien personal contratado específicamente por la empresa a estos efectos y sin mediación de una tercera empresa.

Respecto al concepto de gasto expertos docentes, con un importe facturado en 2018 de 153.761,94 euros, se trataba de profesores que, por regla general, TRAGSATEC subcontrataba a una tercera empresa.

Respecto a los costes fijos, que ascendieron a 299.244,91 euros (10,39 %), el punto 13 del documento de Condiciones Generales de la primera y segunda EG, así como el punto 12 de los EEMPP, denominados “*Presupuesto del servicio de gestión, apoyo y coordinación para la impartición de acciones formativas*”, establecía que TRAGSATEC sumaría a las horas de docencia facturadas las horas de gestión invertidas en concepto de costes fijos de organización de los cursos.

En cuanto al porcentaje del 5 % de los costes indirectos y el 7 % facturado por los costes generales, el mencionado punto 13 del documento de Condiciones Generales de la primera y segunda EG, y el punto 12 de los EEMPP, además de establecer que TRAGSATEC sumaría a las horas de docencia facturadas las horas de gestión invertidas en concepto de costes fijos de organización de los cursos, también facturaría un porcentaje en concepto de costes indirectos y gastos generales, el 5 % y el 7 % señalados, fijados en las Memorias de 2017 y 2018 de tarifas de TRAGSA.

II.2.2.2. FACTURACIÓN POR TRAGSATEC AL ISM Y SUBCONTRATACIÓN

Tal y como ya se ha indicado, TRAGSATEC facturó al ISM en el ejercicio 2018 en ejecución de las dos EEGG y cinco EEMPP un importe total de 2.879.621,30 euros. De este importe, TRAGSATEC subcontrató a terceras empresas la impartición de las acciones docentes correspondientes, cuyo detalle se recoge en el cuadro siguiente.

CUADRO Nº 10
SUBCONTRATACIÓN EFECTUADA POR TRAGSATEC A TERCERAS EMPRESAS
EJERCICIO 2018
(Euros)

CONCEPTOS	Importes según TRAGSATEC
ENCOMIENDA DE GESTIÓN 1ª	282.209,96
ENCOMIENDA DE GESTIÓN 2ª	157.953,04
ENCARGO A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS 1º	147.822,76
ENCARGO A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS 2º	184.709,78
ENCARGO A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS 3º	94.685,13
ENCARGO A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS 4º	194.117,46
ENCARGO A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS 5º	171.915,16
TOTAL	1.233.413,29

Fuente: Elaboración del Tribunal de Cuentas con información de las facturas de TRAGSATEC.

En necesario precisar en este punto que los importes que aparecen reflejados en el cuadro nº 9 se han obtenido a partir de las facturas emitidas por TRAGSATEC al ISM, mientras que el importe subcontratado que se indica en el cuadro nº 10 (un total de 1.233.413,29 euros), procede de las facturas emitidas por las terceras empresas a TRAGSATEC, siendo en consecuencia diferentes las fuentes de información para la obtención de ambas cifras.

Por tanto, tal y como se deduce de las facturas emitidas por las empresas subcontratistas a TRAGSATEC y se expone en el cuadro nº 10, el importe subcontratado por TRAGSATEC como consecuencia de la ejecución de las EEGG y EEMPP ascendió a 1.233.413,29 euros, lo que representó el 42,83 % del importe total facturado por TRAGSATEC al ISM (2.879.621,30 euros)²⁷.

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 7 de la Disposición adicional vigésimo quinta del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (derogado por la LCSP con efectos de 9 de marzo de 2018) las tarifas del grupo TRAGSA “.. se calcularán de manera que representen los costes reales de realización y su aplicación a las unidades producidas servirá de justificante de la inversión o de los servicios realizados”. En el mismo sentido se pronuncia el apartado 7 de la Disposición adicional vigésimo cuarta de la LCSP, al afirmar que “el importe de las obras, trabajos, proyectos, estudios y suministros realizados por TRAGSA y por su filial TRAGSATEC se determinará aplicando a las unidades directamente ejecutadas por el medio propio las tarifas correspondientes y, en la forma que reglamentariamente se determine, atendiendo al coste efectivo soportado por el medio propio para las actividades objeto del encargo que se subcontraten con empresarios particulares”.

Es decir, cuando TRAGSATEC subcontrató la realización de actividades con terceras empresas en los cursos impartidos, el importe a facturar al ISM debió ser el coste efectivo o real soportado

²⁷ Existe una diferencia de 1.419,21 euros con la información aportada por el ISM al Tribunal.

por TRAGSATEC durante todo el ejercicio 2018. No obstante, se han apreciado las siguientes deficiencias:

1. En la primera y segunda EG (ejecutadas de enero a abril de 2018), cada concepto de gasto subcontratado quedaba reflejado en la factura emitida por TRAGSATEC al ISM de manera independiente según su naturaleza (gastos docentes, equipamiento, seguro, entre otros), y el precio facturado por TRAGSATEC por dicha subcontratación se fijaba siempre en función del presupuesto máximo por curso, con independencia del coste real o efectivo, es decir, con independencia del importe efectivamente facturado por el subcontratista, por lo que el ISM soportó gastos por encima del coste real, como se señala a continuación.

En este sentido, el presupuesto máximo debió funcionar como un límite máximo a facturar y no como el importe a facturar en cualquier caso, ya que de acuerdo con lo recogido en las dos EEGG, corresponde a las DDPP y CNFM certificar que el servicio se ha realizado de conformidad y que la factura comprende únicamente las horas impartidas y los servicios prestados. Por tanto, en relación con las prestaciones ejecutadas por la empresa externa subcontratada por TRAGSATEC, el importe facturado debió haber sido el coste real de los servicios prestados por aquella, y no el importe fijado inicialmente en el presupuesto máximo del curso.

A partir de mayo de 2018, con la ejecución del primer EMPP, es cuando en los cursos en los que interviene una empresa subcontratista, el importe abonado por el ISM a TRAGSATEC por la subcontratación coincide con el gasto facturado por el proveedor, es decir, con el coste real o efectivo del servicio.

A este respecto, se han observado las siguientes irregularidades en las dos EEGG citadas anteriormente:

- a) En relación a la primera EG, el importe facturado por las empresas externas a TRAGSATEC, según se deduce del contenido de las propias facturas emitidas por estas empresas, ascendió a 282.209,96 euros; no obstante, el coste de la subcontratación abonado por el ISM a TRAGSATEC, considerando el presupuesto máximo del curso e independientemente del importe real de las prestaciones, según se desprende de las facturas emitidas por TRAGSATEC, ascendió a 370.347,39 euros, por lo que el ISM abonó en exceso un importe de 88.137,43 euros.

Además, el importe facturado por TRAGSATEC representó un 58,12 % del importe de la primera EG, cuyo importe total ascendió a 637.193,98 euros, superando por tanto el límite máximo de subcontratación del 50 % establecido en el apartado 6 de la Disposición adicional vigésima quinta del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

- b) Respecto a la segunda EG, el importe facturado por las empresas subcontratistas a TRAGSATEC ascendió a 157.953,04 euros. Sin embargo, el coste de la subcontratación abonado por el ISM a TRAGSATEC ascendió a 223.482,92 euros, por lo que existe un exceso de facturación de 65.529,88 euros. Y también en este caso se superó el límite máximo del 50 %, previsto en el precitado Real Decreto Legislativo 3/2011, al representar el coste de la subcontratación, en relación con el importe total de la segunda EG, 397.870,39 euros, un 56,17 %.

En consecuencia, el importe abonado por el ISM en concepto de subcontratación en estas dos EEGG excedió el importe facturado a TRAGSATEC por los subcontratistas en un total de 153.667,31 euros.

Además, este importe pagado por el ISM estaba incrementado en los tres conceptos fijos que incluían todas las facturas tal y como prevé el documento de Condiciones Generales de la primera y segunda EG: la actualización de precios simples del 2,21 %²⁸ (3.396,05 euros), los costes indirectos del 5 % (7.853,17 euros) y los costes generales del 7 % (11.544,16 euros). En consecuencia, el importe abonado en exceso por el ISM, en concepto de subcontratación con terceros por TRAGSATEC, ascendió a 176.460,69 euros²⁹.

Adicionalmente a todo lo anterior, cabe indicar que este exceso de facturación conlleva el riesgo de que el FSE no financie esta cuantía, tal y como pone de manifiesto el propio ISM en su Informe de 26 de diciembre de 2018 denominado "*Informe sobre corrección en la presentación de operaciones y proyectos del FSE 203-24-1 correspondiente a los cursos de formación profesional marítima y sanitaria del Plan de Formación del año 2016*", en el cual se recoge la conveniencia de efectuar una corrección como consecuencia de incumplimientos en la normativa relativa a la subcontratación de terceras empresas por parte de la empresa TRAGSATEC, dando lugar a una minoración del gasto susceptible de cofinanciación por parte del FSE en el ejercicio 2016 por importe de 581.174 euros, como se señala posteriormente en el epígrafe II.3.8 del Informe.

Por último e independientemente de lo anterior, en los trabajos de fiscalización se ha detectado que, en el curso 19755 "*Certificado avanzado en lucha contra incendios*", el ISM pagó en exceso a TRAGSATEC un importe de 948,44 euros superior al coste real o efectivo de los servicios realizados³⁰.

2. En los meses de enero a abril de 2018, TRAGSATEC impartió cursos de formación sobre la base de las dos EEGG formalizadas con el ISM, si bien durante los trabajos de fiscalización se ha acreditado que la Entidad Gestora no dispuso de las facturas que terceras empresas subcontratistas emitieron al medio propio, por importe de 440.163,00 euros. Existió así una falta de control por parte del ISM, al no haber efectuado comprobación del coste real de las actividades subcontratadas por TRAGSATEC, para verificar el cumplimiento de la normativa, limitándose a abonar el importe facturado sin verificación alguna. Estas comprobaciones se hacen necesarias, máxime si se tiene en cuenta, como se expone posteriormente, que los importes que superan el 50 % no son financiados por el FSE³¹.
3. En las facturas emitidas por TRAGSATEC al ISM en la primera y segunda EG no se identificaban de manera clara e inequívoca los importes correspondientes a conceptos subcontratados, facturándose a través de los mismos conceptos tanto gastos correspondientes a servicios prestados por subcontratistas, como gastos correspondientes a

²⁸ Para simplificar el cálculo se ha tenido en cuenta un porcentaje de actualización de precios del 2,21 %, si bien el porcentaje de la actualización de precios utilizado por TRAGSATEC en cursos impartidos en la Comunidad Autónoma de Canarias para los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2018 fue del 1,68 %.

²⁹ TRAGSATEC señala en sus alegaciones que el apartado 6 de la Disposición Adicional 25ª del TRLCSP y el artículo 5 del Real Decreto 1072/2010 únicamente establecían que el importe de la colaboración no podría ser superior al 50 % del importe total del proyecto, no estableciéndose ninguna excepción o peculiaridad de facturación cuando se subcontrataran partidas. No obstante, teniendo en cuenta que la normativa legal y reglamentaria dispone en todo caso que, por la realización de los trabajos que se le encomienden, TRAGSATEC percibirá, mediante la aplicación del sistema de tarifas, "*el importe de los costes en que hubieren incurrido*", y que las tarifas se calcularán "*de manera que representen los costes reales totales, tanto directos como indirectos*", y también en virtud de los principios de buena gestión financiera, no parece razonable que TRAGSATEC percibiera un beneficio económico por el mero hecho de subcontratar la formación profesional encomendada por el ISM.

³⁰ TRAGSATEC y el ISM acreditan en sus alegaciones que en septiembre de 2020 se procedió a la devolución de este importe.

³¹ El ISM señala en sus alegaciones que, según sus cálculos, el importe facturado por encima de los costes reales en ambas encomiendas de gestión sería de 153.518,03 euros, cuantía que no es coincidente con la obtenida por este Tribunal sobre la base de la información facilitada por TRAGSATEC y por el propio ISM. Asimismo, señala que "*aplicando la Resolución de 25 de julio de 2018, de la Intervención General de la Administración del Estado, considera este Instituto, no debería reclamarse a TRAGSATEC pero, en todo caso, se hará conforme se recoja finalmente en el informe final de este Tribunal de Cuentas*".

servicios que no habían sido objeto de subcontratación, lo que dificulta de manera significativa el control del cumplimiento del límite máximo de subcontratación previsto en la normativa³².

4. Asimismo, se han apreciado las siguientes dificultades en el análisis de las facturas emitidas por las empresas subcontratadas por TRAGSATEC:

- a) En el 31,75 % de las facturas emitidas por terceros subcontratistas a TRAGSATEC no aparecía reflejado el código FORMAR del curso impartido, y en el 57,30 % de las mismas tampoco se reflejaba el tipo de curso impartido.

Asimismo, en ninguna de las facturas emitidas por terceros subcontratistas que incluían horas de docencia aparecían reflejados el nombre y apellidos de los docentes, ni el número de docentes por los que se factura; y en el 79,56 % de las facturas ni siquiera aparecía reflejado el número total de alumnos que asistieron al curso.

Por ello, en todos estos casos resulta complejo identificar que la factura emitida por la tercera empresa se corresponda con el gasto que finalmente pagó el ISM a TRAGSATEC.

- b) El concepto de gasto facturado por el subcontratista normalmente no está desglosado por partidas, sino que es único, realizándose en la mayoría de los casos una referencia genérica al curso y al intervalo de fechas en las que se imparte.

Como consecuencia de estas incidencias existen dificultades para relacionar las facturas de las empresas subcontratadas por TRAGSATEC con las facturas correspondientes emitidas por esta empresa al ISM, con el agravante de que en muchos casos ni siquiera coinciden los importes facturados por el gasto de la subcontratación³³.

II.2.2.3. GASTOS DE INSPECCIÓN FACTURADOS POR TRAGSATEC

Dentro de los gastos facturados por TRAGSATEC al ISM en cada una de las EEGG y de los EEMPP de los ejercicios 2018 y 2019³⁴ se incluyen los *“gastos de inspección y análisis del equipamiento y servicios portuarios”*.

Dichos gastos comprenden aquellas actividades efectuadas por TRAGSATEC, dirigidas a *“la elaboración de una red de lugares e infraestructuras que permitan la selección de la ubicación más óptima de cursos de formación marítima en los que es necesario la realización de prácticas fuera de un aula por parte de los alumnos, la preparación y organización de inspecciones y realización de informes de visita, y los desplazamientos para llevar a cabo las inspecciones”*.

Así, en la memoria justificativa incluida en cada una de las EEGG y EEMPP, se señala que el ISM no dispone de personal cualificado que pueda realizar el análisis de los equipamientos y servicios portuarios y localizaciones exigidos para desarrollar las prácticas de determinados cursos y la inspección de los mismos, por lo que fue el personal de TRAGSATEC el encargado de realizar las inspecciones citadas, facturando al ISM por este concepto.

³² El ISM manifiesta en sus alegaciones que las DDPP saben qué docentes van a intervenir en cada curso, en qué número, con qué perfiles y cuántas horas, por lo que, contrastado con el desarrollo del curso, disponen de elementos suficientes para dar o no la conformidad a lo que TRAGSATEC factura, alegación que no puede aceptarse, puesto que aun cuando la factura incluya esta información, es fundamental que también refleje otra información para verificar los importes facturados, relativa al número de alumnos, los conceptos subcontratados y el código FORMAR del curso, entre otros.

³³ El ISM señala en sus alegaciones que en la actualidad se está revisando y exigiendo que TRAGSATEC cumpla las instrucciones remitidas a este respecto en marzo de 2020.

³⁴ En el ejercicio 2019 se han formalizado tres EEMPP con TRAGSATEC.

Las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2018 como gastos de inspección ascendieron a 45.251,62 euros. TRAGSATEC inspeccionó 45 cursos, que representaron el 8,72 % del total de cursos impartidos por dicha empresa en el ejercicio 2018. Por su parte, en el ejercicio 2019 los gastos de inspección ascendieron a 43.028,55 euros, habiéndose inspeccionado 33 cursos, que representaron el 11,11 % del total de cursos de dicho ejercicio.

Los gastos de inspección por los que TRAGSATEC facturó al ISM se desglosan en dos conceptos distintos: gastos de inspección de cursos y gastos de inspección de puertos.

Del análisis de estos conceptos se deprenden las siguientes incidencias:

1. Por un lado, en el justificante de horas de inspección emitido por los inspectores de TRAGSATEC no se distingue entre horas de inspección de cursos y horas de inspección de puertos, sino que únicamente aparecen las horas totales, y en la factura pagada por el ISM a TRAGSATEC no consta la justificación de cómo efectúa la empresa la división de las horas de inspección entre ambos conceptos³⁵.
2. Por otro lado, el hecho de que sea la propia empresa TRAGSATEC la que efectúe el control de los cursos que ella misma imparte, designando a un trabajador de la empresa para efectuar las inspecciones, supone una evidente ausencia de segregación de funciones que debería regir en la gestión y control de los cursos, así como un claro defecto de control interno sobre los mismos.

No parece razonable que la propia empresa con la que el ISM suscribió las dos EEGG y cinco EEMPP para la gestión de los cursos en el año 2018 sea también la encargada de efectuar las inspecciones de los mismos, independientemente de que los controles se efectúen siguiendo las directrices establecidas por el ISM o de que remitan el resultado de dicho control a esta entidad gestora.

En la práctica, suponen la realización de “*autoinspecciones*” por parte de la empresa y, tal y como se señala posteriormente en el epígrafe II.3.6 del presente Informe, estos controles no tuvieron ninguna repercusión en la mejora de la gestión de los cursos.

Asimismo, tampoco parece razonable, en virtud de los principios de buena gestión, que el ISM hubiera consignado en las EEGG y EEMPP la obligatoriedad de que la empresa TRAGSATEC inspeccione los cursos que ella misma imparte, toda vez que dichos controles deberían ser realizados por personal del propio ISM, o en todo caso ajeno a la empresa cuya actividad se inspecciona.

II.2.2.4. RACIONALIDAD EN LOS COSTES FACTURADOS POR TRAGSATEC

Como ya se ha señalado, el ISM comenzó a suscribir EEGG con TRAGSATEC a partir del ejercicio 2013. Antes del ejercicio 2013, el ISM contrataba a expertos docentes mediante la publicación de una convocatoria, a finales del ejercicio anterior.

Las bases de la convocatoria establecían los requisitos que debían cumplir los aspirantes (relativos a la nacionalidad, edad mínima y máxima, compatibilidad funcional, habilitación y titulación académica y/o profesional según la especialidad de que se trataba, entre otros), número

³⁵ El ISM alega que en el presupuesto no puede detallarse el número de horas que se dedicarán a las inspecciones o al análisis de equipamientos y servicios portuarios y localizaciones, pero que sí existe en los expedientes documentación justificativa de los cálculos efectuados para realizar la distinción entre estos conceptos, concretamente en la factura. Sin embargo, no puede aceptarse esta alegación, puesto que no contradice lo indicado en este Informe, esto es, que la documentación contenida en los expedientes, concretamente el justificante de horas emitido por los inspectores, no justifica suficientemente la facturación realizada por TRAGSATEC.

de plazas convocadas, especialidades y retribución por hora. El proceso selectivo se realizaba mediante el sistema de concurso.

La contratación de expertos docentes, en las distintas especialidades de las áreas formativas existentes, se efectuaba a través de contratos por obra o servicio determinado, teniendo cada contrato una vigencia comprendida entre el inicio y la finalización de cada acción formativa, y figurando en el mismo la retribución a percibir por el experto docente por cada actuación formativa en la que participara, de acuerdo con la retribución por hora fijada en la convocatoria de las plazas. Las retribuciones totales percibidas por los expertos docentes durante el ejercicio 2012 en los CNFM y las DDPP integrantes de la muestra ascendieron a 746.986,56 euros.

Además de las retribuciones percibidas por estos expertos docentes, las DDPP también tuvieron que contratar a terceras empresas, para aquellos cursos en los que no solo era necesario el docente, sino también medios materiales y equipamiento específico³⁶. El importe abonado en 2012 por este concepto en las cinco DDPP fiscalizadas ascendió a 460.018,54 euros.

Por otra parte, en el ejercicio fiscalizado (2018) el importe total facturado a TRAGSATEC por el ISM en los CNFM y las DDPP integrantes de la muestra ascendió a 1.415.302,00 euros, siendo el importe más elevado el abonado por las actividades formativas impartidas en el CNFM de Bamio. El número total de alumnos que finalizaron los cursos fueron 3.878, siendo en consecuencia el coste medio por alumno de 364,96 euros³⁷.

Se ha efectuado un análisis comparativo entre el coste que supuso la impartición de los cursos con medios externos en el ejercicio 2012, último ejercicio en el que los cursos se impartieron exclusivamente a través de expertos docentes, y el ejercicio 2018, ejercicio en el cual TRAGSATEC se encargó de los cursos con medios externos de forma exclusiva. El análisis se ha efectuado en los CNFM y las DDPP integrantes de la muestra³⁸.

³⁶ Entre otros, en los cursos B08 "Curso de Formación básica", B12 "Curso Avanzado contra incendios", B61 "Curso de embarcaciones de supervivencia y botes de rescate no rápidos" y el B62 "Curso de botes de rescate rápidos".

³⁷ El ISM señala en sus alegaciones que, según sus cálculos, existe una diferencia de 3.939,89 euros con esta cifra, diferencia que, según la información facilitada a este Tribunal, corresponde a una factura de la DP de Tenerife que fue abonada en el ejercicio 2019.

³⁸ Para la comparación de los costes entre ambos ejercicios, la cifra resultante del ejercicio 2012 se ha actualizado al ejercicio 2018, mediante la aplicación del incremento del Índice de precios de consumo en el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2012 y el 31 de diciembre de 2018, de acuerdo con los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (3,1 %), al ser este el índice generalmente utilizado para la actualización de las retribuciones en los convenios colectivos de aplicación.

CUADRO Nº 11
COSTE DE LAS ACCIONES FORMATIVAS REALIZADAS CON MEDIOS EXTERNOS
EJERCICIO 2012
(Euros)

DDPP/CNFM	Retribuciones abonadas a expertos docentes	Importe abonado a terceras empresas	Total coste acción formativas medios externos	Importe actualizado a 31/12/2018
CNFM BAMIO	371.491,23	0,00	371.491,23	383.007,46
LAS PALMAS	81.274,58	227.430,00	308.704,58	318.274,42
CNFM ISLA CRISTINA	182.321,09	0,00	182.321,09	187.973,04
TENERIFE	33.072,74	107.240,00	140.312,74	144.862,43
MADRID	10.344,01	80.560,16	90.904,17	93.722,20
VILLA GARCÍA	63.442,89	10.873,38	74.316,27	76.620,07
HUELVA	5.040,02	33.915,00	38.955,02	40.162,63
TOTAL	746.986,56	460.018,54	1.207.005,10	1.244.422,26

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

Tal y como se indica en el cuadro anterior, el coste de los cursos impartidos por el ISM en el ejercicio 2012 con medios externos en las DDPP fiscalizadas y en los dos CNFM, actualizado al ejercicio 2018, ascendió a 1.244.422,26 euros.

Los CNFM y la DP de Las Palmas son los que representaron un mayor importe del gasto, debido principalmente a que el número de alumnos en estos centros fue mucho mayor que en el resto de DDPP.

El siguiente cuadro muestra, para las DDPP y CNFM fiscalizados, el resultado del análisis comparativo efectuado entre el coste actualizado de las acciones formativas con medios externos durante el ejercicio 2012, y el ejercicio 2018, cuyo resultado se señala a continuación³⁹:

³⁹ No es posible proporcionar el dato de número de cursos con medios propios y número de cursos con medios externos en los CNFM de Bamio y de Isla Cristina y en la DP de Villagarcía, puesto que en dichos CNFM y en dicha DDPP los cursos se impartieron con mezcla de docentes propios y contratados. Por ello, en estos centros el análisis se ha realizado con el dato "número de horas" por curso y no con "número de cursos".

CUADRO Nº 12
COMPARACIÓN ENTRE EL COSTE DE LAS ACCIONES FORMATIVAS REALIZADAS CON
MEDIOS EXTERNOS
EJERCICIOS 2012 Y 2018⁴⁰
(Euros)

DDPP / CNFM	Años	Nº cursos	Coste cursos	Variación (2012-2018)	Coste medio por curso	Variación (2012-2018)	Nº de alumnos cursos (*)	Coste medio por alumno curso (*)	Variación (2012-2018)
HUELVA	2012	11	40.162,63	149,36 %	3.651,15	149,36 %	197	203,87	149,36 %
	2018	11	100.148,76		9.104,43		508,37		
MADRID	2012	18	93.722,20	55,44 %	5.857,64	38,17 %	246	380,98	16,58 %
	2018	18	145.885,22		8.093,62		444,16		
CNFM ISLA CRISTINA	2012	4.714	187.973,04	46,33 %	39,88	154,99 %	641	293,25	31,18 %
	2018	2.705	275.058,56		101,69		384,70		
TENERIFE	2012	41	144.862,43	36,34 %	3.528,35	14,08 %	753	192,11	22,08 %
	2018	49	197.234,61		4.025,20		234,52		
CNFM BAMIO	2012	9.787	383.007,46	18,77 %	39,21	33,82 %	1.589	241,04	67,01 %
	2018	8.689	454.892,64		52,47		402,56		
VILLAGARCÍA	2012	1.307	76.820,07	3,02 %	58,62	58,05 %	357	214,62	100,97 %
	2018	852	78.933,98		92,65		431,33		
LAS PALMAS	2012	55	318.274,42	-48,68 %	5.786,81	8,57 %	908	350,52	-3,71 %
	2018	26	163.348,30		6.282,63		337,50		

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

(*) Los datos de las columnas "Nº de alumnos cursos" y "Coste medio por alumno de cursos" se refieren a los alumnos que finalizaron los respectivos cursos.

Como se desprende del cuadro anterior, el coste medio de las actividades formativas realizadas con TRAGSATEC en el ejercicio 2018 fue notablemente superior al coste actualizado de las actividades formativas realizadas a través de expertos docentes en el ejercicio 2012⁴¹.

Así, el mayor incremento se produjo en el CNFM de Isla Cristina, donde el coste medio por curso aumentó un 154,99 % respecto al antiguo sistema, seguido de la DP de Huelva, con un incremento del 149,36 %, y la DP de Villagarcía de Arosa, con un incremento del 58,05 %.

⁴⁰ El ISM alega que los datos de este cuadro son confusos porque parecen incluir tanto los cursos en los que TRAGSATEC ha aportado únicamente docentes, como aquellos en los que ha habido subcontratación. En efecto, este cuadro incluye ambos conceptos, puesto que lo que se pretende reflejar es el coste de la formación impartida a través de TRAGSATEC, bien directamente por esta empresa o mediante subcontratación.

⁴¹ El ISM señala en sus alegaciones que, de los cursos del CNFM de Bamio, 15 en 2012 y 6 en 2018 se impartieron con docentes propios, y respecto a los cursos realizados en 2018, que un total de 6 docentes también fueron docentes del propio CNFM, alegación que no puede ser aceptada, ya que, efectivamente, tal y como se especifica en este Informe, se ha realizado un análisis comparativo entre el coste de las acciones formativas impartidas exclusivamente con medios externos.

En cuanto al coste medio por alumno que finalizó el curso, también se incrementó de forma significativa en todos los CNFM y DDPP integrantes de la muestra, excepto en la DP de Las Palmas. En concreto, la DP de Huelva, experimentó un incremento del 149,36 %, en la DP de Villagarcía el incremento ascendió al 100,97 %, y en el CNFM de Bamio el incremento fue del 67,01 %.

En consecuencia, en relación con el cumplimiento de los principios de buena gestión financiera, las EEGG y EEMPP suscritos entre el ISM y TRAGSATEC, supusieron en los centros fiscalizados, con carácter general, respecto al sistema previo (contratación de expertos docentes), un incremento tanto en los costes medios por curso como en el coste medio por alumno⁴², además de la ineficiencia de los cursos de formación impartidos por esta empresa, dado el elevado número de cursos cancelados imputables a esta empresa, tal y como se ha expuesto anteriormente en el epígrafe II.1.2⁴³.

II.2.3. Formación profesional impartida mediante Acuerdo Marco

Con fecha 5 de diciembre de 2018 el ISM adjudicó un Acuerdo Marco para la contratación de servicios para impartir formación profesional marítima y sanitaria en los CNFM de Bamio e Isla Cristina, por un período de 24 meses, con la Persona jurídica 1, habiéndose formalizado dicho Acuerdo Marco el 15 de enero de 2019.

El presupuesto de licitación fue de 1.929.294,12 euros, con unos importes estimados de 964.647,06 euros para el ejercicio 2019 y 964.647,06 euros para 2020.

El importe total abonado en el ejercicio 2019 ascendió a 808.307,69 euros, con el siguiente detalle:

⁴² El ISM alega que si se toma como referencia el gasto total abonado a TRAGSATEC en 2018 y el número de alumnos que iniciaron y finalizaron los cursos, se obtienen unos costes medios que es posible utilizar para la comparación con los gastos del ejercicio 2012, según los cuales el coste de la formación impartida en 2012 sería mayor que el de la formación de 2018. Sin embargo, los datos consignados en el Cuadro nº 12 demuestran que el coste medio de las actividades formativas realizadas en 2018 fue notablemente superior al de 2012.

⁴³ El ISM alega que en el análisis realizado por este Tribunal pueden estarse comparando parámetros que no son iguales, no incluyéndose gastos que sería necesario considerar (los gastos de gestión, que en 2012 se ejecutaban directamente por personal del ISM, y el resto de los subprocesos que en este tiempo se han añadido a la formación), los cuales, lógicamente, se han pagado a TRAGSATEC en 2018. Esta alegación no puede ser aceptada porque aun cuando la evolución del personal del ISM ha tenido una tendencia a la baja en el período, se considera por este Tribunal que la gestión de la formación en ningún caso sería inviable con los efectivos con los que cuenta el ISM, y en cualquier caso este tipo de costes indirectos no justificarían variaciones en el coste de las actividades formativas tan notorias como las que se ponen de manifiesto en este Informe.

CUADRO Nº 13
IMPORTE ABONADO POR EL ISM EN EJECUCIÓN DEL ACUERDO MARCO
EJERCICIO 2019
(Euros)

CNFM	Importe	Cursos	% Importe
CNFM BAMIO	534.890,73	174	66,15
CNFM ISLA CRISTINA	273.616,96	78	33,85
TOTAL	808.307,69	252	100,00

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

Para poder dar cumplimiento de los objetivos de esta actuación en relación con la gestión de la formación impartida por el ISM durante el ejercicio 2018, se ha procedido al análisis del Acuerdo Marco, recogándose los resultados más relevantes en los subepígrafes siguientes:

II.2.3.1. RACIONALIDAD EN LOS COSTES FACTURADOS

Se ha efectuado un análisis comparativo entre el coste facturado por la Persona jurídica 1 al ISM en el ejercicio 2019 por los cursos impartidos en los dos CNFM, y una estimación del coste que hubiera supuesto en el mismo ejercicio el sistema de impartición de la formación a través de expertos docentes en dichos Centros, así como con el coste estimado si TRAGSATEC hubiera seguido impartiendo formación en los CNFM en el ejercicio 2019.

Así, el importe efectivamente facturado por la Persona jurídica 1 por la formación impartida en los dos CNFM en el ejercicio 2019 ascendió a 808.307,69 euros.

El coste de los cursos impartidos por el ISM en el ejercicio 2012 con medios externos en los dos CNFM fue de 553.812,32 euros, cifra que se ha actualizado a 31 de diciembre de 2019⁴⁴, suponiendo un importe estimado de 575.411,00 euros.

Asimismo, también se ha actualizado el importe abonado a TRAGSATEC por el ISM durante el ejercicio 2018 por los cursos impartidos en los dos CNFM, que a 31 de diciembre de 2018 fue de 729.951,20 euros, estimándose, a 31 de diciembre de 2019⁴⁵, en un importe de 735.790,81 euros.

En consecuencia, el coste de la formación en los dos CNFM con el Acuerdo Marco aplicable en el ejercicio 2019 supondría un incremento estimado del 40,47 % (232.896,69 euros) respecto al coste actualizado del sistema de expertos docentes, y del 9,86 % (72.516,88 euros) respecto al coste actualizado de la utilización de un EMPP a la empresa TRAGSATEC, lo que evidencia que el coste de los distintos Planes de Formación del ISM ha ido aumentando con el cambio de los distintos sistemas empleados para impartir formación.

⁴⁴ La actualización se ha realizado aplicando el Índice de precios de consumo en el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2012 y el 31 de diciembre de 2019, que fue del 3,9 %, de acuerdo con los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística.

⁴⁵ La actualización se ha realizado aplicando el Índice de precios de consumo en el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2018 y el 31 de diciembre de 2019, que fue del 0,8 %, de acuerdo con los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística.

II.2.3.2. VALORACIÓN DE LA INSUFICIENCIA DE MEDIOS PROPIOS

La Memoria Justificativa del Acuerdo Marco suscrito con la Persona jurídica 1 para la impartición de las actividades formativas en los CNFM de Bamio e Isla Cristina a partir del ejercicio 2019, elaborada por el ISM con fecha 13 de julio de 2018, señalaba que los CNFM no disponían, ni se preveía que fueran a disponer, de los recursos suficientes para impartir dicha formación, de acuerdo con los planes anuales de formación marítima y sanitaria, *“en lo que se refiere a docentes cualificados que acrediten los perfiles que exigen la normativa vigente, ya que solo se cuenta con personal de sanidad marítima, que no siempre puede impartir los cursos necesarios por cargas de trabajo o por horarios, y con algún docente que puede impartir algunos temas o determinados cursos no sanitarios”*.

Sin embargo, en el CNFM de Bamio, mediante Sentencia del Juzgado de lo Social n.º 2 de Pontevedra de 6 de julio de 2011, confirmada en suplicación por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 19 de diciembre de 2013, y declarada firme por Auto del Tribunal Supremo de 8 de enero de 2015, se incorporaron a la plantilla fija del CNFM un total de diez docentes, a partir del 1 de agosto de 2015, mediante contrato laboral indefinido formalizado entre el ISM y cada uno de los docentes.

Lo mismo sucedió en el CNFM de Isla Cristina, en el cual, mediante Sentencia del Juzgado de lo Social n.º 3 de Huelva de 3 de mayo de 2016, confirmada por la Sentencia n.º 1602/18, de 24 de mayo de 2018, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, y declarada firme mediante Auto de 13 de diciembre de 2018, del Juzgado de lo Social n.º 3 de Huelva, se incorporaron a la plantilla fija del CNFM a partir del 1 de agosto de 2019, un total de seis docentes, también mediante contrato laboral indefinido formalizado entre el ISM y cada uno de los docentes.

Estos trabajadores habían venido siendo contratados como expertos docentes reiteradamente mediante la publicación de convocatorias anuales, y elegidos a través del sistema de concurso, en el caso del docente más antiguo del CNFM de Bamio desde el ejercicio 1990, y en el caso del docente más antiguo del CNFM de Isla Cristina desde 1998.

Por ello, las sentencias fallaron a favor de los expertos docentes, reconociendo a los mismos su condición de trabajadores indefinidos del ISM, debido a que *“la formación y promoción de los trabajadores del mar es una de las actividades normales y ordinarias del ISM y, por tanto, no puede ser objeto de contratación temporal”*.

El cuadro siguiente muestra el número de horas de docencia impartidas por los docentes del CNFM de Bamio desde el ejercicio 2015, año de su incorporación a la plantilla del ISM:

CUADRO Nº 14
FORMACIÓN IMPARTIDA POR LOS DOCENTES INCORPORADOS POR SENTENCIA EN EL
CNFM DE BAMIO
EJERCICIOS 2015 A 2019

Ejercicios	Docentes incorporados	Cursos en los que participaron	Horas impartidas (1)	Cursos impartidos totales	Horas totales de docencia (2)	% (1) / (2)
2015	8	10	404,50	169	11.481,50	3,52
2016	4	12	949,50	175	10.208,00	9,30
2017	8	95	3.182,00	166	12.358,00	25,83
2018	6	92	3.416,50	142	11.330,50	30,15
2019	6	8	838,50	181	12.414,48	6,75

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

Como se desprende del cuadro anterior, desde el 2015 hasta el 2018, inclusive, el CNFM de Bamio asignaba la mayor cantidad de horas posibles a la semana a los docentes propios del ISM, con el máximo de 21 horas lectivas semanales, según los cursos que se impartían. El resto de horas eran asignadas por el CNFM de Bamio a TRAGSATEC.

Así, hasta el ejercicio 2019, los docentes incorporados por sentencia en el CNFM de Bamio impartieron un porcentaje significativo de horas de docencia respecto al total, sobre todo en los ejercicios 2017 y 2018 (25,83 % y 30,15 %, respectivamente)⁴⁶.

En consecuencia, la insuficiencia de medios reflejada en la Memoria Justificativa del Acuerdo Marco suscrito con la Persona jurídica 1 en lo que respecta al CNFM de Bamio es cuestionable, al haber utilizado dicho CNFM en los ejercicios previos hasta ocho docentes para impartir horas de docencia en los cursos organizados en ejercicios anteriores con la empresa TRAGSATEC.

A pesar de lo anterior, a principios del ejercicio 2019, se determinó que los docentes incorporados por sentencia, tras el Acuerdo Marco firmado por la Persona jurídica 1 dejarían de impartir cursos, como así sucedió.

La utilización de los docentes propios incorporados por sentencia a partir del ejercicio 2019 únicamente se efectuó en aquellos casos en los que la Persona jurídica 1 no dispuso de docentes que cumplieran los requisitos exigidos en la normativa. Así, el propio CNFM de Bamio acudía a estos docentes para evitar la cancelación de los cursos.

De acuerdo con el cuadro anterior, las horas de docencia impartidas por estos docentes en 2019 representaron un 6,75 % de las horas de docencia totales, un porcentaje muy inferior al de las horas impartidas durante los dos ejercicios anteriores.

⁴⁶ No ha sido posible efectuar un análisis similar durante el mismo período respecto a los docentes incorporados en el CNFM de Isla Cristina, al haber sido dados de alta a partir del 1 de agosto de 2019. En dicho ejercicio 2019, un total de cuatro de los seis docentes incorporados participaron en cinco acciones formativas de las 78 existentes, impartiendo 91,5 horas, lo que representó el 2,45 % de las 3.729 horas totales.

Por tanto, el ISM incumplió los principios de buena gestión, al no haber optimizado los recursos de docentes de los que disponía y haber formalizado un contrato para la impartición de cursos que pudieron ser impartidos parcialmente con recursos propios, no existiendo en el expediente justificación alguna, desde el punto de vista de racionalidad económica, para que el ISM adoptara dicha decisión.

En el propio Auto de 27 de marzo de 2019 del Juzgado de lo Social n.º 2 de Pontevedra, dictado ante la falta de ejecución de la Sentencia de 6 de julio de 2011, se señala que se requirió al ISM para que, entre otras cosas, reincorporase a los trabajadores a sus “verdaderos puestos de trabajo”, esto es, a realizar funciones de docencia⁴⁷.

Dicho Auto de 27 de marzo de 2019 indicaba expresamente que *“es evidente que la cláusula 4ª de la Adenda de los contratos lo que hace es retrotraer la situación de los ejecutantes al momento anterior al dictado de la sentencia, lo que claramente constituye no sólo un fraude sino una auténtica burla y una manifestación de la intención deliberadamente rebelde de no ejecutar una sentencia firme, intención ésta de la que también es palmario ejemplo la externalización de la impartición de la formación profesional marítima en materias que hasta ahora venían siendo impartidas por los ejecutantes, y que ahora va a ser asumida por la Persona jurídica 1 justificando esta externalización en la carencia de docentes cualificados que acrediten los perfiles que exige la normativa vigente y los estándares de calidad establecida por el ISM, justificación ésta que incluso podría ser considerada como una provocación y un intento de desprestigio de los aquí demandantes”*.

A todo lo anterior cabe añadir que el artículo 2 de la Orden PRE/3264/2008 establece que los CNFM del ISM tienen como objetivo el desarrollo de las acciones formativas de alto nivel de cualificación y especialización avanzada, que es *“aquella que corresponde a cursos multidisciplinarios, con una clara orientación profesional, que requieren de una formación básica previa para acceder a ellos, con el objetivo de ampliar la adquisición de competencias y capacidades profesionales, principalmente para asumir funciones a nivel de gestión y operacional y en menor medida de asistencia o apoyo, así como de permitir la actualización de conocimientos profesionales, y cuyo desarrollo exija disponer de recursos humanos altamente cualificados, así como de una dotación de equipamiento, instrumental e instalaciones de elevada tecnología”*. Y en la práctica, los dos CNFM del ISM cuentan con equipamientos propios altamente especializados, entre otros, simuladores de navegación, embarcaciones e instalaciones de elevada tecnología, cuya adquisición ha supuesto un elevado desembolso económico.

En consecuencia, hay que considerar también el hecho de que los docentes contratados a través de la Persona jurídica 1 no están familiarizados con el equipamiento de los CNFM, lo que podría ocasionar una peor calidad en la formación impartida e, incluso, el riesgo de deterioro en las instalaciones por un uso inadecuado de las mismas, circunstancia que no se produciría en el supuesto de que dicho equipamiento fuera utilizado por recursos humanos propios⁴⁸.

⁴⁷ El ISM expone en sus alegaciones las tareas encomendadas a los docentes incorporados por sentencia, ofreciendo explicaciones de por qué no pueden impartir cursos completos (por razón de sus perfiles, derecho a permisos reglamentarios, horarios, posibles bajas por incapacidad temporal, entre otros). Esta alegación no puede ser aceptada porque lo que se pone de manifiesto en este Informe es la inexistencia de razones debidamente justificadas en el expediente para la drástica disminución de horas de docencia de estos trabajadores tras la formalización del Acuerdo Marco, sin que a juicio de este Tribunal lo alegado sirva tampoco para justificar esta actuación (a partir del ejercicio 2019, y sin mediar razón aparente, dichos docentes dejaron de impartir horas de docencia, excepto en casos excepcionales). Asimismo, señala el ISM que todas las sentencias han sido cumplidas en sus propios términos, alegación que tampoco puede aceptarse dado que la entidad no ha acreditado en modo alguno la ejecución del Auto de 27 de marzo de 2019, que requirió al ISM para que reincorporase a los trabajadores para realizar funciones de docencia.

⁴⁸ El ISM alega que los docentes que contrataba directamente la entidad, en la medida en que, en general, podían no tener continuidad en la impartición de los cursos, estaban afectados por este mismo problema. No obstante, durante los trabajos de fiscalización efectuados en ambos CNFM se pusieron de manifiesto, por parte de los responsables de gestión, los problemas derivados de la no familiarización con el equipamiento de los docentes de medios externos, debido a la alta rotación, problemas que no se producían con el sistema de expertos docentes vigente en el ejercicio 2012, ni por supuesto con los docentes propios de los CNFM. En consecuencia, esta alegación no puede ser aceptada.

Por tanto, el ISM incumplió los principios de buena gestión, y también la obligación de ejecución de las distintas sentencias que obligaban a la incorporación en sus funciones de docencia a los precitados docentes.

II.2.3.3. MODIFICACIONES DE LAS CONDICIONES INICIALES DEL ACUERDO MARCO

En el ejercicio 2019, el ISM, basándose en la cláusula 29.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, efectuó las siguientes modificaciones en el Acuerdo Marco, formalizado el 15 de enero de 2019:

1. Con fecha 28 de febrero de 2019 se acordó la creación de cuatro nuevos perfiles de docentes, que impartieron doce tipos de cursos diferentes. El precio/hora de estos cuatro nuevos perfiles fue el asignado a los docentes principales, esto es, 35,84 euros/hora. Sin embargo, para estos nuevos perfiles disminuyeron las exigencias previas, ofreciéndose la posibilidad de que se pudiera incorporar un docente sin titulación superior.
2. Asimismo, se produjo la modificación de las horas complementarias, necesarias para la elaboración y corrección y revisión de exámenes, así como para la preparación de material, aunque ello no supuso un incremento de horas de contratación. Así, en el Acuerdo Marco aparecen tanto las horas lectivas como las complementarias distribuidas por perfiles docentes, si bien, tras la modificación, no aparecen distribuidas por perfiles docentes, sino que figuran únicamente las horas totales.

En el análisis de las modificaciones anteriores y de la ejecución del contrato, se han detectado las siguientes deficiencias:

1. Si en el ejercicio 2019 el ISM dejó de formalizar EEMPP con TRAGSATEC para la impartición de cursos de formación en los dos CNFM, como consecuencia del incremento de los cursos cancelados en el ejercicio 2018, siendo una de las principales causas de cancelación la dificultad de encontrar los perfiles de docentes con los requisitos necesarios, carece de sentido que se formalice un Acuerdo Marco, precisamente para solventar los antiguos problemas de las cancelaciones existentes con TRAGSATEC, y se modifique el mismo minorando las exigencias recogidas inicialmente en dicho Acuerdo Marco, incorporando docentes sin titulaciones superiores⁴⁹.
2. Por otra parte, se ha detectado la ausencia de criterios homogéneos aplicables a los dos CNFM en la facturación de las horas complementarias, debido a que en el CNFM de Isla Cristina todas las horas complementarias se facturaron a 35,84 euros/hora y, en cambio, en el CNFM de Bamio las horas complementarias se facturaron en función de los perfiles de las personas que las impartieron y del precio/hora asignado a cada perfil, lo que implicó un mayor coste en el primero de los CNFM.

En concreto, en once de los 78 cursos impartidos en el CNFM de Isla Cristina en el ejercicio 2019 (14,10 % del total), la totalidad de las horas complementarias se facturaron a 35,84 euros/hora, a pesar de que, entre los docentes que impartieron dichas horas complementarias, algunos tenían perfiles 3 y 27, lo que según las condiciones del Acuerdo Marco debió haber supuesto su facturación a 21,50 euros/horas.

⁴⁹ El ISM señala que en septiembre de 2020 se ha remitido a la DGMM un plan de acción para que en la formación marítima que se imparta a partir de 2021 se cumplan en su totalidad las instrucciones sobre los requisitos de los docentes impartidas por dicha Dirección General.

Por otra parte, y como excepción a la regla general anteriormente señalada de que en el CNFM de Bamio las horas complementarias están identificadas en los denominados “*certificados de horas*”, se ha podido verificar que en siete cursos, por los que el ISM abonó a la Persona jurídica 1 un importe de 21.363,53 euros (códigos formar 20736, 20745, 20747, 20755, 20781, 20783 y 20788), no se identificaron los perfiles de los docentes que impartieron las horas complementarias, ni en el certificado emitido por la empresa, donde se justifican las horas impartidas, ni en el certificado de conformidad expedido por el CNFM.

3. En 32 cursos, 23 correspondientes al CNFM de Isla Cristina y 9 al CNFM de Bamio, la Persona jurídica 1 facturó el importe reflejado en los presupuestos máximos aprobados para el ejercicio, en lugar de facturar por las horas efectivamente impartidas por los docentes, reflejadas en el certificado de horas emitido por la citada empresa y en el certificado de conformidad emitido por los respectivos CNFM.

El importe abonado en exceso por el ISM ascendió a 10.141,77 euros, correspondiendo un importe de 4.697,75 euros al CNFM de Isla Cristina y 5.444,02 euros al CNFM de Bamio.

Asimismo, la facturación de esta empresa incluía un porcentaje del 22 %, correspondiente a gastos de gestión y otros costes asociados al personal que ha participado en el desarrollo de cada curso, por lo que el exceso total abonado por los CNFM a la Persona jurídica 1 fue de 12.372,96 euros⁵⁰.

4. En el apartado 2 del punto 6 del Pliego de Prescripciones Técnicas, “*Perfiles y horas máximas de contratación*”, se establece que las horas máximas docentes son las establecidas por el ISM en el documento de distribución de horas docentes máximas (lectivas y complementarias) en la impartición de cursos.

Asimismo, en el apartado 4 del punto 7, “*Equipo docente*” se establece que algunos docentes que se determinen entre el CNFM y la empresa tendrán horas complementarias, distintas a las lectivas, a fin de realizar otras actividades (exámenes, documentación calidad, entre otros), estableciéndose que las horas complementarias tendrán que justificarse, con detalle de tareas y tiempo dedicado a las mismas, mediante certificado firmado por docente y responsable del CNFM.

En consecuencia, al no haberse modificado estas cláusulas en el momento de tramitar la modificación se ha producido contradicción entre los distintos documentos integrantes del expediente.

5. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 198 de la LCSP y con el punto 13 del Pliego de Prescripciones Técnicas, la Persona jurídica 1 tenía que presentar la factura individual por curso finalizado ante el registro administrativo correspondiente en el plazo de 30 días desde la prestación del servicio.

El punto 13 del Pliego de Prescripciones Técnicas, que tampoco fue objeto de modificación, hace referencia a los requisitos que deben contener las facturas emitidas por la Persona jurídica 1 señalando que en cada factura “*deberá figurar domicilio y CIF de la adjudicataria, CIF del ISM, y domicilio, numero de factura, fecha de factura, importe de la factura con desglose del IVA, curso al que corresponde la facturación (código asignado por el ISM), denominación del curso, periodo de impartición (periodo facturado), conceptos que se facturan con diferenciación de horas lectivas y horas complementarias, unidades, precio/unidad, incremento aplicado por gastos de gestión, y otros asociados al servicio*”

⁵⁰ A pesar de que el ISM señala en sus alegaciones las dificultades existentes que hicieron casi imposible la disponibilidad de algunos perfiles docentes, dichas dificultades no justifican en ningún caso la facturación de un número superior de horas a las efectivamente impartidas.

prestado e importe total, firma y sello de la empresa, en el caso de que no se presente factura electrónica”.

Sin embargo, las horas complementarias, considerando la modificación de fecha 28 de febrero de 2019, no aparecían distribuidas por perfiles, y tampoco se reflejaba en las facturas el detalle del docente, las tareas realizadas en dichas horas y el tiempo dedicado a ellas. Únicamente se reflejaba un concepto de gasto, que incluía como descripción la denominación del curso, el tipo de curso y el código FORMAR, al que se le asignaba un importe total de gasto, pero sin desglose del número de horas lectivas y complementarias ni del precio estipulado para las mismas.

Únicamente existen certificados, tanto de la empresa como del propio CNFM, donde figuraban las horas lectivas y complementarias, pero sin relacionar dichas horas con su correspondiente precio unitario y sin calcular el importe total del gasto para cada uno de los perfiles que imparten el curso, lo que permitiría verificar de manera clara y precisa que el importe facturado por la Persona jurídica 1 fuera el correcto.

Asimismo, tampoco aparecían reflejados en el cuerpo de la factura los costes de gestión y la base de cálculo sobre la cual se aplican.

Por todo ello, existe un incumplimiento del apartado 13 del Pliego de Prescripciones Técnicas del Acuerdo Marco, que no fue objeto de modificación el 28 de febrero de 2019.

II.2.3.4. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CON LA SEGURIDAD SOCIAL

Este Tribunal de Cuentas verificó si todos los docentes proporcionados por la Persona jurídica 1 figuraron dados de alta en la Seguridad Social durante las fechas de impartición de los distintos cursos en el ejercicio 2019.

De acuerdo con los datos facilitados por la TGSS, en dicho análisis se detectó que varios docentes no figuraron en situación de alta durante determinados cursos, o durante todos los días de impartición de los cursos en los que participaron. Concretamente esta situación se detectó en el CNFM de Bamio en relación con los siguientes docentes y cursos: Persona física 1 no figuró en situación de alta durante la impartición de los cursos con código FORMAR 20736 y 20822 (dos de los 20 cursos impartidos), Persona física 2 no estuvo en situación de alta durante la impartición del curso con código FORMAR 20889 (uno de los 30 cursos impartidos), Persona física 3 no figuró en situación de alta durante la impartición de los cursos con código FORMAR 20724, 20887 y 20889 (tres de los nueve cursos impartidos), Persona física 4 respecto al curso con código FORMAR 20765 no estuvo en situación de alta uno de los cinco días que impartió clase, y Persona física 5 respecto al curso con código FORMAR 20765 no consta en situación de alta un día de los cinco que impartió clase. Por su parte, en el CNFM de Isla Cristina, el docente Persona física 6 no figuró de alta durante los tres días que impartió el curso con código FORMAR 20980.

Lo anterior supuso un incumplimiento tanto de los artículos 16 y 18 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, como del apartado 21.7 del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares del Acuerdo Marco suscrito con la Persona jurídica 1, que establecía que *“el adjudicatario queda obligado, con respecto al personal que emplee en la ejecución de cada contrato al cumplimiento de las disposiciones vigentes, especialmente en materia de legislación laboral y fiscal”*.

II.2.4. Análisis comparativo de los sistemas para impartir formación profesional

II.2.4.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El sistema de expertos docentes seleccionados mediante convocatoria anual, que operó en exclusiva en el ISM hasta el año 2012, presentaba varios inconvenientes, tales como la dilación en el tiempo del procedimiento y la concatenación en el tiempo de contrato para obra o servicio determinado.

Así, por retrasos en el procedimiento de selección fue frecuente que los cursos no pudieran comenzar a impartirse hasta pasado el primer trimestre e incluso, en ocasiones, hasta bien entrado el primer semestre del año.

A esta demora contribuía el hecho de que era necesario esperar a la Resolución de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y la Dirección General de la Función Pública, autorizando el cupo anual para la contratación de personal laboral, la cual, por ejemplo, en el ejercicio 2012, se aprobó el 27 de abril de dicho ejercicio.

Asimismo, y como ya se ha señalado, diversas sentencias judiciales determinaron que el ISM había incurrido en fraude de Ley al suscribir estos contratos, al considerar que la formación impartida por el ISM constituye una de sus funciones ordinarias y, por tanto, aun cuando los cursos y las necesidades formativas fueron variando a lo largo de los años, lo cierto es que los expertos docentes venían siendo contratados desde muchos ejercicios atrás, por lo que no estaba justificada dicha contratación temporal sucesiva. Esto conllevó la obligación para el ISM de contratar de forma indefinida a un total de 16 expertos docentes que habían demandado ante los Juzgados de lo Social a la Entidad Gestora.

Esta situación se produjo, según las sentencias citadas, porque el ISM había formalizado con estos docentes contrato para obra o servicio determinado en lugar de haber creado una bolsa de trabajadores con contrato fijo-discontinuo, regulado en el artículo 16 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y realizar llamamientos a los trabajadores de la bolsa en función de las necesidades de docentes.

En este caso, no se habría tratado de contratos temporales, ni tampoco de contratos a tiempo parcial celebrados por tiempo indefinido, ya que los cursos ofertados por el ISM no se repiten todos los ejercicios en fechas ciertas, sino que dependen de la organización establecida en el Plan de Formación, de las solicitudes presentadas y de la disponibilidad de los expertos docentes.

Una vez seleccionados los trabajadores, se produciría el llamamiento y la contratación, utilizando el modelo de contrato de *“Comunicación del llamamiento a la actividad de los/as trabajadores/as fijos-discontinuos”*. De esta manera el ISM podría haberse asegurado una bolsa de trabajadores estable, no teniendo que realizar cada año una nueva selección, lo cual habría servido también para que los plazos no se alargaran innecesariamente⁵¹.

Asimismo, se habrían evitado demandas como las interpuestas por los expertos docentes elegidos mediante convocatorias anuales, y con los que se suscribió un contrato para obra o servicio determinado por cada acción formativa que impartían, y que, como se ha indicado anteriormente, tuvieron que ser incorporados a la plantilla fija del ISM mediante sentencia judicial en los ejercicios 2015 (en el CNFM de Bamio) y 2019 (en el CNFM de Isla Cristina).

⁵¹ El ISM señala en sus alegaciones que el sistema propuesto requeriría la modificación de la RPT y que el sistema utilizado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria no tiene la misma complejidad de perfiles que exige la formación profesional marítima. No obstante, el procedimiento que se propone sería prácticamente igual al que existía en 2012 con el sistema de expertos docentes, por lo que la alegación no puede ser aceptada.

Por último, la anterior actuación habría servido para reducir los costes administrativos de realización de la selección, al no tener que realizarla cada año y únicamente teniendo que actualizarla cada cierto tiempo, en función de las jubilaciones o las bajas voluntarias del profesorado⁵².

II.2.4.2. ESTIMACIÓN DEL COSTE DE UNA BOLSA DE TRABAJADORES CON CONTRATO FIJO-DISCONTINUO

Se ha realizado una valoración de los expertos docentes que serían necesarios en los CNFM de Bamio e Isla Cristina para la impartición de sus acciones formativas, teniendo en cuenta los docentes con los que ya contaba en su plantilla fija, que fueron incorporados en virtud de sentencia judicial.

El CNFM de Bamio cuenta en la actualidad con seis⁵³ docentes incorporados por sentencia judicial como personal indefinido. Los contratos de trabajo, formalizados el 31 de julio de 2015, establecieron para el ejercicio 2015 unas retribuciones anuales de 26.733,28 euros para los titulados superiores, y 22.128,96 euros para los titulados medios.

Por su parte, el CNFM de Isla Cristina cuenta con seis docentes incorporados por sentencia judicial como personal indefinido desde el 1 de agosto de 2019. Estos seis docentes, de acuerdo con los importes que figuraban en los contratos de trabajo formalizados el 31 de julio de 2019, perciben unas retribuciones anuales de 28.799,26 euros, para los titulados superiores, y 23.909,48 euros, para los titulados medios.

Durante los trabajos de fiscalización, los Directores de cada uno de los CNFM efectuaron una estimación a este Tribunal de Cuentas de los expertos docentes que serían necesarios en sus respectivos centros para la impartición de sus acciones formativas, teniendo en cuenta los docentes con los que ya contaba en su plantilla fija, que fueron incorporados en virtud de sentencia judicial.

En el CNFM de Bamio se ha estimado que serían necesarios un total de catorce docentes (al contar con seis docentes incorporados por sentencia, el número de nuevos docentes a contratar sería de ocho). Por su parte, en el CNFM de Isla Cristina serían necesarios doce docentes, seis ya incorporados por sentencia y otros seis docentes adicionales que sería necesario contratar.

En el CNFM de Bamio, el coste anual total estimado para los ocho nuevos docentes sería 230.014,39 euros (205.626,72 euros por siete Titulados Superiores, más 24.387,67 euros por un Titulado Medio), mientras que en el CNFM de Isla Cristina, el coste anual estimado de los seis nuevos docentes sería de 171.263,90 euros (146.876,23 euros por cinco Titulados Superiores, más 24.387,67 euros por un Titulado Medio)⁵⁴.

El siguiente cuadro compara los importes satisfechos a la empresa TRAGSATEC (ejercicio 2018) y a la Persona jurídica 1 (ejercicio 2019) por la impartición de actividades formativas en los CNFM de Bamio e Isla Cristina, respecto a la estimación del coste que supondría la impartición de las actividades formativas con el sistema de una bolsa de trabajadores con contrato fijo-discontinuo (a

⁵² Este sistema es utilizado por distintas entidades públicas, como por ejemplo la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que efectúa convocatorias de procesos selectivos para constituir una relación de candidatos, con objeto de efectuar una cobertura temporal de puestos de personal laboral fijo-discontinuo para las campañas de renta.

⁵³ El número de docentes incorporados por sentencia fueron 10, si bien tres de los mismos se encuentran jubilados y uno en situación de excedencia voluntaria.

⁵⁴ El coste del nuevo personal, con valores actualizados a enero de 2020, de acuerdo con el artículo 3 del Real Decreto-ley 2/2020, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, que establece un incremento del 2 % para el personal del sector público estatal, sería de 29.375,25 euros brutos anuales para los Titulados Superiores y de 24.387,67 euros brutos anuales para los Titulados Medios. A estas cantidades se les añadiría la antigüedad cuando la generasen en el futuro (a partir de los 3 años).

estos efectos se han efectuado los cálculos con los importes realmente abonados a TRAGSATEC y la Persona jurídica 1, aunque si se actualizarán los datos con el Índice de precios de consumo, el coste actualizado resultante sería mayor del que se recoge en el cuadro siguiente):

CUADRO Nº 15
COMPARACIÓN ENTRE EL COSTE DE LAS ACCIONES FORMATIVAS REALIZADAS CON
MEDIOS EXTERNOS EN LOS CNFM Y EL COSTE ESTIMADO CON EL NUEVO SISTEMA
EJERCICIOS 2018 Y 2019
(Euros)

CNFM	Importes abonados a Tragsatec 2018 (1)	Importes abonados a la Persona jurídica 1. 2019 (2)	Coste estimado nuevo sistema (3)	(%) (3) / (1)	(%) (3) / (2)
BAMIO	454.892,64	534.690,73	230.014,39	-49,44	-56,98
ISLA CRISTINA	275.058,56	273.616,96	171.263,90	-37,74	-37,41
TOTAL	729.951,20	808.307,69	401.278,29	-45,03	-50,36

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

De acuerdo con el cuadro anterior, el coste estimado del nuevo sistema supondría una reducción considerable respecto al coste existente en el ejercicio 2019 derivado del Acuerdo Marco suscrito, tanto en el CNFM de Bamio (reducción del 56,98 %), como en el CNFM de Isla Cristina (reducción del 37,41 %) ⁵⁵.

Y de igual manera también supondría una reducción respecto a los importes abonados a TRAGSATEC en 2018, de un 49,44 % en el CNFM de Bamio y de un 37,74 % en el CNFM de Isla Cristina.

En conjunto, para los dos CNFM, esta actuación podría suponer una reducción del 50,36 % (407.029,40 euros) respecto al coste derivado del Acuerdo Marco formalizado, y del 45,03 % (328.672,91 euros) respecto al coste derivado de los EEMPP suscritos con TRAGSATEC ⁵⁶.

⁵⁵ En esta estimación no se han podido incluir las cotizaciones sociales a cargo de la empresa, dada la gran variedad de contratos laborales existentes, así como las múltiples bonificaciones y deducciones que podrían ser aplicables en función del tipo de contrato.

⁵⁶ El ISM alega que sería preceptiva la creación de los puestos necesarios en la RPT y su cobertura mediante oferta pública de empleo, lo que exigiría al menos tres ejercicios, siendo además competencias que exceden de las atribuidas a la Entidad, alegación que no puede ser aceptada, primero porque el plazo estimado por la entidad se considera excesivo para un proceso de creación de una bolsa de trabajadores fijos-discontinuos como el que se propone en este Informe, y, en segundo lugar, porque independientemente de las posibles dificultades de gestión que ello conllevaría, se considera por este Tribunal que sería el sistema más apropiado para dar adecuado cumplimiento al principio de eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

II.3. CONTROLES IMPLANTADOS POR EL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA SOBRE LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

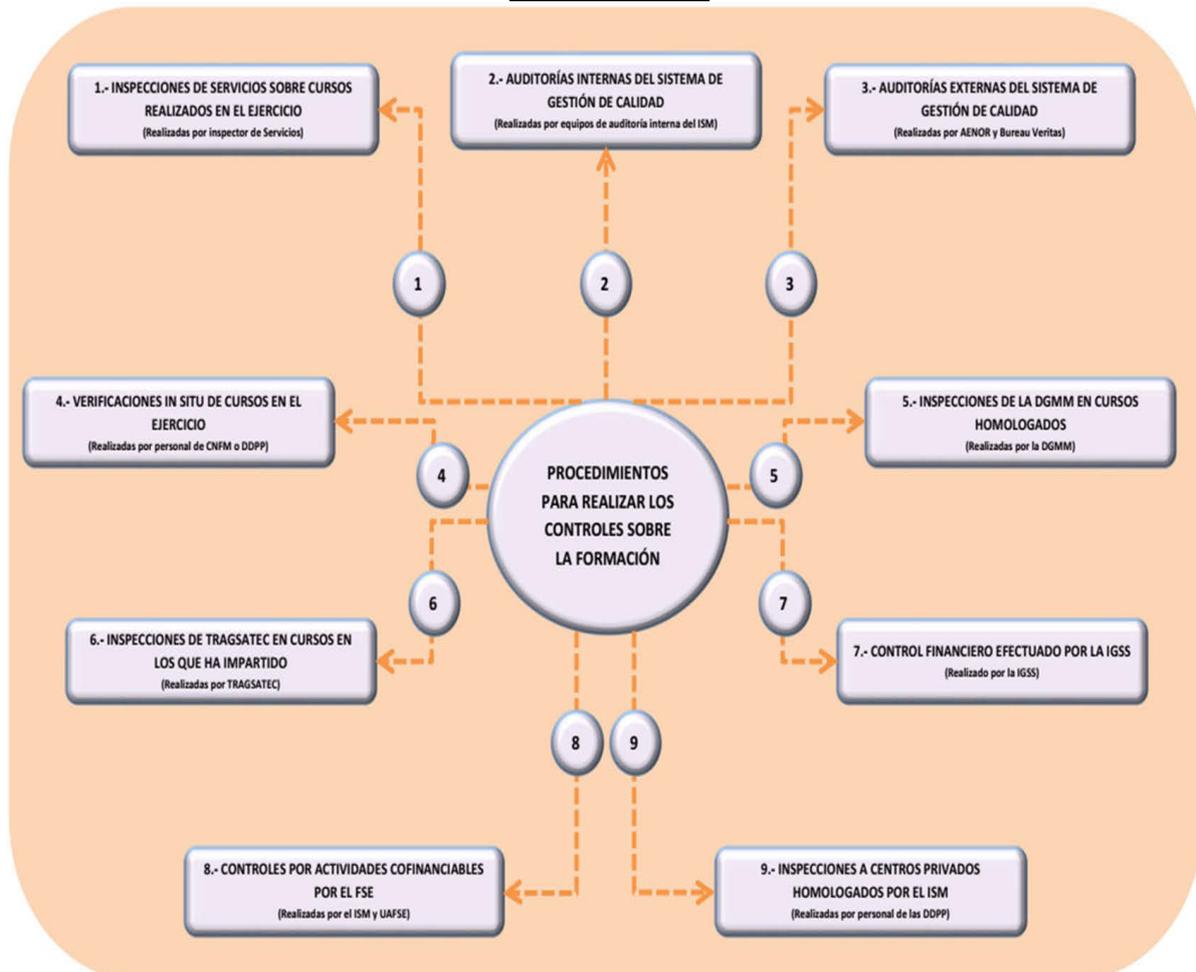
II.3.1. Consideraciones generales.

Las actividades de control en el ámbito de la formación profesional marítima y sanitaria son necesarias, máxime ante la existencia de acciones cofinanciadas por el FSE, verificando que los procesos administrativos y de gestión se ajustan a lo establecido en la normativa que los regula.

En este sentido, desde la obligatoria implantación de un Sistema de Gestión de Calidad para poder impartir esta formación, regulado en la Orden FOM/2296/2002, de 4 de septiembre, se requiere la previa homologación de la DGMM, y por ello el ISM implementó un Sistema de Gestión de Calidad en la formación de los trabajadores del mar, según la norma internacional UNE-EN-ISO 9001:2008, que requiere para su mantenimiento, mejora y ampliación, de la realización, tanto de auditorías internas como externas por empresas certificadas.

De esta forma, tal y como se detalla en el Anexo 4 del Informe, la consecución de los objetivos de control de la gestión de la formación se lleva a cabo a través de los siguientes medios:

GRÁFICO Nº 2 CONTROLES IMPLANTADOS POR EL ISM SOBRE LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL



El sistema de control interno establecido por el ISM para la formación profesional marítima y sanitaria se basa en un conjunto de procedimientos, sin interrelación entre sí, como se señala a continuación, que tienen por objetivo, entre otros, garantizar el funcionamiento de estos cursos, de acuerdo con la normativa aplicable y los principios de buena gestión.

En este sentido, este Tribunal ha realizado pruebas de cumplimiento con el fin de obtener evidencias suficientes de que los procedimientos de control aplicados por el ISM sobre la formación profesional marítima y sanitaria han funcionado de acuerdo con lo previsto en las normas que los regulan, y que se detallan en los epígrafes siguientes.

II.3.2. Controles efectuados por la Inspección de Servicios

El Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del ISM, modificado por el Real Decreto 450/2012, de 5 de marzo, dispone que la Dirección del ISM asume las competencias de inspección de las actividades del Organismo, integrando por tanto bajo su dependencia a los Servicios de Inspección⁵⁷.

De este modo, durante el ejercicio 2018 se efectuaron visitas por el Servicio de Inspección del ISM, con el objetivo de verificar que los procesos administrativos y de gestión contable, en el ámbito de las acciones cofinanciadas por el FSE, se ajustaban a lo establecido en la normativa que lo regulaba, de forma que el alcance de estas inspecciones comprendió el análisis y verificación de la información remitida por la SGASM para justificar la cofinanciación, la comprobación de las verificaciones *in situ* realizadas por las DDPP y CNFM, la revisión sobre el cumplimiento de las instrucciones emitidas por la citada SGASM en relación con los Manuales de Formación, la verificación del procedimiento recogido en la Resolución de 24 de abril de 2013, del ISM, con respecto a los cursos impartidos por los centros privados homologados por el ISM, y la verificación del correcto funcionamiento de las aplicaciones FORMAR y FORMAR-PROS@.

En las inspecciones realizadas en los ejercicios 2017 a 2019 se detectaron las siguientes deficiencias:

1. Irregularidades en relación con la impartición de cursos en los centros privados, homologados por el ISM para la impartición de formación sanitaria. Concretamente:
 - a) Ausencia de realización de inspecciones, por parte del ISM, a centros privados homologados con la periodicidad establecida en la Resolución de 24 de abril de 2013 del ISM y en las Instrucciones de 7 de octubre de 2015, emitidas por la SGASM, incluso después de haberse detectado graves incidencias en los mismos (inspecciones del 2019 en las DDPP de Cartagena y Barcelona).
 - b) Presencia de docentes no autorizados previamente, ejerciendo en sustitución de los inicialmente previstos, así como ausencia injustificada de alumnos para los que no se realiza seguimiento ni se exige la justificación oficial de ausencia (inspección del 2019 en la DP de Barcelona).
 - c) Existencia de comunicación de inicio de los cursos fuera del plazo establecido, notificación de modificación de las condiciones de homologación sin plazo suficiente para verificar las nuevas condiciones, homologación denegada por incumplimiento de los requisitos, cancelaciones de cursos por falta de alumnos para iniciarlo, notificando este hecho en fechas muy próximas al comienzo del curso, e incumplimiento de los horarios establecidos inicialmente (inspección del 2018 de la DP de Vigo).
2. En la inspección realizada en el CNFM de Isla Cristina se detectó la cancelación de ocho cursos en el ejercicio 2017 por falta de profesores cualificados para impartirlos, así como la falta de presentación al inicio de curso de 20 alumnos sin causa que lo justificara.

⁵⁷ La regulación de la organización, cometidos y funcionamiento de la Inspección de Servicios del ISM se encuentran en la Circular Nº 3/2012, de 22 de marzo de 2012, del ISM, modificada a su vez por la Circular nº 4/2012, de 4 de julio de 2012, que introduce cambios esencialmente en la elaboración de informes.

3. En la inspección realizada en el CNFM de Bamio se detectó que TRAGSATEC canceló 38 cursos por falta de profesores cualificados. Durante el ejercicio 2017, 78 alumnos no se presentaron al inicio del curso, y además se produjeron 32 bajas por abandono. En las verificaciones practicadas por la entidad *in situ* se detallan incidencias relacionadas con la empresa TRAGSATEC tales como: problemas en la planificación de los cursos y en la disponibilidad de profesores cualificados que provoca la existencia de múltiples cambios en el profesorado, en las horas planificadas, así como problemas en las fechas de comienzo de los cursos, llegando incluso a la cancelación de estos. Asimismo, también se detectó la remisión fuera del plazo establecido de la documentación del curso por parte de TRAGSATEC, hecho que provoca que no se cumplan los plazos de comunicación a la DGMM⁵⁸.

II.3.3. Auditorías internas y externas en el ámbito del Sistema de Gestión de Calidad

Dentro del ámbito formativo, como consecuencia de las estipulaciones contenidas en el Convenio STWC y en la citada Orden FOM 2296/2002, de 4 de septiembre, se determina la obligatoria implantación de un Sistema de Gestión de Calidad, como condición general de los centros de formación que impartan cursos con homologación de la DGMM.

Asimismo, la Orden FOM/1415/2003, de 23 de mayo, por la que se regula el sistema de gestión de calidad y las auditorías externas exigidas en la formación y expedición de títulos para el ejercicio de profesiones marítimas, establece las características fundamentales que tiene que tener este sistema, así como los controles a los que debe estar sometido, regulando tanto los procedimientos de control interno como los de control externo.

Como consecuencia de estas disposiciones, el ISM implantó un Sistema de Gestión de la Calidad, basado en los estándares de referencia de las Normas Internacionales de Calidad UNE-EN-ISO 9001:2008 (para las auditorías realizadas hasta el ejercicio 2017 inclusive) y UNE-EN-ISO 9001:2015 (para las auditorías efectuadas a partir del 2018), y estableció, en el ámbito de la acción formativa, un Manual de Gestión de Calidad.

II.3.3.1. AUDITORÍAS INTERNAS EN EL ÁMBITO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD

El objetivo de las auditorías internas relacionadas con el Sistema de Calidad de la Entidad es la comprobación del cumplimiento de las citadas Normas UNE-EN, tanto en los procesos relacionados con la formación como en el resto de procesos comunes. Asimismo, en los procesos relacionados con la formación, la Orden FOM/1415/2003, de 23 de mayo, regula los objetivos y requisitos de los procedimientos de control interno a los que tiene que estar sometido el Sistema de Gestión de Calidad.

En el caso del ISM, en los equipos de auditoría interna existen dos figuras: a) el representante de la dirección que debe formar parte del Sistema de Gestión de la Calidad de la Entidad (bien la Coordinadora de Calidad, bien miembros de los equipos de calidad provinciales); y b) el auditor interno, que es personal del ISM. No obstante, en ocasiones existe un solapamiento entre ambas figuras, coincidiendo el representante del Sistema de Calidad de la empresa y el auditor interno en un mismo trabajador de la Entidad, si bien en ninguno de los casos analizados el auditor fiscaliza la DP a la que pertenece, aunque todos son personal del ISM.

Llama la atención que los informes de auditoría interna de los ejercicios 2017 y 2018, en los que se inspeccionan 8 y 15 centros respectivamente, no detectan incidencias relevantes en relación con el Sistema de Gestión de la Calidad, recogiendo en general una valoración global positiva del mismo, a pesar de las numerosas deficiencias detectadas mediante otros controles que se recogen en este subapartado.

⁵⁸ El número de cursos cancelados que se indica está referido al período comprendido entre el 1 de enero del 2017 y el 15 de marzo del 2018, tal y como se refleja en el Informe nº 4/2018, de la Inspección de Servicios.

II.3.3.2. AUDITORÍAS EXTERNAS EN EL ÁMBITO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD

El objetivo de las auditorías externas del Sistema de Gestión de Calidad del ISM es la comprobación del cumplimiento de los requisitos de este sistema de acuerdo con los estándares establecidos en las citadas Normas UNE-EN por parte de una entidad registrada externa, así como revisar que los procesos definidos y la documentación del sistema de gestión desarrollada por el ISM es acorde a los requisitos legales y reglamentarios aplicables.

En los ejercicios 2017 y 2018 esta auditoría se efectuó a través de la Persona jurídica 2 y, en el ejercicio 2019, se llevó a cabo por la Persona jurídica 3.

Del análisis de los informes emitidos simplemente se señala la existencia de una serie de áreas de mejora y observaciones, que en relación con las acciones formativas carecen de importancia significativa (la utilización de la Intranet como herramienta de control de la documentación o el análisis global del indicador de satisfacción de estancia, entre otros).

II.3.4. Verificaciones *in situ* de los cursos de formación profesional

Los procedimientos de verificación *in situ* tienen por objeto la realización de acciones encaminadas a la revisión del proceso de impartición de cursos pertenecientes al Plan de Formación.

Las actuaciones comprendidas en este proceso se llevan a cabo como consecuencia de la participación del ISM en el Programa Operativo Empleo, Formación y Educación del período 2014-2020 (POEFE 2014-2020 tal y como se especifica en la IT 3.4/6 "Instrucción Técnica para la verificación *in situ* del desarrollo de cursos).

Para el desarrollo de estas verificaciones, el ISM cuenta con la citada Instrucción Técnica, aprobada por la SGASM el 25 de febrero de 2015, en la que se definen los criterios de selección de los cursos objeto de verificación, el procedimiento para la realización de estas verificaciones y el modelo de informe de verificación *in situ* a presentar.

Llama la atención que las verificaciones son efectuadas por el personal responsable de formación de cada CNFM o DDPP, que llevan a cabo comprobaciones en los mismos centros o provincias en las que trabajan, por lo que no existe una adecuada segregación de las funciones.

Del análisis de los informes correspondientes a las verificaciones *in situ* efectuadas en los ejercicios 2018 y 2019 se han obtenido los siguientes resultados:

1. En las verificaciones realizadas en el CNFM Bamio, la mayoría de las deficiencias detectadas durante estos ejercicios están relacionadas con el personal docente aportado en el ejercicio 2018 por la empresa TRAGSATEC y en el 2019 por la Persona jurídica 1, destacando las siguientes:
 - a) Sustitución de clases prácticas por teóricas, así como duración inferior a la estipulada de las clases prácticas que se llegan a impartir. Asimismo, en las clases prácticas impartidas sólo se evidencia la presencia de un docente, cuando debería haber dos (cursos FORMAR 19769 y 19722).
 - b) No se dispone del perfil del docente que imparte las clases y, por tanto, no es posible determinar si los instructores cumplen los requisitos exigidos. En el caso del curso FORMAR 20890, esta información debe remitirse a la DGMM según consta en la Resolución de 8 de febrero de 2013 de la DGMM, por la que se homologa al CNFM de Bamio para impartir cursos, sin que conste su envío, y para el curso FORMAR 19812, no se aporta la documentación del perfil del docente que exige el Diseño Curricular del curso

establecido por el ISM siguiendo especificaciones del Convenio de la Organización Marítima Internacional.

- c) Ausencia de acreditación del perfil profesional requerido, bien porque no consta la existencia de los certificados o títulos profesionales requeridos, bien por no aportar título válido de formador de formadores necesario para impartir docencia (cursos FORMAR 20832, 20839, 20757, 20743).

En el caso de los títulos de formador de formadores, el personal que efectuó la inspección informó de que en la mayoría de ocasiones eran títulos on line expedidos por la empresa Instituto Europeo de Formación de Formadores, empresa que no se encuentra inscrita en el Registro Estatal de Entidades de Formación y cuyos títulos no están reconocidos por Administración Laboral o Educativa competente.

- d) Existencia de múltiples cambios en la configuración del curso y de los docentes asignados por la Persona jurídica 1, que han impedido al CNFM comunicar en tiempo y forma la relación de instructores correspondiente (cursos FORMAR 20728, 20771, 20773, 20820).
2. Respecto a la DP de Huelva y en relación con el curso FORMAR 19447 en el ejercicio 2018, no consta la notificación de datos del curso a la DGMM, durante la impartición del curso se ha constatado la ausencia de un docente y se han producido cambios en la configuración del curso que no han sido comunicados.

II.3.5. Inspecciones de la DGMM sobre los cursos homologados

La citada Orden FOM/2296/2002, de 4 de septiembre, establece las condiciones que deben cumplir los centros de formación para recibir la homologación por parte de la DGMM, para la impartición de cursos conducentes a la expedición de los títulos profesionales y certificados regulados en esta orden. Asimismo, estipula las obligaciones a cumplir por los centros homologados para el desarrollo de los cursos y la posibilidad de suspensión o retirada de dicha homologación cuando dichas obligaciones se incumplan. En el Anexo 5 se relacionan los cursos homologados por la DGMM al ISM durante 2018.

La citada Orden establece la realización de inspecciones por la DGMM a los centros de formación, para comprobar que en todo momento se cumplen las directrices reguladas en la misma. Estas inspecciones se efectúan a través de las Capitanías Marítimas, como órganos periféricos dependientes del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a través de la DGMM.

Examinados los datos facilitados por la DGMM sobre la totalidad de centros homologados por este organismo, tanto públicos como privados, así como los cursos que cada centro imparte y los alumnos que han finalizado la acción formativa en el ejercicio 2018, puede observarse como en términos de oferta global de cursos homologados por la DGMM, el ISM representa el 15,11 % del total de cursos impartidos y el 21,08 % en términos de alumnos que han finalizado dicha acción formativa⁵⁹.

Analizados los informes emitidos por las Capitanías Marítimas en los ejercicios 2017, 2018 y 2019 sobre los cursos impartidos por el ISM para los que consta la correspondiente homologación, en los mismos se han puesto de manifiesto las siguientes deficiencias:

⁵⁹ De un total de 3.024 cursos homologados por la DGMM celebrados en el ejercicio 2018, el ISM imparte 457 cursos, mientras que en términos de alumnos son un total de 33.346 alumnos que han finalizado los citados cursos, de los que 7.028 pertenecen a los cursos impartidos por el ISM.

1. En el CNFM de Isla Cristina las deficiencias más relevantes están relacionadas con los docentes que imparten los cursos, fundamentalmente en el ejercicio 2019, en el que la docencia se ejerce a través de la Persona jurídica 1. Concretamente:

- a) El instructor y evaluador principal de los cursos FORMAR 20934 y 20963, previstos para marzo del 2019, carece de experiencia profesional y no acredita experiencia docente. Esta situación provocó un acta de la inspección el 15 de marzo de 2019, proponiendo la cancelación de los cursos si a fecha de comienzo de los mismos no se habían resuelto estas graves incidencias.

Como consecuencia de ello, el 18 de marzo de 2019, por Oficio de la Capitanía Marítima de Huelva se procede a la cancelación de los cursos por incumplimiento de lo dispuesto en la normativa vigente en materia de formación, titulación y guardia para la gente de mar.

- b) La inspección realizada el día 4 de septiembre de 2019 sobre los cursos FORMAR 20920, 20933, 20941, 20960 y 21089, detectó incidencias relacionadas con la falta de acreditación de formación en uso de simuladores, de titulación profesional de los docentes y de formación en técnicas de instrucción y de titulación para impartir docencia (título de formador de formadores).

Como consecuencia de dicha inspección, en la misma fecha se inició el trámite de audiencia por parte de Capitanía Marítima de Huelva, donde se requirió la subsanación de las deficiencias encontradas. En fecha 6 de septiembre de 2019, se presentaron, por parte del CNFM de Isla Cristina, las alegaciones ante el órgano inspector, siendo aceptadas en escrito de 11 de septiembre de 2019, considerándose válido el criterio del ISM en tanto no sean emitidas instrucciones técnicas concretas que precisen con mayor detalle el contenido de la normativa vigente de carácter generalista.

En todo caso, es necesario precisar que la fecha de resolución del proceso iniciado por la Capitanía Marítima fue posterior a la realización de tres de los cursos (FORMAR 20920, 20933 y 21089), y que se recibió cuando otro de los cursos ya había sido iniciado (FORMAR 20960) y el mismo día de inicio del último de los cursos señalados (FORMAR 20941).

2. De las inspecciones realizadas por la Capitanía Marítima de Huelva sobre los cursos impartidos en esta DP destacan las múltiples incidencias encontradas en el curso FORMAR 19703, realizado en abril del 2018 a través de la empresa TRAGSATEC: retraso en el inicio del curso, graves deficiencias en el material utilizado para las prácticas, falta de realización de contenido práctico, tanto relacionado con supervivencia en el mar como de extinción de incendios, deficiencias en seguridad en las prácticas que se realizan, incumplimientos de horarios y ausencia de titulación académica requerida en los instructores del curso.

No obstante, aunque la conclusión del inspector es la de incumplimiento de la Resolución de 21 de septiembre de 2016, de la DGMM, por la que se determina el contenido y procedimiento de homologación de los cursos de revalidación conforme al Convenio STCW, no se propone la suspensión del curso.

Por otra parte, en el ámbito de las homologaciones, y en aplicación de los Convenios Internacionales, la normativa vigente prevé la existencia de cursos de actualización de la competencia, de manera que la DGMM, mediante Resolución de 21 de septiembre de 2016, aprobó el contenido de los cursos de actualización o la modificación de los programas de los cursos de formación y condiciones mínimas de los centros, así como el contenido de los citados cursos para su homologación, con el fin de actualizar la competencia de los marinos poseedores de esos certificados de suficiencia.

Asimismo, la Resolución de 2 de febrero de 2017, de la DGMM, estableció las condiciones y los requisitos de revalidación de los certificados de suficiencia que tienen caducidad, de acuerdo con lo previsto en los Convenios Internacionales.

Por tanto, y teniendo en cuenta las disposiciones anteriores, la DGMM prevé, en los próximos años, un incremento significativo del número de certificados a caducar que será necesario renovar, hecho que incidirá de forma directa en la actividad formativa de los distintos centros homologados, entre ellos el ISM, tal y como se pone de manifiesto en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 16
NÚMERO DE CERTIFICADOS CON PROYECCIÓN DE CADUCIDAD
EJERCICIOS 2018 A 2021

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	EJERCICIO 2018	EJERCICIO 2019	EJERCICIO 2020	EJERCICIO 2021
9500	FORMACIÓN BÁSICA SEG	6.936	7.019	7.422	42.180
9502	AVANZADO L.C.INCEND.	399	897	1.701	13.365
9504	SUPERV. (BOT.NO RAP)	563	952	1.738	14.499
9505	AVANZADO QUIMIQUEROS	425	461	437	513
9506	AVANZADO BUQ GASEROS	415	440	486	623
9507	AVANZADO PETROLEROS	540	502	525	737
9510	BÁSICO GASEROS	806	579	520	748
9512	BÁSICO PETR.Y QUIMIQ	800	696	612	894
9530	BOTES RESCATE RÁPIDO	241	509	627	2.744
9532	BUQUES DE PASAJE	2.617	2.617	3.499	4.372
9535	PATRÓN PROF. RECREO	236	234	354	649
9590	BÁSICO BUQUES IGF	0	0	28	0
9591	AVANZADO BUQ IGF	0	0	19	0
TOTAL		13.978	14.906	17.968	81.324

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por la DGMM.

Tal y como se detalla en el cuadro anterior, las previsiones ponen de manifiesto que las necesidades de formación van a multiplicarse considerablemente respecto a 2018, ya que como puede observarse existe un incremento de certificados a renovar en 2021 de hasta un 481,80 %, respecto a los de 2018. Esto se traduce en la existencia de un riesgo elevado de no disponer de la cobertura formativa necesaria por parte de los centros homologados para la impartición de formación profesional marítima, y en particular del ISM, para atender a la demanda previsible, y consecuentemente, la imposibilidad de que estos trabajadores puedan embarcarse, dado que no dispondrán de la correspondiente formación.

II.3.6. Inspecciones realizadas por TRAGSATEC sobre cursos que ha impartido

El procedimiento para la realización de inspecciones sobre la ejecución de los cursos del Plan de Formación impartidos, total o parcialmente, mediante EMPP, se regula mediante la Instrucción Técnica IT-3-4-/10, de la SGASM, "*Instrucción Técnica operativa para el personal que participa en los cursos de ISM a través de encomienda de gestión*", de 5 de marzo de 2018.

El alcance de las inspecciones realizadas comprende los aspectos organizativos, equipos y medios pedagógicos y demás aspectos curriculares de los cursos que serán seleccionados previamente por la SGASM.

Es necesario señalar que las inspecciones se llevan a cabo por el personal de TRAGSATEC, es decir, es el personal de la propia empresa que imparte los cursos la que los revisa, lo cual podría restar eficacia al control.

Para la ejecución de las inspecciones se tiene que comprobar y cumplimentar la "*Lista de Comprobaciones*" elaborada por el ISM. Una vez finalizada la inspección, los resultados de la misma reflejando las mejoras propuestas, las anomalías observadas y cualquier incidencia reseñable, se detallan en un informe modelo también elaborado por el ISM.

En las inspecciones llevadas a cabo por TRAGSATEC en los ejercicios 2017 y 2018, sobre 38 y 45 cursos respectivamente, no se detectan incidencias relevantes, más allá de deficiencias en algunos de los materiales utilizados, en las zonas donde se realizan las prácticas, tiempos no acordes de forma exacta con los previstos o problemas de puntualidad. Los resultados de este control son notablemente diferentes al resto de controles que existen sobre la formación profesional marítima y sanitaria, lo que pone de manifiesto su ineficacia, a lo que hay que añadir que el coste de estas inspecciones es abonado por el propio ISM (45.251,62 euros en el ejercicio 2018 y 43.028,55 en el ejercicio 2019) y su realización de manera muy limitada (tal y como se ha puesto de manifiesto anteriormente, únicamente se inspeccionaron un 8,72 % de los cursos impartidos durante el ejercicio 2018 por TRAGSATEC).

II.3.7. Control financiero efectuado por la Intervención General de la Seguridad Social

De conformidad con la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y con el Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social, esta ejerce el control interno de la gestión económica y financiera del Sistema de la Seguridad Social a través de la función interventora y del control financiero.

El Plan anual de control financiero permanente para el ejercicio 2018 estableció, como actuaciones a desarrollar en el ISM, entre otras, el seguimiento de situaciones a corregir puestas de manifiesto en informes de ejercicios anteriores que requieren de un plan de acción, y en relación con ello en el Informe Global de Control financiero permanente del ISM de 2018, realizado por la Subdirección General de Control Financiero del Sistema de la Seguridad Social de la IGSS, solo se realiza alusión a la existencia de una situación a corregir relacionada con la actividad formativa, la cual, tras efectuar un seguimiento de la misma, se mantiene pendiente a pesar de ponerse de manifiesto en el Informe Global de 2016. Concretamente se trata de la "*Insuficiente justificación de la utilización de la figura jurídica de la encomienda de gestión para cubrir las necesidades existentes relativas a la formación profesional marítima de los trabajadores del mar*".

En consecuencia, la IGSS manifestó su disconformidad con la utilización de la figura jurídica de la EG (en la actualidad EMPP), en los procesos relativos a la formación profesional, a pesar de lo cual el ISM siguió formalizando estas figuras jurídicas para la impartición de los cursos de formación profesional marítima y sanitaria.

II.3.8. Controles derivados de los cursos de formación cofinanciables por el Fondo Social Europeo

La participación del ISM como Organismo Intermedio en el POEFE 2014-2020 y, a su vez, como beneficiario de los fondos concedidos en el marco de este Programa, en el ámbito de la formación profesional marítima y sanitaria, determina la obligación de establecer procedimientos de control cuyo objetivo consiste en verificar que los procesos administrativos y de gestión se ajustan a lo establecido en la normativa reguladora.

El ISM, una vez recibidas las solicitudes de reembolso de los gastos susceptibles de cofinanciación ocasionados por la ejecución de los cursos del Plan Anual de Formación, coordina, supervisa y revisa la realización de las verificaciones de gestiones administrativas y de las verificaciones *in situ*, tanto con medios propios como, en su caso, mediante la contratación de una empresa externa con competencia acreditada en materia de auditoría.

En particular, estas verificaciones son efectuadas por la empresa de auditoría Bnfix Audiest Auditores, SAP⁶⁰, siendo el ISM quien selecciona las muestras a analizar, y controla, supervisa y coordina la realización del servicio.

Como consecuencia del retraso en la entrada del ISM en el POEFE 2014-2020, hasta finales del ejercicio 2018 no se realizaron verificaciones administrativas correspondientes al gasto cofinanciable de los cursos pertenecientes al Plan de Formación del ejercicio 2016, concretamente mediante el informe de la Persona jurídica 4, de fecha 26 de octubre de 2018.

Estas solicitudes de reembolso se tramitaron el 2 de julio de 2018, por importes de 1.121.672 euros y 1.342.031 euros para las prioridades de inversión 8.1 (desempleados) y 8.5 (empleados) respectivamente.

En el análisis efectuado por la empresa auditora se detectaron las siguientes irregularidades:

1. Existencia de duplicidad de alumnos, como consecuencia del incorrecto funcionamiento de la aplicación informática de gestión.
2. Existencia de alumnos incluidos en cursos en los que existen dos módulos, cuando solo han realizado uno de los módulos, por lo que no pueden incluirse como alumnos elegibles para cofinanciación, ya que no han completado la totalidad del curso.
3. Existencia de alumnos que no cumplían las condiciones para ser beneficiarios de cofinanciación (empleado o desempleado), al figurar dado de alta como autónomo en la fecha de la solicitud de formación.

El resultado anterior determinó la exclusión como gasto cofinanciable de una parte del gasto incluido en las solicitudes de reembolso, por importe de 1.901 euros.

Asimismo, es preciso señalar que en este informe la empresa incluyó la realización de un conjunto de verificaciones *in situ* efectuadas sobre cursos ejecutados en el ejercicio 2018 (a pesar de que a la fecha de emisión del informe no se habían ejecutado la totalidad de cursos de ese ejercicio ni efectuado aún las solicitudes de reembolso del mismo), no detectándose ninguna incidencia relevante.

Por otro lado, y una vez concluidas las verificaciones anteriores, se procedió a presentar ante la Autoridad de Gestión de la UAFSE los certificados de gasto junto con los informes de verificación y toda aquella documentación requerida por este organismo. Como consecuencia de las

⁶⁰ En el ejercicio 2016 y como consecuencia de la entrada tardía del ISM en el actual POEFE 2014-2020, las verificaciones *in situ* se realizaron por la Persona jurídica 11 mediante contrato menor.

verificaciones de calidad efectuadas por la Autoridad de Gestión en el ejercicio 2018, sobre los importes certificados susceptibles de cofinanciación del ejercicio 2016, el ISM emitió el 26 de diciembre de 2018, el *“Informe sobre corrección en la presentación de operaciones y proyectos del FSE 203-24-1 correspondiente a los cursos de formación profesional marítima y sanitaria del Plan de Formación del año 2016”*.

Este informe recogió la conveniencia de efectuar una corrección como consecuencia de incumplimientos en la normativa relativa a la subcontratación de terceras empresas por parte de la empresa TRAGSATEC, encargada de la impartición de cursos a través de la figura de la EG. Concretamente establecía que:

“... se superó por parte de ésta, en materia de subcontratación, el límite cuantitativo del 50 % del gasto del encargo correspondiente que venía establecido, por una parte en el artículo 5.1 del Real Decreto 1072/2010 de 20 de agosto, y por otro en el segundo párrafo del punto 6 de la Disposición Adicional 25ª del TRLCSP, y que se reproduce en el vigente artículo 32.7 b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público...”.

La citada corrección dio lugar a una minoración del gasto certificado y susceptible de cofinanciación en el ejercicio 2016, por importe de 581.174 euros.

Por último, cabe destacar que el artículo 123 del Reglamento (UE) N° 1303/2013 establece la designación de una Autoridad de Auditoría, funcionalmente independiente de las Autoridades de Gestión y de la Autoridad de Certificación, funciones que recaen sobre la Intervención General de la Administración del Estado y, por delegación de este organismo, en la IGSS en el ámbito al que pertenece el ISM.

No obstante, a 31 de diciembre de 2019 no consta que se haya realizado ninguna actividad de control por parte de la IGSS sobre las operaciones susceptibles de cofinanciación ejecutadas por el ISM pertenecientes al POEFE 2014-2020.

II.3.9. Inspecciones realizadas a centros homologados por el ISM para la impartición de formación sanitaria

De acuerdo con lo dispuesto en la Orden PRE/646/2004, de 5 de marzo, por la que se establecen los contenidos mínimos de los programas de formación sanitaria específica y las condiciones para la expedición y homologación del certificado de formación sanitaria de los trabajadores del mar, corresponde al ISM no solo impartir los cursos de formación sanitaria, sino también la homologación y el control de las condiciones que deben reunir los centros privados que pretendan impartir formación sanitaria específica⁶¹.

Asimismo, con el objeto de adecuar y desarrollar lo dispuesto en la normativa relativa a los centros autorizados para impartir formación, el ISM emitió Resolución de 24 de abril de 2013, sobre las condiciones que deben reunir los centros de formación y procedimiento de homologación de centros privados.

De esta forma, el proceso de homologación recogido en la citada Resolución, comienza con la realización de una solicitud, dirigida al ISM, por parte del centro que requiere la homologación de cada modalidad de formación sanitaria, acompañada de la documentación que acredite los requisitos establecidos en la normativa reguladora. Una vez revisada la solicitud y su documentación, se efectúa una inspección previa por parte de personal de las DDPP y, finalmente, es aprobada por el ISM y publicada en el «Boletín Oficial del Estado».

⁶¹ Concretamente, se regulan los certificados de formación sanitaria específica inicial (y actualización) y de formación sanitaria específica avanzada (y actualización).

Las homologaciones tienen validez por un periodo máximo de tres años desde la fecha de la notificación de la misma, pudiendo prorrogarse su vigencia por periodos trianuales sucesivos.

Por otro lado, y al objeto de comprobar que los cursos impartidos por estos centros homologados, se adecúan a los niveles de calidad y profesionalidad necesarios, las DDPP deberán llevar a cabo una serie de inspecciones de los mismos, con una periodicidad máxima de un año, cuyo resultado se refleja en un informe que remiten a la SGASM.

Las DDPP deben inspeccionar al menos un 20 % de los cursos impartidos por cada empresa en el año natural. En todo caso, se inspecciona el primer curso que el centro realice en el año en cada modalidad (estable o itinerante) y, posteriormente, uno de cada cinco cursos celebrados. La selección de los cursos y la verificación de los mismos se efectúan por un equipo formado por trabajadores de la DP de referencia del centro privado homologado donde se imparte el curso.

Por último, los informes elaborados junto con la lista de comprobaciones, las actas del curso y la relación de alumnos que han superado el curso, se envían a la SGASM para su control e inclusión en la plataforma TITULAMAR.

A 31 de diciembre de 2018, existían 23 centros privados homologados por el ISM para la impartición de formación profesional sanitaria a lo largo de la geografía nacional. Asimismo, según información facilitada por el ISM, durante el 2018, se realizaron inspecciones a un total de 21 cursos impartidos en 13 centros privados. Tal y como se pone de manifiesto en estos informes, se detectaron las siguientes incidencias:

1. En la inspección efectuada por la DP de Vigo sobre el curso de Formación Sanitaria Específica Inicial impartido por la Persona jurídica 5, se detectó que el curso no se estaba realizando por cambio en el horario de comienzo del curso, sin haber sido comunicado al ISM, por lo que se incumplió la Resolución de 24 de abril de 2013. Por su parte, el ISM no estableció sanción alguna.

Asimismo, en el curso de Formación Sanitaria Específica se detectó la ausencia de alumnos en las aulas. No obstante, estos alumnos aparecen posteriormente en el Acta como aprobados, no realizándose requerimiento alguno por parte del ISM a este respecto, por lo que existe el evidente riesgo de que se hayan otorgado titulaciones a personas que no han asistido a los cursos de formación. El ISM tampoco sancionó a la empresa por esta irregularidad.

2. En la inspección efectuada por la DP de Málaga sobre el curso de Formación Sanitaria Específica Inicial, impartido por la Persona jurídica 6, se detectaron cambios en los horarios de ejecución de prácticas, de forma que cuando se efectúa la inspección se estaban realizando clases teóricas cuando lo previsto eran las clases de prácticas, sin que la inspección verificase posteriormente la realización de estas últimas.

Asimismo, se pone de manifiesto que desde que se otorga la homologación a este centro esta deficiencia ya había sido observada hasta en tres ocasiones anteriores. No obstante, no se efectuó requerimiento ni sanción alguna por parte del ISM.

3. En la Inspección efectuada por la Dirección Local de Noia sobre el curso Actualización Formación Sanitaria Específica Avanzada (modalidad itinerante), impartido por la Persona jurídica 7, se detectó la ausencia de uno de los docentes, así como la ausencia de un alumno que aparece posteriormente en la lista de aprobados, incumpliendo la Resolución de 25 de septiembre de 2017, por la que se otorga la homologación al centro.

En consecuencia, la inspección concluyó que no quedaba suficientemente acreditado que el curso impartido se adecuase a los niveles de calidad y profesionalidad exigibles, emitiendo

la SGASM un oficio de 2 de marzo de 2018, por el que se requirieron alegaciones al citado centro.

Sin embargo, el ISM consideró como válido el curso, si bien comunicó que futuras incidencias podrían suponer la retirada de la homologación concedida.

Por otro lado, es necesario destacar que, contrariamente a lo dispuesto en la Resolución de 24 de abril de 2013, no se ha cumplido con la periodicidad estipulada para las inspecciones. Así, en el ejercicio 2018, no fueron inspeccionados un total de 10 primeros cursos impartidos en el año de algunos de los centros homologados, sobre un total de 24.

A mayor abundamiento, se detecta la ausencia de seguimiento de incidencias en centros con reiterados incumplimientos en ejercicios anteriores, como es el caso de la Persona jurídica 8 en Cartagena, que no fue objeto de inspección en los ejercicios 2017 y 2018, a pesar de haberse detectado graves deficiencias en el ejercicio 2016, o la Persona jurídica 9, que no fue objeto de inspección en 2018 a pesar de las incidencias detectadas en el ejercicio anterior, así como la anteriormente mencionada Persona jurídica 6.

Por último, si bien la normativa vigente establece procedimientos de suspensión o retirada de la homologación ante determinados incumplimientos, el ISM no cuenta con una normativa que regule el régimen sancionador en la actividad de los centros homologados para impartir formación sanitaria, de forma que se modulen sanciones para infracciones en función de la naturaleza y gravedad de las mismas de forma previa a una posible suspensión o retirada de la homologación.

II.3.10. Controles sobre el inmovilizado vinculado directamente a la formación profesional marítima y sanitaria en los CNFM

El TRLGSS regula en el Capítulo VII. Régimen económico del Título I, el patrimonio único de la Seguridad Social, como un patrimonio diferenciado del patrimonio del Estado y afecto a sus fines, regulado por lo dispuesto en esta norma, en el Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre patrimonio de la Seguridad Social, y demás disposiciones complementarias.

Así, tal y como establece el artículo 5.2 del citado Real Decreto, el inventario de bienes muebles, en el ámbito de la Seguridad Social, se formará, actualizará y contabilizará por la Entidad Gestora, Servicio Común o Mutua Colaboradora con la Seguridad Social que los posea, use o disfrute.

Por otra parte, el Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del ISM, atribuye en su artículo 10 a la División de Administración y Análisis Presupuestario, órgano dependiente de la Dirección de la Entidad, entre otras funciones, la de elaboración y mantenimiento del inventario centralizado de sus bienes muebles e inmuebles, y ello sin perjuicio de que desde las DDPP⁶² comuniquen a dicha División las compras realizadas para incorporar al inventario, así como los elementos que deben darse de baja del mismo.

Este inventario de bienes muebles es gestionado informáticamente a través de la transacción “*Gestión de inventarios*” ubicada en el entorno e-SIL, sin perjuicio de los registros que, de forma complementaria, llevan cada DP y CNFM.

Por tanto, y a pesar de la gestión centralizada, las DDPP y CNFM llevan un control de todos los bienes muebles inventariables de que dispongan, de forma que los mismos estén perfectamente identificados.

⁶² Los procesos de compra de bienes se efectúan en las DDPP, pero son los CNFM los que comunican sus necesidades.

En el análisis del control del inventario realizado por las DDPP de Huelva, Tenerife y Las Palmas y por los dos CNFM en relación con los bienes utilizados única y exclusivamente para la formación profesional marítima impartida, se han observado los siguientes resultados:

1. **CNFM de Isla Cristina:** analizado el inventario de dichos bienes, se ha detectado la existencia de numerosos errores derivados de la ausencia de un control periódico sobre el mismo, de manera que se reflejen los movimientos que se producen, tal y como se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 17
INCIDENCIAS INVENTARIO CNFM ISLA CRISTINA
(Euros)

TOTAL INVENTARIO		Elementos con incidencias			Porcentaje incidencia sobre total	
Nº elementos	Importe	Tipo incidencia	Nº elementos	Importe	Elementos	Importe
734	4.499.667,25	Ubicación incorrecta	174	434.718,46	23,71 %	9,66 %
		No localizados	49	5.793,15	6,68 %	0,13 %
		Pendiente de baja	37	44.877,40	5,04 %	1,00 %
		TOTAL	260	485.389,01	35,42 %	10,79 %

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de información facilitada por el ISM.

Como puede observarse, un elevado porcentaje de los elementos que conforman el inventario, un 35,42 %, tiene algún tipo de deficiencias.

Estos hechos se han evidenciado, además, en las verificaciones físicas realizadas sobre una muestra de 52⁶³ elementos del inventario (un 7,08 % sobre el total), donde se ha comprobado la existencia de numerosas incidencias que demuestran la ausencia de actualización que contemple las variaciones que se producen, de forma que el 100 % de los elementos verificados adolecía de algún error (cambios de equipamiento, bajas, falta de uso por obsolescencia, traslado entre Escuela, CNFM y DDPP, entre otros).

Asimismo, ninguno de los elementos analizados poseía la etiqueta identificativa con el número de inventario correspondiente, realizándose esta identificación a través de un número escrito a rotulador en algunos de los elementos analizados, mientras que otros incluso carecían de este número que los identificara, como es el caso de los simuladores, botes o motos de agua.

2. **CNFM de Bamio:** en este centro no se había realizado el control de inventario, por lo que solamente fue posible la realización de una verificación física directa realizada sobre una muestra de 40 elementos, en la cual se detectaron errores en 37 de ellos, un 92,50 % de la

⁶³ De los 52 elementos analizados, 42 se han verificado a través de verificación física directa y 10 por verificación física inversa.

selección analizada, tales como: ubicaciones incorrectas, elementos sin etiqueta identificativa o con código de identificación incorrecto y elementos no localizados.

Por tanto, al igual que en el CNFM de Isla Cristina, la verificación física refleja una ausencia de control sobre los movimientos del inventario, de forma que el mismo no se encuentra convenientemente actualizado.

3. En el resto de DDPP analizadas no se han encontrado incidencias significativas en la revisión de inventario, y las localizadas se refieren fundamentalmente a la existencia de elementos sin etiqueta identificativa o con código de identificación incorrecto.

Las circunstancias descritas con anterioridad evidencian la ausencia de un procedimiento de mantenimiento y actualización de inventario relacionado con la formación profesional marítima y sanitaria que debe reflejar la situación real de los bienes que la integran y sus condiciones de uso, fundamentado entre otros aspectos, en la existencia de un sistema de etiquetado que identifique de forma unívoca al bien y en criterios homogéneos en la asignación de los elementos utilizados para la actividad formativa en cada centro.

De esta forma se garantizaría la integridad del inventario y se aseguraría que la actividad de gestión de inventario se ajuste convenientemente a lo establecido en el artículo 5 del Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social.

II.4. ACTUACIONES DE CERTIFICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL ANTE LA UNIDAD ADMINISTRADORA DEL FONDO SOCIAL EUROPEO

II.4.1. Consideraciones generales

En relación con los fondos que la Comisión Europea destina a la financiación de diversos programas operativos, el artículo 123 del Reglamento (UE) N° 1303/2013 establece que el Estado miembro designará una Autoridad de Gestión y una Autoridad de Certificación para que lleven a cabo, respectivamente: las funciones de gestión del programa operativo de conformidad con el principio de buena gestión financiera; y la elaboración y presentación de las solicitudes de pago y la certificación de que son el resultado de sistemas de contabilidad fiables, se basan en documentos justificativos verificables y han sido verificadas. Asimismo, este artículo establece que el Estado miembro podrá designar, para un programa operativo, una autoridad de gestión que también desempeñe las funciones de autoridad de certificación. Para los recursos procedentes del FSE, el organismo designado para ambas funciones es la UAFSE, dependiente del Ministerio de Trabajo y Economía Social, siendo por tanto el organismo responsable de administrar los recursos procedentes de este fondo.

Por otro lado, el citado artículo establece la designación de una Autoridad de Auditoría, funcionalmente independiente de la Autoridad de Gestión y de la Autoridad de Certificación, que deberá garantizar que se audite el correcto funcionamiento del sistema de gestión y control del programa operativo y una muestra apropiada de las operaciones sobre la base del gasto declarado. Estas funciones recaen sobre la Intervención General de la Administración del Estado y, por delegación de este organismo, en la IGSS en el ámbito al que pertenece el ISM.

Asimismo, se dispone en este mismo artículo que el Estado miembro o la autoridad de gestión podrán confiar la gestión de parte de un programa operativo a un Organismo Intermedio. Con fecha 2 de marzo de 2016 se remitió a la UAFSE la solicitud de designación como Organismo Intermedio del ISM, formalizándose el Acuerdo de atribución de funciones el 22 de junio de 2017, con efectos de 17 de diciembre de 2015.

La tardanza en la designación como Organismo Intermedio del ISM y, en consecuencia, en su entrada en el POEFE 2014-2020 y recibir la financiación correspondiente, se debió a las siguientes razones:

1. En la programación inicial de la UAFSE no se incluyó al ISM, ya que la Comisión Europea consideró para este período la exclusión de Organismos Intermedios con bajo peso financiero. Finalmente, dada su participación en Programas Operativos anteriores, la naturaleza de la actividad realizada y el incremento en el importe cofinanciado en el Programa Operativo anterior, se admitió su inclusión.
2. La designación de la UAFSE como Autoridad de Gestión y Autoridad de Certificación no se produjo hasta mayo del 2016, fecha a partir de la cual comenzaron a resolverse las solicitudes de designación de los Organismos Intermedios que estaban pendientes, entre ellas la del ISM.

De este modo, el ISM participa como Organismo Intermedio y como beneficiario del POEFE 2014-2020 para los cursos incluidos en cada Plan de Formación así como para la Asistencia técnica, con la que se pretende alcanzar unos sistemas de gestión y control de calidad que permitan conseguir los objetivos del Programa.

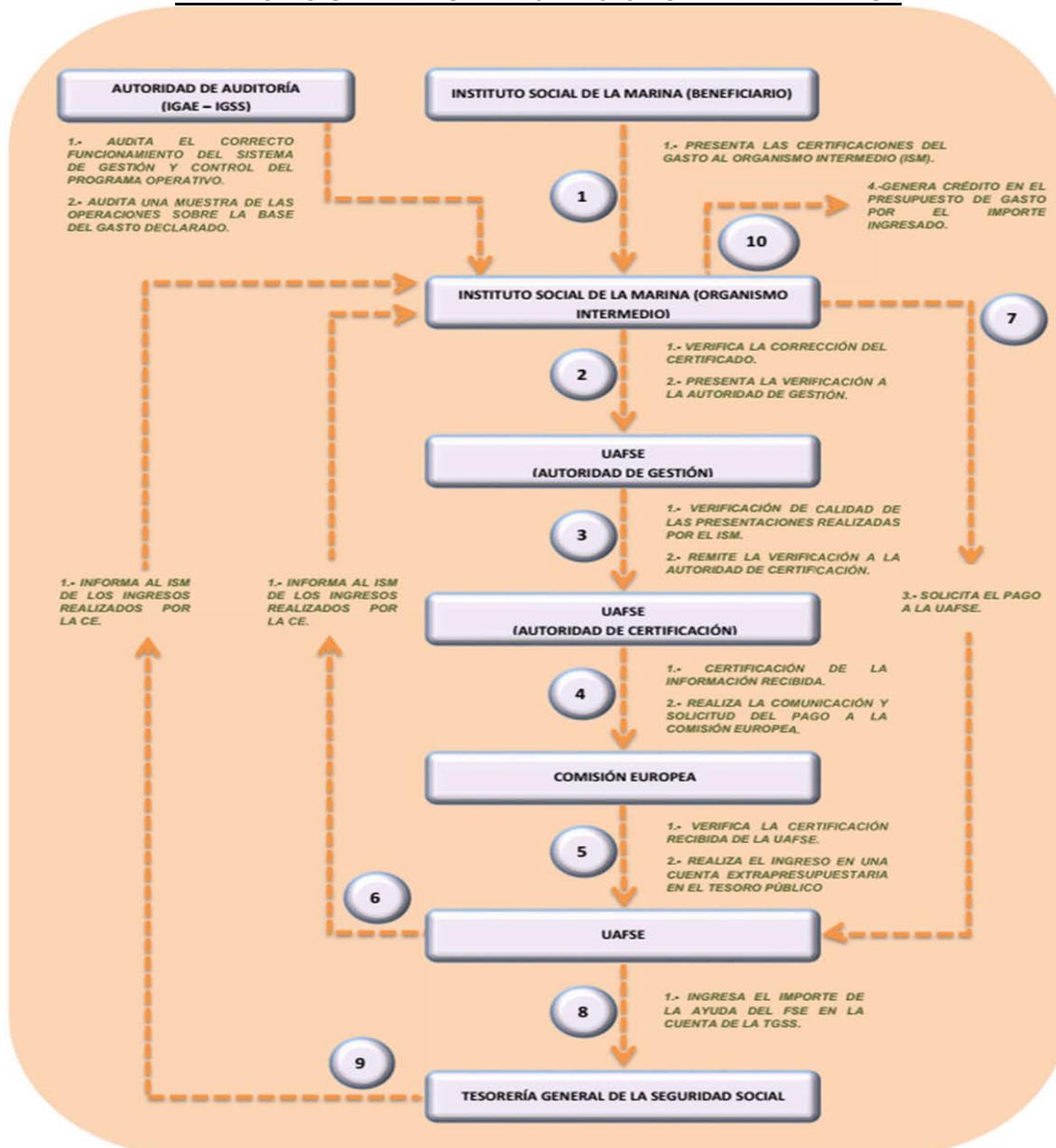
Asimismo, los cursos que integran la actividad formativa del ISM se cofinanciarán en el marco del POEFE 2014-2020 en función de la localidad en la que estén ubicadas las DDPP y CNFM que hayan organizado el curso, de conformidad con las tasas de financiación del FSE establecidas por la Comisión Europea para las regiones españolas: un 80 % o un 50 % dependiendo del grado de desarrollo de la región.

No obstante, y como consecuencia de la designación tardía como Organismo Intermedio del ISM, las operaciones objeto de cofinanciación por el FSE en el marco del POEFE 2014-2020 fueron los cursos incluidos en los Planes de Formación a partir del ejercicio 2016, así como su Asistencia Técnica, ya que la primera solicitud de financiación no se envió hasta el 5 de octubre de 2016. En consecuencia, no se financiaron los cursos del Plan de Formación correspondientes al ejercicio 2015. Los gastos del Plan de Formación de 2014 se incluyeron en el anterior Programa.

Una vez finalizada la ejecución del Plan de Formación comienza el periodo de realización de certificaciones del gasto, cuyo plazo de presentación sigue la regla $n+3$ ⁶⁴, que se desarrolla según los pasos detallados en el siguiente gráfico:

⁶⁴ La regla $n+3$ supone un requisito financiero en el que cada anualidad de cada Programa debe quedar certificada y declarada ante la Comisión Europea, en las tres anualidades siguientes a dicha anualidad. Así el artículo 65 del Reglamento (UE) N° 1303/2013, en relación con la subvencionalidad del gasto, establece que el beneficiario deberá haber incurrido en él y abonarlo entre 1 de enero de 2014 y 31 de diciembre de 2023.

GRÁFICO Nº 3
FINANCIACIÓN DEL POEFE 2014-2020 POR PARTE DEL FSE



El proceso de certificación comienza con la elaboración por parte del Servicio de Programas Formativos de las solicitudes de reembolso, y una vez efectuadas las verificaciones oportunas, el ISM agrupa los gastos correspondientes a la ejecución del Plan de Formación, susceptibles de cofinanciación, en la denominada “*Presentación de Operaciones y Proyectos*”, que remite a la Autoridad de Gestión a través de la aplicación informática FSE 14-20.

Una vez recibida esta documentación, corresponde a la Autoridad de Gestión iniciar un proceso de verificación de calidad, tal y como determina el artículo 125 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013, que se realiza a través de la empresa de la Persona jurídica 10.

Una vez efectuadas las correspondientes comprobaciones por la Autoridad de Gestión, se da traslado de las mismas, junto con las certificaciones del gasto presentadas, a la Autoridad de

Certificación, que una vez analizada dicha documentación, realiza la comunicación y solicitud de pago a la Comisión Europea.

La Comisión Europea, en el plazo máximo de dos meses y tras efectuar sus correspondientes verificaciones, efectúa el reembolso de las certificaciones presentadas en la cuenta del Tesoro Público abierta a nombre de la TGSS, comunicando a la UAFSE el ingreso efectuado. La UAFSE a su vez comunica este ingreso al ISM, informando de la posibilidad de solicitar los pagos cuando este Organismo Intermedio lo considere conveniente.

De esta forma, los pagos efectuados por la Comisión Europea, e ingresados en la cuenta corriente de la TGSS en concepto de reembolso de las certificaciones de gasto solicitadas por el ISM durante 2018 y recuperadas a través de la generación de crédito en su presupuesto de gastos, ascendieron a 1.400.000 euros, tal y como se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 18
PAGOS REALIZADOS POR LA COMISIÓN EUROPEA POR GASTOS DE FORMACIÓN
PROFESIONAL COFINANCIADOS POR EL FSE
EJERCICIO 2018
(Euros)

CONCEPTO	FECHA SOLICITUD	FECHA REEMBOLSO	IMPORTE
PAGO PARCIAL CERTIFICADO Nº7	08/04/2018	18/04/2018	700.000,00
PAGO PARCIAL CERTIFICADO Nº7 Y Nº8	16/08/2018	17/09/2018	300.000,00
PAGO PARCIAL CERTIFICADO Nº8	16/08/2018	16/11/2018	400.000,00
TOTAL			1.400.000,00

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

Es necesario precisar que estos ingresos provienen de reembolsos de gastos correspondientes al anterior período Programa Operativo Plurirregional “Adaptabilidad y Empleo” del período 2007-2013 (POP 2007-2013).

II.4.2. Certificación y justificación del gasto de formación profesional

II.4.2.1. SITUACIÓN Y PAGOS DEL POP 2007-2013

Antes del análisis detallado de la certificación del gasto de formación profesional del POEFE 2014-2020, es necesario efectuar un breve inciso sobre la participación del ISM en el anterior período, que ofrezca con mayor precisión una visión de la situación en el ejercicio 2018 del ISM, a efectos de cofinanciación del gasto, máxime cuando durante el citado ejercicio los reembolsos que se produjeron provienen de este Programa, quedando a finales del mismo ingresos pendientes de realizar.

La participación en el POP 2007-2013 por parte del ISM se inició el 1 de enero de 2008, por lo que la ejecución financiera que se llevó a cabo no abarcó todo el período cofinanciable, dado que no se financió la formación del programa de 2007.

Inicialmente, al ISM se le concedió un gasto cofinanciable de 9.847.874 euros, correspondiente al importe total del gasto susceptible de financiación por la Comisión Europea, y una ayuda del FSE de 7.372.957,00 euros que se obtiene de aplicar los porcentajes por regiones del FSE (50 % y 80 % dependiendo de la calificación de la región) al importe del gasto total subvencionable obtenido.

No obstante, a finales del ejercicio 2013, según información facilitada por el ISM, ya se había alcanzado el 110,02 % en la ejecución y certificación del gasto cofinanciable inicialmente asignado, aun cuando faltaban por certificar gastos realizados en la formación profesional marítima y sanitaria, incluso de los ejercicios 2010, 2011, 2012 y 2013.

Ante esta situación, y para mitigar el riesgo de un posible descompromiso de gasto la UAFSE comunicó el 5 de septiembre de 2014 la posibilidad de incrementar su asignación inicial de gasto cofinanciable, siempre y cuando se cumplieran una serie de plazos para presentar las certificaciones de gasto.

De esta forma, el gasto cofinanciable finalmente concedido ascendió a 23.132.847 euros y la ayuda FSE alcanzó un importe de 17.646.282 euros, cifras que suponen un incremento de 13.284.973 euros (un 134,90 %) y de 10.273.325 euros (un 139,34 %), sobre las inicialmente concedidas.

Como consecuencia de este incremento, el ISM certificó el gasto pendiente de los ejercicios 2010 y 2011 y la totalidad del gasto correspondiente a los ejercicios 2012, 2013 y 2014, poniendo de manifiesto que si se hubiese asignado un gasto cofinanciable y una ayuda FSE superior a los indicados se podría haber incluido el ejercicio 2015 en el período 2007-2013, ya que en este período estaba vigente la regla n+2.

Sin embargo, el importe total del gasto cofinanciable presentado por el ISM en este período a través de once certificaciones fue superior al gasto cofinanciable finalmente concedido y alcanzó la cifra de 24.360.435,27 euros, lo que supone una estimación de la posible ayuda FSE a percibir de 18.547.667,09 euros⁶⁵. A finales del ejercicio 2018 el importe reembolsado alcanzó la cifra de 12.199.362,20 euros⁶⁶, siendo la cifra de ingresos por reembolso durante el ejercicio 2018 correspondientes al período 2007-2013 de 1.400.000 euros.

II.4.2.2. SITUACIÓN Y PAGOS DEL POEFE 2014-2020. COSTE ESTÁNDAR SIMPLIFICADO

Durante el POEFE 2014-2020, la Comisión Europea recomendó a través de la UAFSE la certificación de gastos correspondientes a este período mediante la opción de costes simplificados, a fin de facilitar el procedimiento de posterior revisión y justificación del gasto certificado.

En este sentido, la UAFSE emitió en 2016 un *"Informe sobre costes simplificados para ISM"*, elaborado por la asistencia técnica de la Autoridad de Gestión, en el que se sintetizaba la información obtenida en el ISM sobre la tipología de gastos y características concretas de las

⁶⁵ El importe del gasto certificado y la ayuda FSE presentada por el ISM superó el importe máximo concedido por la Comisión Europea, 23.132.847 euros y 17.646.282 euros respectivamente, ya que siguiendo un criterio de prudencia, el Organismo prefiere certificar más gasto del inicialmente concedido para asegurarse el máximo de la ayuda concedida, ante la existencia de riesgo de descertificación que minore el importe de la citada ayuda por debajo de la concedida. En todo caso, el importe reembolsable nunca podrá ser superior al concedido por la Comisión.

⁶⁶ El pago de la última solicitud de reembolso del ejercicio por importe de 500.000 euros, tramitada el 16 de noviembre de 2018, se efectúa el 3 de marzo de 2019.

distintas ayudas que gestionaba. Así, por tipo de operación, se estableció la selección de costes simplificados más idónea.

Con la ayuda de este informe, de entre las distintas opciones de costes simplificados existentes, el ISM optó por la aplicación del baremo estándar de coste unitario, abandonando la certificación por coste real utilizada en períodos anteriores.

Para la aplicación de este método, se efectúan una serie de cálculos basados en datos estadísticos e históricos que finalmente se detallan en un documento en el que se especifican los pasos a seguir para la obtención del coste unitario por alumno y por tipo de curso aplicable para la certificación del gasto de cada ejercicio. Sin embargo, es necesario precisar que este documento no está aprobado por la Dirección del ISM.

Del mismo modo, el citado método, a pesar de estar aplicándose en las certificaciones ya presentadas, no cuenta con la validez de la Autoridad de Auditoría (IGSS), ya que no ha sido sometido a revisión por parte de este Organismo ni emitido informe favorable que asevere su adecuado cálculo⁶⁷.

De esta forma, el ISM define en su “Documento resumen de cálculo inicial del baremo” el método utilizado como:

“...el promedio del coste alumno por tipo de curso de los gastos cofinanciables consignados con tipo de pago 36 en el ISM en el periodo 2013-2016 menos un coeficiente reductor (el 65 % de la desviación típica o estándar del coste alumno:

$$\text{Coste alumno} = \text{Promedio Coste alumno} - \text{Desv.tip.} * 65 \%$$

De forma que el gasto que finalmente se impute y certifique será el resultado de multiplicar ese coste alumno por el número de los alumnos que finalizan el tipo de curso de que se trate, y no hayan sido excluidos en las verificaciones o por controles internos del ISM”.

Así, el procedimiento de cálculo efectuado por el ISM puede resumirse de la siguiente manera:

1. El cálculo parte de los gastos reales cofinanciables registrados en los documentos contables con tipo de pago 36⁶⁸ y extraídos de la aplicación FORMAR, referidos al período 2013-2016, y agrupados en las siguientes categorías: costes directos de personal y derivados de EEGG y EEMPP (que constituyen el grueso de los gastos), otros costes directos y costes generales o indirectos.
2. Agrupados los gastos por cada curso, se calcula el coste por alumno y el gasto por beneficiario que finaliza, realizando una corrección consistente en detraer el 5 %⁶⁹ de los gastos ocasionados en los CNFM.

En el Anexo 6 se detallan los gastos considerados excluidos como consecuencia de los distintos informes de auditoría y que corresponden fundamentalmente a gastos de suministros, de lencería y material de mantenimiento para los que no se considera acreditada su vinculación con los cursos.

⁶⁷ No obstante, el ISM informa que durante el ejercicio 2020, la IGSS ha iniciado un procedimiento de auditoría sobre las operaciones cofinanciadas en el POEFE 2014-2020 y sobre el cálculo del baremo como nuevo sistema de certificación.

⁶⁸ Tipo de pago 36: calificación dada contablemente a los pagos derivados de los gastos considerados como cofinanciables por el FSE.

⁶⁹ Este porcentaje corresponde al redondeo al alza del 4,77 % de la categoría de costes correspondientes a los gastos excluidos como cofinanciables por auditorías o verificaciones finales del POP 2007-2013 o decididos por el propio ISM basándose en el principio de prudencia financiera sobre los CNFM.

3. Una vez agrupados los costes con estas especificaciones, se analizan las diferencias de los mismos entre las DDPP y los CNFM, concluyendo que se deben fundamentalmente al mayor peso de los costes indirectos y de los denominados “*otros costes directos*” como consecuencia de la especialización en la formación en los CNFM y a la mayor eficiencia del ratio por alumno que acaba el curso en las DDPP, que hacen que el coste por alumno sea menor en estos casos.
4. Con los datos anteriores, se calcula el promedio de coste por alumno y se trata de corregir la variabilidad entre el tipo de curso y los distintos lugares de impartición, mediante el estudio de dos escenarios con ajustes aleatorios del 50 % y del 65 % de la desviación típica⁷⁰, con los que se pretende que los gastos se acerquen todo lo posible al gasto real pero siguiendo un criterio de prudencia, optándose finalmente por la desviación típica del 65 %, sin ninguna justificación adicional.

Con el proceso anterior se obtiene un importe por curso y alumno (baremo) que se mantiene invariable para el resto de los ejercicios que conforman el período de cofinanciación, salvo modificaciones derivadas de la introducción de nuevos cursos o eliminación de los existentes y ajustes resultantes de aplicar la tasa de inflación del año cuando supere el 3 %.

Así para el ejercicio 2016 (primer año certificado por este método), el porcentaje de cobertura del gasto certificado por el sistema de baremo sobre el gasto real ha sido del 86,26 %.

Del análisis de los cálculos efectuados para la obtención del baremo, es necesario destacar las siguientes deficiencias:

1. Los cálculos realizados para reducir la variabilidad en el importe del baremo sólo han contemplado los resultados en dos escenarios, restando de forma aleatoria el 50 % y el 65 % de la desviación típica, por lo que un ajuste distinto podría dar lugar a resultados más cercanos al gasto cofinanciable real.

En este sentido, la forma en que se agrupan los costes por cursos entre las distintas DDPP y los CNFM, hace que no se deba utilizar la desviación típica como medida de corrección de la media aritmética, pues al haber cursos en los que casi todos los gastos son muy altos o muy bajos, la desviación típica descartaría los valores más alejados con respecto a la media. Si uno de los lados (por encima o por debajo de la media) de la distribución de gastos es más importante o más grande, como sucede en estos cursos, utilizar sin más la desviación típica para la normalización de los datos, desvirtúa esa importancia. Todo eso implicaría alejarse del gasto real y un posible perjuicio para el ISM si los gastos descartados son mayoritariamente superiores a la media⁷¹.

2. En relación con los gastos excluidos en el cálculo del coste estándar, el ISM no consideró el importe de la corrección realizada por la UAFSE en el certificado del gasto del ejercicio 2016,

⁷⁰ La desviación típica es una medida que se utiliza para cuantificar la variación o la dispersión de un conjunto de datos numéricos con respecto al valor central. En este supuesto, como esta medida es elevada implica que los datos están alejados de la media aritmética.

⁷¹ El ISM indica en sus alegaciones que se utilizó la desviación típica como factor de corrección porque los valores eran muy dispersos, y que se estimó más adecuado plantear una corrección del 65 % de la desviación típica y no del 50 % porque con este porcentaje en numerosos centros de formación se llegaba a una financiación por encima del coste real. No obstante, esta alegación no puede aceptarse ya que, si bien es correcto intentar reducir la variabilidad de los datos a la hora de aplicar un modelo de baremo de cálculo de gastos, es equivocado, dada la alta asimetría de los datos, utilizar para dicha corrección la desviación típica, independientemente de que se utilice al 50 %, al 65 % o en cualquier otra proporción. La desviación típica solo debería utilizarse cuando los datos son simétricos y la distribución se asemeja a una Normal, lo cual no es el caso de los datos que representan los gastos en formación del ISM que, como la propia entidad reconoce, están muy dispersos. A mayor abundamiento, tal y como se indica al final de este subepígrafe, el propio ISM efectuó una corrección en el cálculo del baremo estándar de coste unitario para la certificación del ejercicio 2017, en consonancia con lo propuesto por este Tribunal.

como consecuencia del exceso de subcontratación de empresas que impartieron formación mediante EEGG, tanto en las DDPP como en los CNFM, importe que en ningún caso debe considerarse como cofinanciable y que alcanzó la cifra de 581.174,00 euros⁷².

3. Si bien el baremo por coste estándar simplificado es una de las opciones contempladas por la normativa comunitaria a la hora de certificar el gasto y ha sido recomendada por la Comisión Europea, su cálculo y posterior aplicación en el ISM determina que el gasto certificado no llegue al 100 % del gasto real cofinanciable de cada ejercicio, con un porcentaje de cobertura de menos del 90 %.

En consecuencia, existe el riesgo de que no se certifique gasto por la totalidad del importe concedido al final del POEFE 2014-2020, de 20.000.000 euros, y por tanto existe la posibilidad de que en el Programa siguiente la Comisión Europea disminuya la cantidad concedida.

4. Asimismo existen muchos gastos que no se han incluido dentro del cálculo del baremo por coste estándar simplificado, de forma que podría incrementarse el importe obtenido por curso y alumno y de este modo, obtener un porcentaje de gasto cofinanciado más ajustado al gasto real cofinanciable. En concreto:

- a) Importes correspondientes a la formación en línea (u online), parte teórica de los cursos S05 "*Formación sanitaria específica inicial*" y S06 "*Formación sanitaria específica avanzada*". Estos gastos no se consideran como tipo de pago 36 y, por tanto, no se incluyen en la base del cálculo realizado. En el ejercicio 2018, el importe de estos cursos ascendió a un total de 38.783 euros.
- b) Tampoco se califica como tipo de pago 36, y por tanto como cofinanciable, el gasto correspondiente al alojamiento, manutención y transporte de alumnos que asisten a cursos denominados "*ajenos*" en cada DP (cursos realizados en DDPP distintas a la asignada por su domicilio), vinculado directamente a la formación.

No obstante, debido a las limitaciones existentes en la aplicación FORMAR, no es posible obtener el detalle de los gastos (obligaciones reconocidas) correspondientes a este concepto, puesto que el sistema únicamente permite conocer el importe de los créditos retenidos destinados a gastos de transporte, alojamiento y manutención de cursos de formación profesional marítima y de cursos sanitarios realizados fuera de la DP de origen. En el ejercicio 2018, este importe ascendió a un total de 374.405,25 euros.

- c) A mayor abundamiento, a pesar de la normativa existente sobre los gastos subvencionables, no existe homogeneidad ni instrucciones comunes aplicables entre las distintas DDPP y los CNFM en la consideración del gasto cofinanciable.

De esta forma, los CNFM, dedicados en exclusividad a la formación, cuyos gastos de formación deberían ser financiados en su totalidad dado que su única actividad es impartir formación marítima, no consideran como cofinanciables un porcentaje importante de los mismos, mientras que la consideración de uno u otro gasto como cofinanciable varían entre las distintas DDPP.

⁷² El ISM alega que no pudo considerar la corrección del exceso de subcontratación porque el cálculo del baremo estándar de coste unitario se hizo antes de las verificaciones de calidad de la UAFSE por las que se requirió hacer la citada corrección. No obstante, esta alegación no puede ser aceptada ya que la determinación del límite máximo de subcontratación en un 50 % viene establecida en la Disposición adicional vigésima quinta del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en vigor, por tanto, con anterioridad a la realización de la verificación de calidad de la UAFSE, por lo que los gastos considerados como cofinanciables en ningún caso debieron incluir importes que excedieran de dicho límite. Y en cualquier caso, el ISM podría haber efectuado una corrección a posteriori del importe del baremo, como de hecho realizó posteriormente ajustando otros criterios para la certificación del gasto del ejercicio 2017.

Esta situación se detalla en el Anexo 7, en el que se especifican los distintos gastos vinculados a la formación en los CNFM y en las DDPP integrantes de la muestra, señalando cuáles son considerados cofinanciables.

Así, puede contemplarse cómo existe una gran cantidad de conceptos de gastos tales como gastos generales, de mantenimiento de equipos, costes de docentes (personal propio ISM) o de alojamiento, transporte y manutención de alumnos, que por su naturaleza están vinculados a la formación, fundamentalmente en los CNFM cuya actividad es íntegramente formativa, y que no se consideran como cofinanciables.

No obstante, no es posible cuantificar el importe a incluir como cofinanciable, ya que los CNFM no disponían en el ejercicio 2018 de un centro de gasto específico e independiente con presupuesto propio que permitiera la identificación de los gastos que corresponden a su actividad, tal y como ya exigía el artículo 7 de la Orden PRE/3264/2008, de 6 de noviembre, por la que se regulan los centros nacionales de formación dependientes del Instituto Social de la Marina⁷³.

- d) Ni la Instrucción técnica 3.4/9 del POEFE 2014-2020 ni el Modelo de descripción de funciones y procedimientos del ISM facilitados por el organismo, los cuales sirven de base para la consideración del gasto cofinanciable en el POEFE 2014-2020, están aprobados por el ISM⁷⁴.

Por otra parte, para la certificación del gasto del ejercicio 2017, presentada el 28 de febrero de 2020, el ISM informa de la realización de una serie de cambios en el método de cálculo del baremo.

Concretamente, se utiliza el porcentaje real de gasto excluido (4,77 %), se incorpora la corrección del exceso de subcontratación de empresas que imparten formación a través del modelo de EEGG o EEMPP y se elimina la corrección del 65 % de la desviación típica, considerando únicamente la media de los cursos independientemente de su forma de distribución, lo que está más en sintonía con lo señalado por este Tribunal.

II.4.2.3. CERTIFICACIÓN DEL GASTO POEFE 2014-2020

Durante el período vigente que comprende el POEFE 2014-2020, la Comisión Europea ha concedido al ISM una financiación a través de ayuda del FSE por importe de 20.000.000 euros, cuyo reparto por anualidades y tipos de regiones se detalla en el siguiente cuadro:

⁷³ La Resolución de 5 de noviembre de 2019, de la Dirección del ISM, por la que se desarrolla la Orden PRE/3264/2008, regula la consideración de los CNFM como centros de gastos independientes. A la fecha de envío de este Informe para el trámite de alegaciones estos CNFM siguen sin disponer de un centro de gasto específico.

⁷⁴ A pesar de que el ISM señala en sus alegaciones que tanto la Instrucción Técnica 3.4/9 del POEFE 2014-2020 como el Modelo de descripción de funciones y procedimientos del ISM han sido firmados por la Subdirección General de Acción Social Marítima, los documentos facilitados a este Tribunal carecen de fecha y rúbrica que les otorgue validez, por lo que no es posible aceptar la alegación.

CUADRO Nº 19
PLAN DE FINANCIACIÓN POEFE 2014-2020
EJERCICIOS 2014 A 2020
(Euros)

EJERCICIOS	Regiones menos desarrolladas	Regiones en transición	Regiones más desarrolladas	TOTAL
2014	0,00	0,00	0,00	0,00
2015	522.696,00	2.929.046,00	495.287,00	3.947.029,00
2016	329.387,00	2.144.467,00	724.708,00	3.198.562,00
2017	336.263,00	2.190.378,00	745.132,00	3.271.773,00
2018	343.275,00	2.237.207,00	434.834,00	3.015.316,00
2019	350.429,00	2.284.974,00	558.458,00	3.193.861,00
2020	357.725,00	2.333.691,00	682.043,00	3.373.459,00
TOTAL	2.239.775,00	14.119.763,00	3.640.462,00	20.000.000,00

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

Del importe concedido, se detrae una cuantía destinada a conformar la reserva de rendimiento, regulada en el artículo 22 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013, que constituye entre el 5 % y el 7 % del importe destinado a cada una de las prioridades dentro del programa (a excepción de la asistencia técnica). El importe de esta reserva se hará efectivo cuando estas prioridades hayan alcanzado sus hitos sobre las evaluaciones incluidas en los informes de evolución que los Estados miembros deben presentar en los ejercicios 2017 y 2019 a la Comisión Europea, tal y como establece el artículo 21 del citado Reglamento Comunitario.

Para el POEFE 2014-2020, la reserva de rendimiento del ISM se eleva a un total de 1.219.857,87 euros, un 6,10 % del importe de la financiación concedida.

Por otro lado, tal y como establece el artículo 81 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013, la Comisión Europea, una vez aprobada la decisión por la que se adopte el Programa, abona una serie de importes en concepto de prefinanciación inicial para el total del período de programación y unas prefinanciaciones anuales para cada uno de los ejercicios que conforman dicho período. El importe de la prefinanciación corresponde a la aplicación de porcentajes sobre el importe de la ayuda concedida, y se abonará por tramos correspondientes a las distintas anualidades que conforman el período del POEFE.

En el caso del ISM, el importe de la prefinanciación percibida a 31 de diciembre de 2019 asciende a 1.150.283,71 euros.

Como consecuencia de la designación tardía como Organismo Intermedio del ISM, el primer ejercicio que el ISM certificó corresponde a los Planes de Formación de 2016, así como su Asistencia Técnica, ya que la primera solicitud de financiación no se envió hasta el 5 de octubre de 2016.

Este hecho determinó que se excluyeran las operaciones del ejercicio 2015, ya que las mismas habían concluido materialmente y se habían ejecutado íntegramente antes de la presentación de la solicitud de financiación.

Por otro lado, tampoco fue objeto de cofinanciación en el período 2014-2020 el ejercicio 2014, dado que fue objeto de cofinanciación, a petición de la UAFSE, en el POP 2007-2013.

De esta forma, se han tramitado las siguientes certificaciones correspondientes al actual POEFE:

1. La primera certificación, correspondiente al ejercicio 2016, se tramitó a través de la aplicación informática FSE 14-20 el 2 de noviembre de 2018. No obstante, como consecuencia de las irregularidades detectadas en las verificaciones administrativas realizadas por al UAFSE, se efectuó una corrección por importe de 583.075,00 euros, de manera que la certificación definitiva de 2016 se presentó el 26 de diciembre de 2018.

CUADRO N° 20
CERTIFICACIÓN EJERCICIO 2016 POEFE 2014-2020
(Euros)

CONCEPTO	Fecha presentación certificación	Gasto FSE cofinanciable	Ayuda FSE
CERTIFICACIÓN 1ª: 3203-204-1	02/11/2018	3.337.598,00	2.463.703,00
CORRECCIONES VERIFICACIONES ADMINISTRATIVAS	Corrección alumnos no elegibles	-1.901,00	
	Corrección exceso de subcontratación TRAGSATEC	-581.174,00	
CERTIFICACIÓN 2ª: 3203-204-2	26/12/2018	2.754.523,00	2.036.461,10

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con información facilitada por el ISM.

2. Con fecha 28 de febrero de 2020 se tramitó el certificado correspondiente al ejercicio 2017, con unos importes de gasto cofinanciable y de ayuda FSE que ascienden a 4.198.166,27 euros y 3.061.652,13 euros respectivamente.

Tal y como se especifica en el subepígrafe II.4.2.2, el ISM corrigió el baremo utilizado en esta certificación: utilizó el porcentaje real de gasto excluido de un 4,77 %, incorporó la corrección del exceso de subcontratación de empresas que imparten formación a través del modelo de la EG y eliminó la corrección del 65 % de la desviación típica para obtener un importe más favorable a efectos de cofinanciación.

En consecuencia, el importe tanto de gasto cofinanciable como de ayuda fue mayor en este ejercicio, acercándose al importe de la financiación concedida por la Comisión Europea.

3. En referencia al ejercicio 2018, no se ha efectuado presentación del certificado de gasto de este ejercicio. El ISM detalla en el Informe anual de ejecución del POEFE 2018 una previsión del posible gasto cofinanciable y de la ayuda FSE de 3.201.696 euros y 2.336.877 euros respectivamente. No obstante, esta previsión está realizada con el importe del baremo inicial sin las correcciones posteriores con las que se certifica el gasto del ejercicio 2017.

Tal y como puede observarse, de los importes certificados y presentados, existe un porcentaje de ayuda FSE que se sitúa por debajo del importe de financiación concedida por la Comisión Europea, alcanzando sólo un 63,67 % del importe concedido en 2016.

Por tanto, si bien la modificación del cálculo del baremo ha incrementado el porcentaje de cofinanciación acercándolo al importe concedido, la ausencia de certificación del ejercicio 2015 y el bajo porcentaje presentado en el 2016, evidencian la imposibilidad de alcanzar la totalidad del importe de ayuda concedido al final del POEFE 2014-2020, incluso con la consideración de la regla n+3 en la certificación del gasto, de forma que existe por un lado, ineficacia en el aprovechamiento de la financiación recibida y, por otro lado, el riesgo de un posible descompromiso de gasto en el siguiente POEFE.

II.5. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SESIÓN DE 24 DE OCTUBRE DE 2006

II.5.1. Consideraciones generales

El *Informe de Fiscalización de la gestión y de la contratación derivadas de las prestaciones sociales y sanitarias de los trabajadores integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, durante el ejercicio 2004*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 24 de octubre de 2006, establecía una serie de recomendaciones dirigidas, además de al Gobierno y a la Tesorería General de la Seguridad Social, al ISM.

A lo largo de los catorce años comprendidos entre el ejercicio 2004, ámbito temporal de fiscalización del citado Informe aprobado, y el ejercicio 2018, han existido múltiples modificaciones de la normativa en materia de formación profesional marítima y sanitaria, incluso de las funciones que viene desempeñando el ISM.

En el presente subapartado se analiza el grado de cumplimiento tanto de aquellas recomendaciones efectuadas por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, como de las formuladas en el citado Informe de Fiscalización, que hacían referencia al ámbito objetivo de fiscalización del presente Informe, es decir, a la formación profesional marítima y sanitaria impartida por el ISM.

II.5.2. Cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por la Comisión Mixta Congreso-Senado

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en sesión de 16 de diciembre de 2018, en relación con el *Informe de Fiscalización de la gestión y de la contratación derivadas de las prestaciones sociales y sanitarias de los trabajadores integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, durante el ejercicio 2004*, acordó instar al Gobierno lo siguiente:

- “6. A que el Instituto Social de la Marina se abstenga de efectuar cursos de formación, ayudas sociales y reconocimientos médicos a personas y colectivos no integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar”.

Por lo que se refiere a los cursos de formación profesional marítima y sanitaria la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, que entró en vigor el 1 de noviembre de 2015, dispone en su artículo 41.2 que “Podrán ser beneficiarias de la formación profesional marítima y sanitaria del Instituto Social de la Marina todas aquellas personas que puedan estar interesadas en dicha formación para permanecer o acceder a ocupaciones del sector marítimo-pesquero, debiendo acreditar,

en el momento de presentación de su solicitud, los requisitos que se establezcan en la normativa vigente en cada momento”.

En este mismo sentido, se pronuncia el Real Decreto 292/2018, de 18 de mayo, por el que se regula el procedimiento de acceso y el régimen de prestación de la formación profesional marítima y sanitaria del ISM, cuyo artículo 4, relativo a los beneficiarios de la formación impartida por el ISM, señala que *“1. Podrán ser beneficiarios de la formación impartida por el ISM los trabajadores de nacionalidad española o nacionales de un estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo que residan en España y los extranjeros que cuenten con permiso de trabajo y residencia en vigor, que estén afiliados y en situación de alta o asimilada al alta, incluidos los trabajadores fijos discontinuos, en el Régimen Especial de la Seguridad de los Trabajadores del Mar en el momento de la presentación de la solicitud.*

2. Serán también considerados beneficiarios los solicitantes de admisión a un curso del ISM, no incluidos en el apartado anterior, que en el momento de presentar la solicitud sean demandantes de una ocupación en el sector marítimo pesquero”.

Así, antes de la entrada en vigor de la Ley 47/2015, el concepto de beneficiario de la formación impartida por el ISM quedaba restringido a aquellos trabajadores que pertenecieran al REM. Sin embargo, a partir de su entrada en vigor, el concepto de beneficiario se amplió también a aquellas personas que, aun cuando no estuvieran afiliados a dicho Régimen, sí fueran demandantes de una ocupación en el sector marítimo pesquero.

Por tanto, a partir del 1 de noviembre de 2015, tras la modificación normativa mencionada anteriormente, en lo que se refiere a los cursos de formación profesional marítima y sanitaria, la recomendación de la Comisión Mixta no es aplicable.

- *“7. A que estudie la conveniencia de avanzar en el traspaso de las competencias de ...formación profesional y educativa que todavía ejerce el Instituto Social de la Marina”.*

En el Anexo 8 se enumeran los Reales Decretos de traspaso a las Comunidades Autónomas de las funciones y servicios en materia de formación profesional ocupacional encomendados al ISM.

De acuerdo con el citado Anexo y con lo indicado en el *Informe de Fiscalización de la gestión y de la contratación derivadas de las prestaciones sociales y sanitarias de los trabajadores integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, durante el ejercicio 2004*, las únicas Comunidades Autónomas que no tenían transferidas las funciones y servicios en materia de formación profesional ocupacional en la fecha de aprobación por el Pleno del dicho Informe, el 24 de octubre de 2006, eran las Comunidades Autónomas de Canarias, Cantabria, Illes Balears, Región de Murcia y País Vasco.

Como se desprende del citado Anexo 8, a fecha actual, se han traspasado las funciones y servicios del ISM en materia de formación profesional ocupacional a las Comunidades Autónomas de Cantabria, Illes Balears, Región de Murcia y País Vasco, mediante los correspondientes Reales Decretos, pero no se ha efectuado el traspaso de competencias en materia de formación profesional y educativa en lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Canarias, si bien corresponde a dicha Comunidad Autónoma el diseño curricular de la formación que imparte IFPMP de Las Palmas y la determinación de los requisitos necesarios para el acceso a la formación en este Centro.

En consecuencia, la recomendación de la Comisión Mixta efectuada al Gobierno, en lo que se refiere al traspaso de competencias en materia de formación profesional ocupacional, ha sido cumplida parcialmente.

II.5.3. Cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas

II.5.3.1. RECOMENDACIONES EFECTUADAS AL GOBIERNO

El Informe del Tribunal de Cuentas aprobado por su Pleno en sesión de 24 de octubre de 2006 recomendaba al Gobierno, en materia de formación profesional, lo siguiente:

- *“2. A fecha actual, sólo la Comunidad Valenciana, la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y la Comunidad Autónoma de Galicia tienen traspasadas las competencias de las funciones y servicios de la Seguridad Social encomendados al Instituto Social de la Marina en materia de asistencia sanitaria y servicios sociales, empleo, formación profesional ocupacional y materia educativa.*

Por ello, con el fin de homogeneizar en todo el territorio nacional la gestión de las prestaciones sanitarias y sociales con la que ya vienen realizando las Comunidades Autónomas por los traspasos de funciones y servicios de los extintos INSALUD e INEM, del IMSERSO y del Ministerio de Educación y Cultura, este Tribunal de Cuentas considera que el Gobierno de la Nación y los Gobiernos de cada una de las demás Comunidades Autónomas afectadas, deberían estudiar la conveniencia de avanzar en el traspaso de estas competencias”.

El análisis del grado de cumplimiento de esta recomendación se ha realizado en el epígrafe anterior, considerándose que ha sido cumplida parcialmente.

II.5.3.2. RECOMENDACIONES EFECTUADAS AL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA

El citado Informe de Fiscalización recomendaba al ISM, en materia de formación profesional, además de lo ya expuesto en el epígrafe anterior, lo siguiente:

- *“1. El Instituto Social de la Marina debe dejar de efectuar reconocimientos médicos, impartir cursos de formación y conceder ayudas sociales a colectivos distintos de los integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar o, en su caso, promover la modificación del Real Decreto 1414/1981, de 3 de julio, por el que se reestructura el Instituto Social de la Marina, para que contemple estas posibilidades”.*

a) La conclusión número 2 del Subapartado 3.1 del citado Informe de Fiscalización hacía referencia a que el ISM había realizado indebidamente reconocimientos médicos a alumnos asistentes a los cursos de formación impartidos por dicha Entidad Gestora, incumpliendo de esta forma lo dispuesto en el Real Decreto 1414/1981, de 3 de julio, por el que se reestructura el Instituto Social de la Marina, donde solo se recoge la necesidad de practicar estos reconocimientos médicos a los trabajadores del mar y como requisito previo para su embarque.

Sin embargo, en el ejercicio 2018 ya no se efectúan reconocimientos médicos para recibir los cursos de formación profesional marítima y sanitaria impartidos por el ISM, ya que los alumnos deben aportar un certificado médico que garantice su estado de salud, por lo que esta recomendación ha sido cumplida por el ISM.

b) Respecto a la recomendación de no impartir cursos de formación a personas no integradas en el REM, en la actualidad no es aplicable, como ya se ha detallado en el epígrafe anterior.

- *“6. El Instituto Social de la Marina debería potenciar la implantación de nuevas aplicaciones informáticas en las áreas de gestión de prestaciones sanitarias, económicas y sociales y, en su caso, modificar las existentes, corrigiendo sus deficiencias, con el fin de mejorar la gestión de estas prestaciones. Esto permitiría ofrecer a la Dirección General del Instituto Social de la*

Marina la información completa y detallada necesaria para la toma de decisiones y facilitaría el cruce e intercambio de información con otros Organismos públicos”.

Así, en el citado Informe, el Tribunal constató la insuficiencia de las aplicaciones informáticas existentes en diversas áreas del ISM, relativas a la gestión de las prestaciones.

En el ámbito específico de los cursos de formación profesional, el Informe señalaba que la aplicación FORMAR presentaba numerosas limitaciones, principalmente derivadas de la imposibilidad de explotar adecuadamente la información que contenía y de la ausencia de controles adecuados para detectar o impedir la grabación de datos incoherentes.

Asimismo, la aplicación informática permitía seleccionar de forma manual a los alumnos, así como seleccionar alumnos que no tenían registrada en la aplicación la correspondiente solicitud, lo que supuso un importante defecto de control interno, al no garantizar la adecuada selección de los alumnos asistentes a los cursos de formación.

Por otra parte, la información relativa a los expertos docentes contratados por el ISM no se encontraba centralizada, al no disponer de una base de datos o aplicación informática que aglutinase esta información, impidiendo con ello posibles revisiones del procedimiento de contratación efectuado por sus DDPP, así como la valoración de su idoneidad.

En la actualidad, la aplicación FORMAR es la misma que ya se venía utilizando en la fecha de aprobación del Informe precitado, y aun cuando desde entonces se han venido realizando mejoras en la aplicación utilizada dentro del área de gestión de formación profesional marítima y sanitaria, lo cierto es que la aplicación FORMAR es una aplicación antigua, que presenta señales de obsolescencia, como la imposibilidad de adjuntar documentación escaneada, y que no se han subsanado algunas de las deficiencias señaladas en dicho informe.

En concreto, las DDPP siguen pudiendo efectuar la selección de solicitudes de alumnos de forma manual. Asimismo, las solicitudes se siguen registrando manualmente, si bien no es posible asignar un curso a un alumno que no tenga registrada en el sistema su correspondiente solicitud.

En cuanto a la deficiencia relativa a la falta de centralización de la información correspondiente a los expertos docentes contratados por el ISM, carece de aplicación en la actualidad, al haber finalizado el sistema de docencia mediante expertos docentes a partir del ejercicio 2015.

Al margen de lo anterior, el ISM implantó en el ejercicio 2018 dos servicios encaminados a facilitar la información a los posibles beneficiarios respecto a su formación marítima y sanitaria. En concreto:

1. *Caducidad Certificado de Formación Sanitaria Específica.* Este servicio informa al ciudadano cuándo va a caducar el Certificado de Formación Sanitaria Específica que es obligatorio para poder navegar y se debe renovar cada dos años.
2. *Solicitudes Activas Cursos Formación Profesional Marítima y Sanitaria del Instituto Social de la Marina.* Este servicio informa de las solicitudes que tiene activas un ciudadano. El ISM organiza cursos de formación para el sector marítimo pesquero. Cada interesado sólo puede tener cinco solicitudes activas a cursos de formación, de forma que si quiere acceder a un curso y tiene cinco solicitudes activas, debe renunciar a una de ellas.

En consecuencia, por todo lo anterior, este Tribunal considera que, si bien el ISM ha efectuado actuaciones para el cumplimiento de la recomendación mencionada, la misma no ha sido cumplida al seguir presentando la aplicación informática limitaciones en su funcionamiento⁷⁵.

II.6. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1, hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres. En particular, mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural.

El ámbito de aplicación de la citada Ley Orgánica 3/2007 se encuentra recogido en su artículo 2, al señalar que *“Las obligaciones establecidas en esta Ley serán de aplicación a toda persona, física o jurídica, que se encuentre o actúe en territorio español, cualquiera que fuese su nacionalidad, domicilio o residencia”*.

A 31 de diciembre de 2018, la proporción de hombres y mujeres afiliados activos al REM fue de un 83,70 % de hombres (51.088) y un 16,30 % de mujeres (9.946). Por sectores, destaca la Acuicultura Marina, con un 43,92 % de mujeres y un 56,08 % de hombres. En el polo opuesto está la Pesca Marina, en el que las mujeres afiliadas representan únicamente el 5,52 % del sector, y los hombres el 94,48 %.

Considerando las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, en relación con la formación profesional marítima y sanitaria se puede indicar lo siguiente⁷⁶:

1. En relación con las solicitudes de cursos de formación en el año 2018, el número de hombres que solicitaron cursos fue de 28.855 (un 85,40 % del total), y el número de solicitudes correspondientes a mujeres fue de 4.935 (14,60 %), porcentaje inferior a su representatividad en el colectivo de afiliados activos al REM.
2. Por otra parte, en relación con las asistencias a los cursos de formación profesional marítima y sanitaria aprobados por el ISM, en el año 2018 se produjeron 12.248 asistencias⁷⁷, de las cuales 1.548 correspondieron a mujeres (12,64 %), mientras que 10.700 fueron de hombres (87,36 %).

Comparando estas cifras con la proporción de hombres y mujeres afiliados activos al REM, se observa que la proporción de mujeres a las que el ISM concedió cursos (12,64 %) y que asistieron a los mismos es inferior a su peso específico dentro del sector (16,30 %), y además

⁷⁵ El ISM vuelve a reiterar en sus alegaciones que está finalizando el desarrollo de la nueva aplicación denominada FOM2, que sustituirá a las dos aplicaciones utilizadas hasta ahora (FORMAR y FORMAR_PROS@), la cual permitirá corregir las deficiencias detectadas y una mayor funcionalidad.

⁷⁶ El ISM señala en sus alegaciones que en la selección de asistentes a cursos se aplican los mismos criterios de selección establecidos en la normativa aplicable, sin discriminación de género de ningún tipo. A este respecto, solo cabe indicar que el análisis de los datos realizado no pretende poner de manifiesto ningún tipo de incumplimiento, sino solo determinar si la participación de las mujeres en la formación impartida por el ISM es proporcional al número de afiliadas al REM.

⁷⁷ Este dato no coincide con el indicado anteriormente respecto de los alumnos asistentes a los cursos (10.854 alumnos) dado que muchos de los alumnos han realizado varios cursos.

llama la atención que a las mujeres se les concedieron cursos en proporción inferior a las solicitudes presentadas (14,60 %)⁷⁸.

3. Por otra parte, parece conveniente destacar, en relación con los docentes que impartieron cursos en el año 2018, que el 71,82 % (1.032 fueron hombres), mientras que las mujeres representaron el 28,18 % (405 mujeres), lo que implica un porcentaje superior a lo que representaba el colectivo de mujeres afiliadas activas al REM en el citado ejercicio.

II.7. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece en su artículo 2 su ámbito subjetivo de aplicación, disponiendo expresamente en el apartado 1.b) que será de aplicación a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y, por tanto, al ISM.

El artículo 5 señala que las entidades enumeradas en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados.

Así, hay que señalar que el ISM no cuenta con página web propia, sino que existe una parte de la página web de la Seguridad Social (www.seg-social.es) dedicada a esta entidad gestora.

Las incidencias más significativas relacionadas con las previsiones contenidas en la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en relación con la formación profesional marítima y sanitaria son las siguientes:

- a) El artículo 6 de la Ley señala que los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la misma publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, a la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.

A este respecto, el ISM sí publica información en materia de formación profesional relativa a sus funciones, a la normativa que le es de aplicación, así como a su estructura organizativa. Sin embargo, no consta que esta Entidad haya publicado un organigrama que identifique a sus responsables, ni su perfil y trayectoria profesional, que gestionan la formación profesional marítima y sanitaria.

- b) Por otra parte, el artículo 8 establece la obligación de hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:
 - Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato.

⁷⁸ Conviene señalar que existen cursos que no registraron la asistencia de ninguna mujer como el C74 "Actualización de formación avanzada para operaciones de carga en petroleros", con 14 hombres, el C86 "Formación avanzada para operaciones de carga de petroleros", con 13 hombres, M24 "Metrología y básico de torno paralelo", con 24 hombres y el curso T28 "Frigorista naval", con 34 asistentes hombres. El curso que más proporción de mujeres registró fue el C52 "Compensador de Aguja náutica", con un 68,18 % de hombres y un 31,82 % de mujeres.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

Tanto en la Plataforma de Contratación del Sector Público como en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado existe información sobre la contratación del ISM. No obstante, la parte de la página web de la Seguridad Social dedicada al ISM no tiene referenciados los contratos de formación profesional marítima y sanitaria que ha suscrito, así como tampoco existe un enlace a la plataforma de contratación del Estado donde se indique esta información. No constan tampoco los contratos menores, ni existe información sobre los datos estadísticos del porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

- La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.

En relación con ello hay que indicar que no figuran en la página web de la Seguridad Social las EEGG y EEMPP formalizadas con la empresa TRAGSATEC ni el Acuerdo Marco o los contratos derivados del mismo suscritos con la Persona jurídica 1. No obstante, sí existe información en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado.

- Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución, y las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.

Los presupuestos, así como el estado de ejecución de los mismos, y las cuentas anuales sí figuran publicados en la página web de la Seguridad Social, pero no así los informes de auditoría de cuentas emitidos.

III. CONCLUSIONES

III.1. CONCLUSIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PLANES ANUALES DE FORMACIÓN

1. El porcentaje de las 33.790 solicitudes de alumnos que fueron atendidas para acceder a cursos de formación profesional marítimo y sanitaria ofertados por el Instituto Social de la Marina (ISM) en el ejercicio 2018 fue de un 18,22 %, porcentaje escaso teniendo en cuenta que estar en posesión de los títulos de formación profesional es un requisito obligado para poder embarcarse, obtener un puesto de trabajo y consecuentemente afiliarse al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (REM) (epígrafe II.1.1).
2. No obstante la escasa cobertura en materia formativa por parte del ISM, la eficacia de los cursos realizados para que el colectivo de alumnos que no figuraban de alta en este Régimen Especial a 1 de enero de 2018 pudieran insertarse en el mercado laboral fue aceptable, al alcanzar un 23,13 % en el ejercicio 2018. Es decir, 797 de alumnos que no estaban afiliados al citado Régimen y que asistieron al menos a un curso de formación profesional marítima o

sanitaria impartidos por el ISM durante el ejercicio 2018, consiguieron el acceso a un puesto de trabajo tras la asistencia a dicho curso, manteniéndolo a final del ejercicio 2018 (epígrafe II.1.1).

3. Aunque la evolución de la situación de la formación profesional durante el ejercicio 2018 con respecto al promedio del período 2012-2018 no ha sido tan desfavorable, concretamente en el ejercicio fiscalizado, si se comparan los datos con los del ejercicio anterior, la evolución ha sido negativa puesto que el número de cursos impartidos descendió un 14,13 %, el número de cursos cancelados aumentó un 30 % y el número de alumnos que finalizaron los cursos impartidos fue inferior en un 11,72 % (epígrafe II.1.1).
4. Además de los medios propios utilizados para la impartición de la formación profesional marítima y sanitaria (115 personas en 2018), se han utilizado también distintos sistemas para la impartición de formación con medios externos. En el período 2012 a 2018, dichos sistemas evolucionaron desde la utilización en exclusiva, en 2012, de un sistema de convocatoria de expertos docentes, el cual comenzó a simultanearse a partir de 2013 junto con la formalización de Encomiendas de Gestión (EEGG), sistema que a partir de 2015 y hasta 2018 se utilizó en exclusiva (Encargos a medios propios personificados –EEMPP- cuando entró en vigor la Ley 9/2017), siempre con la empresa Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC), y que a partir de 2019 ha sido sustituido progresivamente por la formalización de Acuerdos Marco (epígrafe II.1.1).
5. En el ejercicio 2018 fueron cancelados un total de 130 cursos en el ISM, lo que representó el 15,42 % del total de cursos previstos, situación que pone de manifiesto una deficiente gestión, dada la elevada demanda de los mismos y su relación directa con la inserción en el mercado laboral. En el 81,54 % de los cursos cancelados la causa de cancelación fue imputable a TRAGSATEC⁷⁹.

A pesar de este significativo porcentaje de cancelaciones, en las EEGG y en los EEMPP formalizados con la citada empresa el ISM solamente previó la obligación por parte de la misma de abonar el reembolso de los gastos que pudieran reclamar los alumnos, sin contemplar la compensación por otro tipo de perjuicios económicos, de manera que en futuras ocasiones se desincentivaran estas cancelaciones por causas imputables al medio propio (epígrafe II.1.2).

III.2. CONCLUSIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

6. Las aplicaciones informáticas utilizadas para la gestión de la formación profesional por parte del ISM, denominadas FORMAR y FORMAR-PROS@, presentaban múltiples deficiencias, que ocasionaron defectos e ineficiencias en la gestión de los cursos. En concreto, la información presupuestaria que las DDPP introducen en la aplicación FORMAR no se vuelca en la aplicación FORMAR-PROS@, lo que implica una menor fiabilidad del sistema, existiendo asimismo diferencias entre la información de FORMAR-PROS@ y la que figuraba en el Sistema de Información Contable de la Seguridad Social que ascendió a 113.490,98 euros⁸⁰.

⁷⁹ El ISM manifiesta no estar de acuerdo con esta afirmación, ya que defiende que está buscando alternativas para impartir todos los cursos incluidos en los planes anuales de formación, alternativas entre las que figuran diversas consultas a la DGMM al objeto de solventar los problemas que se presentan para encontrar docentes que acrediten los requisitos que se exigen. Sin embargo, esta alegación no contradice el contenido de este informe puesto que, independientemente de las medidas mencionadas por el ISM, el hecho cierto es que el 81,54 % de las cancelaciones se debieron a causas imputables a TRAGSATEC.

⁸⁰ El ISM señala en sus alegaciones que durante el año 2020 se han interrelacionado las distintas aplicaciones SICOSS, PAGODA-ISM y FORMAR, mediante una adaptación de la aplicación PAGODA-ISM, por lo que ya se dispondría de un control y conocimiento exacto de los gastos de cada curso contenidos en los documentos OK/ADOK grabados en el SICOSS, si bien no ha aportado justificación en este sentido.

Por otra parte, FORMAR no permite anexar documentación ni cumplimentar la documentación necesaria para cada curso, a pesar de que la totalidad de los datos figuran dentro de la aplicación, detectándose la pérdida de datos históricos al efectuarse modificaciones en la información. Por último, no existe un registro centralizado de expedientes de reembolso de gastos de alojamiento y manutención de alumnos, lo cual hubiera permitido una adecuada homogeneidad en la gestión, así como su conocimiento inmediato por parte de los Servicios Centrales de la Entidad (epígrafe II.2.1).

7. Durante el ámbito temporal de la fiscalización (ejercicio 2018) el ISM formalizó dos EEGG y cinco EEMPP con TRAGSATEC para el servicio de apoyo en la gestión para la realización e inspección de los cursos de formación profesional, con un importe abonado de 2.879.621,30 euros.

Del análisis de la gestión de los cursos impartidos a través de TRAGSATEC en el ejercicio 2018 se puede concluir lo siguiente (epígrafe II.2.2):

- a) Aunque según el desglose de la facturación remitida por TRAGSATEC al ISM, el 38,59 % (1.111.304,24 euros) del total facturado correspondería a subcontratación, dicho porcentaje fue mayor. Ello se debe a que, en la factura emitida por TRAGSATEC en relación con las dos EEGG, este concepto incluía únicamente el material y equipamiento necesarios para la realización de los cursos, mientras que el resto de conceptos subcontratados figuraban en el concepto correspondiente a su naturaleza económica, junto con otros gastos que no fueron subcontratados. No obstante, esta actuación se modificó cuando se empezaron a formalizar EEMPP, puesto que a partir de ese momento la totalidad de gastos que fueron subcontratados se incluyeron en el concepto específico de subcontratación.

No obstante, la cifra y porcentaje indicados en el párrafo anterior, de la facturación emitida por las empresas subcontratistas a TRAGSATEC se deduce que el coste real de las prestaciones subcontratadas por TRAGSATEC en 2018 ascendió a 1.233.413,29 euros (42,83 % del importe total facturado por TRAGSATEC al ISM).

- b) Por otra parte, el ISM no pudo conocer el coste efectivo facturado por estas empresas subcontratistas durante las dos EEGG suscritas en los primeros meses de 2018, al no disponer de las facturas emitidas por las mismas, por un importe total de 440.163,00 euros, lo que supuso un defecto en el control que impidió dar adecuado cumplimiento a lo dispuesto en la Disposición adicional vigésimo quinta del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que, en relación con las tarifas del grupo TRAGSA, establece que se calcularán de manera que representen los costes reales de realización, y su aplicación a las unidades producidas servirá de justificante de la inversión o de los servicios realizados.

Además, una parte importante de las facturas emitidas por las empresas subcontratistas a TRAGSATEC no ofrecían toda la información necesaria para la identificación del curso al que se imputaba el gasto o las diferentes partidas o conceptos de gasto facturados, y por otra parte, la facturación emitida por TRAGSATEC al ISM no identificaba de manera clara e inequívoca los importes correspondientes a conceptos subcontratados. Estas incidencias han dificultado de manera significativa el control a realizar por el ISM impidiendo verificar el cumplimiento del límite máximo de subcontratación previsto en la normativa y dificultando acreditar la relación entre las facturas de las empresas subcontratadas por TRAGSATEC y las facturas correspondientes emitidas por esta empresa al ISM.

- c) Como consecuencia de un error en el pago de un curso y de que TRAGSATEC subcontrató con terceras empresas la prestación de servicios por importe de 440.163,00 euros, mientras que facturó al ISM un importe de 593.830,31 euros, más la actualización de precios simples (2,21 %), los costes indirectos (5 %) y los costes generales (7 %), superando así el límite del coste real de los servicios subcontratados, el importe abonado en exceso por el ISM en concepto de subcontratación en las dos EEGG ascendió a 177.409,13 euros.
- d) TRAGSATEC facturó al ISM en concepto de gastos de inspección de 45 cursos, impartidos por ella misma, un importe de 45.251,62 euros en el ejercicio 2018 y 43.028,55 euros en 2019, lo cual supone una evidente ausencia de segregación de funciones entre la materialización de los cursos y su control.

Asimismo, TRAGSATEC facturó al ISM, de forma diferenciada, dos conceptos distintos en el ámbito de la inspección (inspección de cursos e inspección de puertos), no existiendo en los expedientes documentación justificativa de los cálculos efectuados para realizar esta distinción.

8. Hasta el ejercicio 2013, en que el ISM formalizó la primera EG con TRAGSATEC, el citado Instituto gestionaba los cursos de formación impartidos con medios externos mediante la contratación de expertos docentes. De la comparación, en los Centros Nacionales de Formación Marítima (CNFM) y en las Direcciones Provinciales (DDPP) integrantes de la muestra, de los costes de este sistema, actualizado según la evolución del índice de precios de consumo, y el importe pagado a TRAGSATEC en el ejercicio 2018, se puede destacar lo siguiente (epígrafe II.2.2):

- a) En términos absolutos, el coste de la formación impartida por el ISM mediante la contratación de expertos docentes, actualizado al 31 de diciembre de 2018, ascendió a 1.244.422,26 euros (incluye tanto las retribuciones a expertos docentes como los importes abonados a terceras empresas por la contratación de medios materiales y equipamiento específico), mientras que el coste de esta formación impartida a través de la empresa TRAGSATEC en el ejercicio 2018 fue de 1.415.302,00 euros, es decir, un 13,73 % superior.
- b) El coste medio por curso fue superior con el sistema de EEGG en todos los CNFM y DDPP integrantes de la muestra, con incrementos comprendidos entre el 154,99 % en el CNFM de Isla Cristina y el 8,57 % de la Dirección Provincial (DP) de Las Palmas.
- c) En todos los CNFM y las DDPP integrantes de la muestra, excepto en la DP de Las Palmas, el coste medio por alumno fue superior con el sistema de EEGG, con un incremento comprendido entre el 149,36 % de la DP de Huelva y el 16,58 % de la DP de Madrid.

Además de lo anterior, es de destacar, en 2018, el alto porcentaje de cancelación de los cursos por causas imputables a TRAGSATEC, lo que provocó que el ISM decidiera la finalización de la impartición de cursos mediante este sistema en los CNFM.

9. Con fecha 15 de enero de 2019, el ISM formalizó un Acuerdo Marco con la Persona jurídica 1, para la impartición de cursos de formación profesional en los dos CNFM, con una vigencia de dos años. De su análisis cabe concluir lo siguiente (epígrafe II.2.3):
 - a) El importe facturado por la Persona jurídica 1 en el ejercicio 2019, de 808.307,69 euros, supondría un incremento del 40,47 % respecto al coste estimado que se hubiera producido si hubiera seguido implantado el sistema de contratación de expertos docentes a 31 de diciembre de 2019, y del 9,86 % respecto al coste que hubiera supuesto la utilización de la

figura del EMPP para la impartición de la formación en los dos CNFM. Por tanto, cada vez que el ISM ha cambiado de sistema de impartición de los cursos, en términos homogéneos, se ha producido un incremento del coste.

- b) En la Memoria Justificativa del Acuerdo Marco se afirmaba que los CNFM no disponían de recursos humanos suficientes para la impartición de su oferta formativa. Sin embargo, a partir del 1 de agosto de 2015, en el CNFM de Bamio, y del 1 de agosto de 2019, en el CNFM de Isla Cristina, tras sendas sentencias judiciales, los CNFM fueron obligados a incorporar en su plantilla, como personal indefinido, a diez y a seis expertos docentes, respectivamente, debido a su contratación temporal ininterrumpida desde el ejercicio 1990, en el caso del docente más antiguo de Bamio, y desde 1998 en el caso de Isla Cristina.

Hasta la firma del Acuerdo Marco, y desde su fecha de incorporación, el CNFM de Bamio había asignado a estos docentes el máximo número de horas de docencia posibles (un 25,83 % y un 30,15 % de las horas totales en 2017 y 2018, respectivamente). Sin embargo, a partir de la firma del Acuerdo Marco, estos docentes pasaron a impartir horas de docencia, de manera residual, únicamente cuando la empresa adjudicataria del Acuerdo Marco no contaba con ningún docente para la impartición del curso (6,75 % en el ejercicio 2019).

En consecuencia, el ISM incumplió los principios de buena gestión, debido a que existieron recursos humanos (los docentes propios del CNFM de Bamio) que fueron infrautilizados, y asimismo incumplió la obligación de ejecución de la sentencia que obligaba a la realización de funciones de docencia por parte del personal incorporado.

- c) La Persona jurídica 1 facturó en 32 cursos el importe reflejado en los presupuestos máximos aprobados para el ejercicio 2019, en lugar de facturar por las horas efectivamente impartidas por los docentes, lo que supuso un pago en exceso de 12.372,96 euros, en el cual está incluido el porcentaje del 22 %, correspondiente a gastos de gestión y otros costes asociados al personal.

10. Uno de los problemas que presentó el sistema de contratación de expertos docentes, empleado por el ISM antes de las EEGG suscritas con TRAGSATEC, fue que la concatenación, de forma continuada en el tiempo, de contratos temporales para obra o servicio determinado se consideró por sentencia judicial un fraude de ley, al ser la formación una de las funciones ordinarias del ISM, dando lugar a que los CNFM tuvieran que contratar como personal indefinido a 16 expertos docentes.

Esta situación podría haberse evitado si se hubiera creado una bolsa de trabajo con trabajadores con contrato fijo-discontinuo, evitando así posibles demandas judiciales, y reduciendo los gastos de gestión de las convocatorias anuales existentes con el sistema antiguo.

De acuerdo con las estimaciones realizadas durante la fiscalización, el gasto que supondría la implantación del sistema de bolsa de trabajo de expertos docentes con contrato fijo-discontinuo en los dos CNFM del ISM, teniendo en cuenta a los docentes ya incorporados mediante sentencia judicial, sería inferior en una cuantía muy apreciable al coste derivado del Acuerdo Marco suscrito en 2019 (se estima la reducción en un promedio del 50,36 % en ambos CNFM), y también muy inferior al coste derivado del sistema vigente en dichos centros hasta el año 2018 (EEMPP formalizados con TRAGSATEC, el nuevo sistema supondría, de promedio, una reducción del 45,03 %) (epígrafe II.2.4).

III.3. CONCLUSIONES SOBRE LOS CONTROLES IMPLANTADOS EN LOS CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

11. Las verificaciones de cumplimientos normativos y procedimentales sobre los cursos de formación profesional marítima y sanitaria, son llevadas a cabo mediante distintos sistemas de control interno y externo en los que coincide el destinatario de la inspección, el alcance y la mayor parte de los objetivos a conseguir, fundamentalmente garantizar el funcionamiento de la formación de acuerdo con la normativa aplicable y los principios de buena gestión, hecho que aunque supone la existencia de numerosos recursos orientados a un mismo resultado, no obstante, al no existir comunicación ni colaboración entre ellos respecto a los resultados obtenidos, podría suponer una ineficiente utilización de los recursos públicos dedicados al control de la formación (epígrafe II.3.1).
12. Existen numerosas deficiencias relacionadas con la adecuada cualificación profesional y experiencia docente del profesorado, puestas de manifiesto tanto por el propio personal del ISM en sus inspecciones, como por las inspecciones realizadas por la Dirección General de la Marina Mercante (DGMM), llegando incluso a causar la cancelación de cursos, con los perjuicios que este hecho suscita. En todas las ocasiones, este profesorado fue aportado por empresas externas a través de EEGG, EEMPP o mediante Acuerdo Marco (epígrafe II.3.2, epígrafe II.3.4 y epígrafe II.3.5).
13. No existe una adecuada segregación de funciones en las tareas de control, ya que en numerosas ocasiones las inspecciones *in situ* se realizan por personal de las DDPP y CNFM que participan en los propios cursos, o bien se realizan por personal del medio propio personificado al cual se ha encomendado la ejecución de la acción formativa (inspecciones efectuadas por personal de TRAGSATEC sobre cursos impartidos por su empresa).

Estos hechos podrían restar eficacia a las labores de inspección, y de hecho llama la atención la ausencia de incidencias en las verificaciones *in situ* realizadas por el CNFM de Isla Cristina en el ejercicio 2019 o la inexistencia de incidencias relevantes en las inspecciones realizadas por personal de TRAGSATEC, cuando por el contrario las verificaciones de la DGMM ponen de manifiesto la existencia de numerosas deficiencias, que han llevado incluso a plantear la cancelación de cursos (epígrafe II.3.4, epígrafe II.3.5 y epígrafe II.3.6).

14. Se ha detectado la inexistencia de planes de seguimiento y verificación de la subsanación de las incidencias detectadas en inspecciones, hecho que obviamente afecta a la calidad de la inspección y a su eficacia, no permitiendo su contribución a la mejora de la gestión de los cursos de formación, por falta de mecanismos que obliguen a corregir y verificar las deficiencias encontradas.

Asimismo, en relación con las inspecciones a centros privados homologados por el ISM para la impartición de formación sanitaria, no existe regulación de un procedimiento sancionador que establezca una tipificación en las infracciones en función de la naturaleza y gravedad de las mismas, de forma que se puedan establecer acciones de mejora antes de que se produzca la retirada o la suspensión de la homologación vigente (epígrafe II.3.9).

15. En relación con el control del inventario vinculado exclusivamente a la formación profesional marítima en los CNFM, se ha evidenciado la ausencia de procedimientos de actualización y control periódico para que el inventario refleje la situación real de los elementos que lo conforman, de forma que se garantice la integridad del mismo y que esta actividad se ajusta convenientemente a lo establecido en el artículo 5 del Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el patrimonio de la Seguridad Social (epígrafe II.3.10).

III.4. CONCLUSIONES SOBRE LAS ACTUACIONES DE CERTIFICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LOS GASTOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL ANTE LA UNIDAD ADMINISTRADORA DEL FONDO SOCIAL EUROPEO

16. El Acuerdo de atribución de funciones como Organismo Intermedio del ISM y como beneficiario del Programa Operativo Empleo, Formación y Educación del período 2014-2020 (POEFE 2014-2020) no se formalizó hasta el 22 de junio de 2017, con fecha de efectos diciembre de 2015, quedando por tanto fuera de la financiación recibida los cursos del ejercicio 2015, ya que los pertenecientes al ejercicio 2014 se habían incluido en el período anterior (epígrafe II.4.1).
17. Para el período correspondiente al POEFE 2014-2020 el ISM abandona la certificación por gasto real y, siguiendo recomendaciones de la Comisión Europea, opta por la aplicación del baremo estándar de coste unitario. Del análisis de su cálculo se detectan las siguientes deficiencias (epígrafe II.4.2):
- El uso de la desviación típica como factor de corrección del cálculo realizado no ofrece resultados adecuados al ser las distribuciones de costes muy asimétricas, lo que descarta las distancias superiores e inferiores a la media, y por tanto, eliminaría aquellos cursos cuyo coste es más elevado y los que mayor gasto real representan.
 - El cálculo no excluye el importe de la corrección realizada por la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (FSE) sobre el gasto certificado en el ejercicio 2016 por importe de 581.174,00 euros, correspondiente al exceso de subcontratación de la empresa TRAGSATEC que impartió formación mediante EEGG y que en ningún caso debió considerarse como cofinanciable por el FSE.
 - El importe del baremo no contempla la existencia de numerosos gastos que deben incluirse en su cálculo de forma que se obtenga un gasto cofinanciado más ajustado al gasto real y más cercano al importe de la financiación concedida, tales como: formación en línea (u online) en su parte teórica, gastos de alojamiento, manutención y transporte de alumnos a cursos en DDPP distintas a la que pertenecen y gastos pertenecientes a los CNFM en los que la totalidad de los mismos se encuentran directa y exclusivamente vinculados a la actividad formativa.
 - Ni la Instrucción Técnica 3.4/9 del POEFE 2014-2020 ni el Modelo de Descripción de funciones y procedimientos del ISM, que son utilizados como base para la consideración del gasto cofinanciable, están aprobados por la Dirección del ISM.
 - A 31 de diciembre de 2019, el método de cálculo del baremo tampoco había sido aprobado por la Dirección del ISM ni había sido sometido a revisión por la Autoridad de Auditoría, de forma que se han emitido certificaciones de gasto sin que se haya validado por la correspondiente autoridad competente.
18. En relación con las certificaciones de gasto correspondientes al POEFE 2014-2020, se han tramitado las de los ejercicios 2016 y 2017, por importes de ayuda del FSE que ascendieron a 2.036.461,10 euros y 3.061.652,13 euros respectivamente. Ambas cifras se sitúan muy por debajo de los importes para los citados ejercicios que conforman el plan de financiación concedida por la Comisión Europea, 3.198.562,00 euros para el 2016 y 3.271.773,00 euros para el 2017, alcanzando el certificado del 2016 únicamente un 63,67 % de la citada financiación (epígrafe II.4.2).
19. La tardía inclusión del ISM como beneficiario en el POEFE 2014-2020, así como la modificación del método de certificación a través del baremo y no por coste real, atestiguan la imposibilidad de alcanzar la totalidad del importe de ayuda concedida al final del citado

período, incluso con la consideración de la regla n+3, lo cual evidencia la ineficacia en el aprovechamiento de la financiación recibida del FSE e incrementan el riesgo de un posible descompromiso del gasto en el siguiente período por parte de la Comisión Europea (epígrafe II.4.2).

III.5. CONCLUSIONES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SESIÓN DE 24 DE OCTUBRE DE 2006

20. El Pleno del Tribunal aprobó, en sesión de 24 de octubre de 2006, el *Informe de Fiscalización de la gestión y de la contratación derivadas de las prestaciones sociales y sanitarias de los trabajadores integrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, durante el ejercicio 2004*.

Asimismo, y en relación con el mencionado Informe, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas instó al Gobierno la adopción de ciertas medidas, sobre cuyo cumplimiento hay que señalar lo siguiente (epígrafe II.5.2):

- a) Respecto a la recomendación relativa a la no impartición de cursos a trabajadores no afiliados al REM, a partir del 1 de noviembre de 2015, tras la entrada en vigor de la Ley 47/2015, de 21 de octubre, reguladora de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, dicha recomendación no es aplicable, al ampliarse la condición de beneficiario de los cursos no solo a los trabajadores afiliados al REM, sino también a personas que, aun no estando afiliadas, fueran demandantes de empleo en el sector.
- b) Respecto a la recomendación relativa al estudio de la conveniencia de traspaso de competencias de la formación profesional a aquellas Comunidades Autónomas en las que a fecha 24 de octubre de 2006 todavía no se había efectuado, a fecha actual solo queda pendiente el traspaso a la Comunidad Autónoma de Canarias, por lo que esta recomendación ha sido cumplida parcialmente.

21. En cuanto a las recomendaciones efectuadas en el precitado Informe al Gobierno y al ISM, se aprecia lo siguiente (epígrafe II.5.3):

- a) La recomendación al Gobierno relativa al traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas ha sido cumplida parcialmente, como ya se ha señalado en la conclusión anterior.
- b) La recomendación efectuada al ISM de no efectuar reconocimientos médicos a alumnos asistentes a los cursos de formación ha sido cumplida.

Por otra parte, la recomendación efectuada al ISM de no impartir cursos a personas no afiliadas al REM, como consecuencia de la modificación de la normativa, no es aplicable en la actualidad, como ya se ha señalado en el punto anterior.

- c) Respecto a la recomendación efectuada al ISM relativa a la necesidad de corrección de las deficiencias detectadas en las aplicaciones informáticas utilizadas para la gestión de los cursos de formación, así como a la conveniencia de implantación de nuevas aplicaciones, si bien se adoptaron determinadas medidas por parte del citado Instituto en este sentido, la mayoría de las deficiencias señaladas en el anterior Informe no se han corregido, por lo que esta recomendación no ha sido cumplida.

III.6. CONCLUSIONES SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

22. El porcentaje de mujeres a las que el ISM concedió cursos de formación profesional marítima y sanitaria en el ejercicio 2018 fue de tan solo un 12,64 %, porcentaje inferior al ratio de mujeres afiliadas al REM, que fue del 16,30 %, y también inferior al porcentaje de solicitudes de este colectivo (14,60 %).

Esta situación contrasta con el hecho de que las mujeres docentes contratadas por las empresas que impartieron formación profesional marítima y sanitaria representaron un 28,18 % del total de docentes, es decir, más del doble del porcentaje de mujeres a las que el ISM concedió cursos como alumnas.

III.7. CONCLUSIONES SOBRE LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

23. El ISM no ha publicado un organigrama que identifique a los responsables que gestionan la formación profesional marítima y sanitaria. Por otra parte, la parte de la página web de la Seguridad Social dedicada al ISM no tiene referenciados los contratos de formación profesional marítima y sanitaria que ha suscrito la Entidad, ni información estadística al respecto, y tampoco constan las EEGG y EEMPP formalizados con la empresa TRAGSATEC ni el Acuerdo Marco o los contratos derivados del mismo suscritos a estos efectos.

IV. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta los resultados de la fiscalización y las conclusiones señaladas anteriormente, cabe formular las siguientes recomendaciones, dirigidas todas ellas al Instituto Social de la Marina:

- 1ª. En aquellos supuestos en los que la empresa Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. ha subcontratado las acciones formativas encomendadas y, por aplicación de las tarifas vigentes, el importe abonado por la Entidad Gestora ha excedido de los costes reales de realización de la actividad encomendada, debería realizar alguna actuación dirigida a obtener una compensación por el importe abonado en exceso (177.409,13 euros).

Asimismo debería solicitar a la Persona jurídica 1 la devolución del importe de 12.372,96 euros, abonado en exceso por haber facturado los servicios prestados por el presupuesto máximo y no por las horas efectivamente impartidas.

- 2ª. Para la impartición de formación en los Centros Nacionales de Formación Marítima, debería analizar la conveniencia de crear de una bolsa de trabajadores con contrato fijo-discontinuo, regulado en el artículo 16 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- 3ª. Debería implantar nuevas aplicaciones informáticas de gestión, o modificar las ya existentes, para corregir las deficiencias derivadas de su obsolescencia, lo cual permitiría que la información obtenida de las mismas fuera fiable, precisa y homogénea entre sí.
- 4ª. Debería establecer sistemas de verificación y control que acrediten la adecuada cualificación profesional y experiencia docente del profesorado que imparte los cursos de formación profesional marítima que son contratados a través de Encargos a medios propios personificados o Acuerdos Marco.

- 5ª. Debería establecer una adecuada segregación de funciones de las personas encargadas de realizar las verificaciones de los cursos de formación profesional marítima a través de los distintos sistemas de control interno y mejorar la coordinación y la colaboración entre las distintas entidades que efectúan los controles.
- 6ª. Debería establecer acciones de mejora continua y seguimiento de deficiencias detectadas en los controles, así como articular un procedimiento sancionador que establezca una tipificación en las infracciones en función de la naturaleza y gravedad de las mismas.
- 7ª. Debería revisar el método de cálculo del baremo por coste estándar así como homogeneizar la consideración de gasto cofinanciable por parte de las Direcciones Provinciales y los Centros Nacionales de Formación Marítima, de forma que se incremente el gasto certificado cada ejercicio y se aumente el porcentaje de cobertura sobre el gasto real para aproximarlos a la totalidad del importe concedido por la Comisión Europea.

Madrid, 29 de abril de 2021

LA PRESIDENTA

María José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

- | | |
|-------------|--|
| ANEXO N.º 1 | EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE AFILIADOS AL RÉGIMEN ESPECIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE TRABAJADORES DEL MAR 31 DE DICIEMBRE DE 2014 A 2018. |
| ANEXO N.º 2 | EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CURSOS Y ALUMNOS EJERCICIOS 2012 A 2019. |
| ANEXO N.º 3 | CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL MARÍTIMA Y SANITARIA IMPARTIDOS POR EL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA (EJERCICIO 2018). |
| ANEXO N.º 4 | TIPOS DE CONTROL SOBRE LA ACTIVIDAD FORMATIVA DEL ISM. |
| ANEXO N.º 5 | HOMOLOGACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA MARINA MERCANTE AL ISM. |
| ANEXO N.º 6 | CÁLCULO DEL BAREMO, CONCEPTOS DE GASTOS EXCLUIDOS DE COFINANCIACIÓN FSE. |
| ANEXO N.º 7 | DETALLE DE GASTOS COFINANCIABLES CORRESPONDIENTES A DIRECCIONES PROVINCIALES SELECCIONADAS Y CNFM (POEFE 2014-2020). |
| ANEXO N.º 8 | TRASPASO DE LAS FUNCIONES Y SERVICIOS EN MATERIA DE FORMACIÓN PROFESIONAL OCUPACIONAL DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. |

Anexo nº 1**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE AFILIADOS AL RÉGIMEN ESPECIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE TRABAJADORES DEL MAR**
31 de diciembre de 2014 a 2018

AÑO	AFILIADOS ACTIVOS AL REM	DESEMPLEO	CONVENIO ESPECIAL	OTRAS SITUACIONES	TOTAL
2014	55.805	10.800	2.440	25	68.870
2015	58.036	10.018	2.467	38	68.559
2016	58.774	10.852	2.395	42	72.063
2017	59.572	9.409	2.375	23	71.379
2018	61.034	8.863	2.280	11	72.188

Fuente: Plan de formación profesional marítima y sanitaria. Instituto Social de la Marina 2018 e información de TGSS.

Anexo nº 2**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CURSOS Y ALUMNOS**
Ejercicios 2012 a 2019

AÑO	Cursos impartidos	Cursos cancelados	Alumnos que finalizaron	Evolución nº impartidos respecto al año anterior	Evolución nº cancelados respecto al año anterior	Evolución nº alumnos respecto al año anterior	Evolución impartidos respecto a la media en período 2012-2018	Evolución cancelados respecto a la media en período 2012-2018	Evolución asistentes respecto a la media en período 2012-2018
2012	774	173	10.915						
2013	714	96	10.013	-7,75 %	-44,51 %	-8,26 %	-4,03 %	-28,62 %	-4,31 %
2014	774	84	10.732	8,40 %	-12,50 %	7,18 %	2,65 %	-28,61 %	1,69 %
2015	833	115	12.229	7,62 %	36,90 %	13,95 %	7,66 %	-1,71 %	11,45 %
2016	891	30	13.137	6,96 %	-73,91 %	7,42 %	11,77 %	-69,88 %	15,18 %
2017	835	100	12.377	-6,29 %	233,33 %	1,83 %	3,92 %	0,33 %	14,00 %
2018	717	130	10.927	-14,13 %	30,00 %	-18,32 %	-9,37 %	25,00 %	-5,95 %
2019	736	144	10.144	2,65 %	10,77 %	-7,17 %			

Anexo nº 3

**CURSOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL MARÍTIMA Y SANITARIA IMPARTIDOS POR EL
INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA
(Ejercicio 2018)**

DIRECCIONES PROVINCIALES Y CNFM	IMPORTE DEL GASTO IMPUTADO AL CURSO	% GASTO	NÚMERO DE CURSOS	% CURSOS
BAMIO	1.725.881,09	36,08	142	19,92
ISLA CRISTINA	774.825,24	16,20	62	8,70
SANTA CRUZ DE TENERIFE	198.444,62	4,15	49	6,87
BARCELONA	196.530,33	4,11	39	5,47
ILLES BALEARS	156.877,98	3,28	36	5,05
ALICANTE	150.700,49	3,15	27	3,79
LAS PALMAS	147.978,76	3,09	32	4,49
MURCIA	147.700,58	3,09	19	2,66
MALAGA	140.268,06	2,93	19	2,66
MADRID	138.005,39	2,89	23	3,23
VALENCIA	130.112,49	2,72	25	3,51
GIJON	108.714,67	2,27	24	3,37
CADIZ	100.250,17	2,10	21	2,95
VIGO	99.551,28	2,08	25	3,51
HUELVA	88.899,80	1,86	24	3,37
VILLAGARCIA DE AROSA	87.045,23	1,82	39	5,47
A CORUÑA	81.409,98	1,70	28	3,93
CASTELLON	55.743,76	1,17	11	1,54
CANTABRIA	50.600,59	1,06	12	1,68
TARRAGONA	46.909,29	0,98	12	1,68
MELILLA	44.358,80	0,93	8	1,12
CEUTA	37.267,92	0,78	9	1,26
ALMERIA	28.807,15	0,60	7	0,98
SEVILLA	27.295,44	0,57	6	0,84
BIZKAIA	16.101,23	0,34	6	0,84
LUGO	2.635,89	0,05	8	1,11
TOTAL	4.782.916,23	100,00	713	100,00

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas con datos obtenidos de la base de datos de cursos de formación entregada por el ISM.

Anexo nº 4

TIPOS DE CONTROL SOBRE LA ACTIVIDAD FORMATIVA DEL ISM

MEDIOS	OBJETO	RESPONSABLE	NORMATIVA
Inspección de servicios	Control de las acciones formativas cofinanciadas por el FSE.	Inspector/a de Servicios	Real Decreto 450/2012 Circular 3/2012 del ISM Circular 4/2012 del ISM
Auditorías internas del sistema de Calidad	Verificación del cumplimiento de los requisitos de la norma ISO 9001.	Auditor/a Interno del Sistema de Gestión de la Calidad (normalmente el responsable del sistema de Calidad de un Centro de Gestión)	ISO 9001:2008 y 2015
Auditoría externa de Persona Jurídica 2	Verificación del cumplimiento de los requisitos de la norma ISO 9001.	Auditor/a externo de Persona Jurídica 2/ Persona Jurídica 3	ISO 9001:2008 y 2015
Verificación in-situ de cursos	Verificación del proceso de impartición de cursos.	Persona designada por la DDPP/CNFM	IT.3.4/6 de la SGASM
Inspección de la DGMM	Cumplimiento de los requisitos docentes de los cursos.	Inspector/a de Capitanía Marítima	Orden FOM/2196/2002
Inspección de TRAGSATEC	Verificación del cumplimiento de los requerimientos docentes de los cursos impartidos mediante encargo a medios propios personificados.	Persona designada por TRAGSATEC	IT.3.4/10 de la SGASM
IGSS	Control financiero permanente.	Auditor/a de la IGSS	Ley 47/2003, General Presupuestaria Plan Anual Control Financiero
Verificaciones administrativas y físicas Fondo Social Europeo	Control de las acciones formativas cofinanciadas por el FSE dentro del POEFE 2014-2020.	Unidad de Verificaciones del ISM Autoridad de Gestión de la UAFSE Autoridad de Auditoría (IGSS)	Reglamento (UE) 1303/2013
Control del ISM sobre centros homologados en formación sanitaria	Control de los centros homologados para la impartición de formación sanitaria y de la actividad formativa sanitaria impartida.	Persona designada por la DDPP/CNFM	Orden PRE/646/2004 Resolución de 24 de abril de 2013 Instrucciones de 5 de octubre de 2015 del ISM

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas.

Anexo nº 5

HOMOLOGACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA MARINA MERCANTE AL ISM

INICIALES	CURSOS HOMOLOGADOS	DDPP / CNFM
	Actualización de Buques de Pasaje	Bizkaia, Cartagena y Madrid
	Actualización/Revalidación de Formación Básica en Seguridad	Málaga
	Actualización en Buques de Pasaje	Málaga, Tarragona y Villagarcía de Arosa CNFM Barmio
	Actualización de Operador Restringido del Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Marítima	CNFM Barmio
	Actualización de Botes de Rescate Rápidos, Actualización de Avanzados de Buques Gaseros, Actualización de Avanzados de Buques Petroleros, Actualización de Avanzados de Buques Químicos, Actualización de Formación Básica para Operaciones de Carga en Buque Petroleros y Químicos, Actualización de Formación Básica para Operaciones de Carga para el Transporte de Gas Licuado, Actualización de Operador Restringido del Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Marítima, Actualización de Supervivencia y Botes de Rescate (no rápidos) y Compensación de Aguas Náuticas	CNFM Barmio
	Actualización de Buques de Pasaje	Almería, Illes Balears y CNFM Barmio
	Actualización/Revalidación de Formación Básica en Seguridad	Almería, Illes Balears, Bizkaia, Madrid, Sevilla, Tarragona, Villagarcía de Arosa y CNFM Barmio
	Avanzado en Lucha Contra Incendios	Las Palmas y Valencia
	Botes de Rescate Rápidos**	Las Palmas y CNFM Barmio
	Buques de Pasaje	Almería, Illes Balears, Barcelona, Bizkaia, Castellón, Ceuta, Gijón, Gipuzkoa, Las Palmas, Madrid, Málaga, Villagarcía de Arosa y CNFM Barmio
	Embarcaciones de Supervivencia y Botes de Rescate No Rápido	Huelva, Las Palmas y CNFM Barmio
	Formación Avanzada para Operaciones de Carga en Buques Tanque para el Transporte de Gas Licuado	Las Palmas y CNFM Barmio
	Formación Avanzada para Operaciones de Carga en Petroleros	Las Palmas y CNFM Barmio
	Formación Avanzada para Operaciones de Carga en Químicos	Las Palmas y CNFM Barmio
	Formación Básica en Protección Marítima	A Coruña, Alicante, Barcelona, Bizkaia, Ceuta, Gijón, Gipuzkoa, Las Palmas, Madrid, Málaga, Sevilla, Tenerife, Valencia, Villagarcía de Arosa y CNFM Barmio
	Formación Básica en Seguridad	Almería, Illes Balears, Barcelona, Bizkaia, Ceuta, Gijón, Gipuzkoa, Las Palmas, Madrid, Sevilla, Tarragona, Villagarcía de Arosa y CNFM Barmio
	Formación Básica para Operaciones de Carga en Buques Tanque para el Transporte de Gas Licuado	Las Palmas y CNFM Barmio
	Formación Básica para Operaciones de Carga en Petroleros y Químicos	Las Palmas y CNFM Barmio
	Marinero de Puente de la Marina Mercante	Tarragona, Tenerife y CNFM Barmio
	Oficial de Protección del Buque	A Coruña y Bizkaia
	Radar de Punteo Automático (ARPA)	Las Palmas y CNFM Barmio

Fuente: Informe anual del Instituto Social de la Marina 2018.

Anexo nº 6

CÁLCULO DEL BAREMO, CONCEPTOS DE GASTOS EXCLUIDOS DE COFINANCIACIÓN FSE

ENTIDAD PROPONENTE	FECHA INFORME	INFORME	CONCEPTO DE GASTO EXCLUIDO
IGSS	14/08/2013	Informe de auditoría de operaciones del CNFM de Isla Cristina. Curso 10321: Avanzado en lucha contra incendios (2009)	Suministro de energía eléctrica y agua y prestación de servicios diversos debido a incumplimientos en materia de contratación pública.
IGSS	14/08/2013	Informe de auditoría de operaciones del CNFM de Isla Cristina. Curso 10337: Botes de Rescate Rápidos (2009)	Suministro de energía eléctrica y agua, debido a incumplimientos en materia de contratación pública.
IGSS	15/09/2015	Informe de auditoría de operaciones del CNFM de Bamio. Curso 14876: B61 Embarcaciones de supervivencia y botes de Botes de Rescate no Rápidos (2013)	Lencería y material de mantenimiento por estar asociados al Centro en sí y no a los cursos celebrados en el CNFM.
IGSS	15/09/2015	Informe de auditoría de operaciones del CNFM de Bamio. Curso 14914: C52 Compensador de agujas náuticas (2013)	Lencería y material de mantenimiento por estar asociados al Centro en sí y no a los cursos celebrados en el CNFM.
IGSS	18/01/2017	Informe de auditoría de operaciones del CNFM de Bamio. Curso 15845: T31 Patrón portuario (2014)	Lencería y material de mantenimiento por estar asociados al Centro en sí y no a los cursos celebrados en el CNFM.
			Lencería y material de mantenimiento por estar asociados al Centro en sí y no a los cursos celebrados en el CNFM.
IGSS	18/01/2017	Informe de auditoría de operaciones del CNFM de Bamio. Curso 15895: C91 Formación básica para operaciones de carga en petroleros y quimiqueros (2014)	Gastos de material de mantenimiento por no quedar acreditada su vinculación indirecta e inequívoca con la actividad formativa.
Tribunal de Cuentas Europeo	28/04/2017	Informe de auditoría de operaciones del CNFM de Bamio. Curso 15758: S06 Formación sanitaria específica avanzada (2014)	Gastos de material de mantenimiento por no quedar acreditada su vinculación indirecta e inequívoca con la actividad formativa.

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de información facilitada por el ISM.

Anexo nº 7-1/4

**DETALLE DE GASTOS COFINANCIABLES CORRESPONDIENTES A DIRECCIONES
PROVINCIALES SELECCIONADAS Y CNFM
(POEFE 2014-2020)**

CATEGORÍA GASTOS	CONCEPTO DE GASTO GENÉRICO	CONCEPTO DE GASTO DENOM.	DP MAD	DP HU	DP TF	DP LP	DP VIL	CNFM IC	CNFM BAM
1.- DP MADRID (DP MAD)	4.- DP LAS PALMAS (DP LP)	7.- CNFM BAMIÓ (CNFM BAM)							
2.- DP HUELVA (DP HU)	5.- DP VILAGARCÍA (DP VIL)								
3.- DP TENERIFE (DP TF)	6.- CNFM ISLA CRISTINA (CNFM IC)								
Serán gastos cofinanciables los que se produzcan en un centro de formación, ya sea una DDPP, un Centro Nacional de Formación Marítima o en la Subdirección General de Acción Social Marítima (SSCC).									
COSTES DIRECTOS DE PERSONAL Y ENCOMIENDAS DE GESTIÓN	COSTES PERSONAL Retribuciones salariales + cotizaciones a la SS de docentes (también de funcionarios docentes del ISM y personal laboral que realicen funciones formativas dirigidas a beneficiarios de la formación impartida por la Entidad). No serán objeto de cofinanciación, sin embargo, los conceptos retribuidos que tengan un devengo superior al mensual y, en particular, la acción social, la productividad semestral por cumplimiento de objetivos y las pagas extraordinarias. El gasto imputable al FSE se calculará aplicando el % que corresponda, sobre los conceptos señalados, en proporción a las horas docentes impartidas en un mes.	COTIZACIÓN EXP. DOCENTES CONTR CURSO F. SANITARIA	N	N	N	N	S	N	N
		COTIZACIÓN EXP. DOCENTES CONTR CURSO F.P.	N	N	N	N	N	N	N
		COTIZACIÓN PERSONAL ISM CURSO F. SANITARIA	N	N	N	N	N	N	N
		HONORARIOS PERSONAL ADMON. DOCENTES	N	N	N	N	N	N	N
		NÓMINA EXPERTO DOCENTE CONTR CURSO F. SANITARIA	N	N	N	N	S	N	N
		NÓMINA EXPERTO DOCENTE CONTR CURSO F.P.	N	N	N	N	N	N	N
TRAGSATEC-ENCOMIENDA DE GESTIÓN		NÓMINA PERSONAL EVENTUAL ISM. CURSOS F. SANITARIA	N	N	N	N	N	N	
		NÓMINA PERSONAL FIJO ISM. CURSOS F. SANITARIA	N	N	N	N	S	N	N
IMPUESTOS Y CONTRATACIONES	CÁNONES, TASAS, CONVENIOS, CONTRATACIONES	CÁNONES, TASAS, IMPUESTOS, CONVENIOS DE COLABORACIÓN, CONTRATACIÓN DE EMPRESAS EXTERNAS.	N	N	N	N	S	N	N
OTROS COSTES DIRECTOS	ALQUILERES	ALQUILERES O ARRENDAMIENTOS FINANCIEROS Y DEMÁS SUPERFICIES UTILIZADAS EXCLUSIVAMENTE PARA EL DESARROLLO DE LA FORMACIÓN.	N	N	N	N	S	N	N
		ALOJAMIENTO Y-O MANUT. ALUMNOS CURSOS FP	S	S	N	S	S	N	S
		ALOJAMIENTO Y-O MANUTENCION ALUMNOS CURSOS F.S.	S	S	N	S	S	N	S
		MANUTENCIÓN Y-O ALOJAMIENTO ALUMNOS CURSO FP	S	S	N	S	S	N	S
MANUALES Y LIBROS	ALOJAMIENTO, MANUTENCIÓN Y TTE. ALUMNOS	MANUTENCIÓN Y-O ALOJAMIENTO ALUMNOS CURSOS FS	S	S	N	S	S	N	S
		MANUTENCIÓN-ALOJAMIENTO CURSOS FP	S	S	N	S	S	S	S
		MANUTENCIÓN-ALOJAMIENTO CURSOS FS	S	S	N	S	S	N	S
		REINTEGRO GASTOS ALUMNOS CURSOS F. SANITARIA	S	N	S	S	S	N	N
		REINTEGRO GASTOS ALUMNOS CURSOS F.PROFESIONAL	S	N	S	S	N	N	N
		TRANSP. ALUMNOS CURSOS F.PROF(FUERA DDPP)	N	N	N	S	S	N	N
		TRANSP. ALUMNOS CURSOS F.PROF(MISMA DDPP)	S	N	N	S	N	S	S
		TRANSP. ALUMNOS CURSOS F.SANI(FUERA DDPP)	N	N	N	S	S	N	N
		TRANSP. ALUMNOS CURSOS F.SANI(MISMA DDPP)	S	N	N	S	N	N	S
		TRANSP. ALUMNOS Y MATERIAL(MISMA DDPP)CNFM	S	N	N	S	S	N	S
MATERIAL FUNGIBLE		DIVERSO MATERIAL DE LIBRERÍA	S	S	N	S	N	N	N
		ADQUISICIÓN DE LIBROS	S	S	S	S	S	S	N
		MANUALES CURSOS F. SANITARIA	S	S	S	S	S	S	S
		MANUALES CURSOS F.P.	S	S	S	S	S	S	S
		ALCOHOL	S	S	N	S	S	N	N
		ALGODÓN	S	S	N	S	S	N	N
		APLICADOR DE VENDA DE GASA	S	S	N	S	S	N	N
		BOLÍGRAFOS	S	S	N	S	S	S	S
		CÁNULAS	S	S	N	S	S	N	N
		CUADERNOS	S	S	N	S	S	S	S
ENCUADERNACIONES	S	S	N	S	S	S	N		

Anexo nº 7-2/4

CATEGORÍA GASTOS	CONCEPTO DE GASTO GENÉRICO	CONCEPTO DE GASTO DENOM.	DP MAD	DP HU	DP TF	DP LP	DP VIL
		FOTOCOPIAS	S	N	S	S	N
		JUEGO SE#ALIZACIÓN EMERGENCIA	S	N	S	S	S
		MATERIAL DE OFICINA PARA CURSOS SANITARIOS	S	N	N	S	N
		MATERIAL FUNGIBLE CONTRAINCENDIOS	S	N	N	N	N
		MATERIAL FUNGIBLE CURSOS F. PROFESIONAL	S	S	S	S	S
		MATERIAL FUNGIBLE NO SANITARIO CURSOS F. SANITARIA	S	S	N	S	S
		MATERIAL FUNGIBLE SANITARIO	S	S	S	S	N
		MATERIAL FUNGIBLE SUPERVIVENCIA	S	N	N	N	S
		VENDAS	S	S	N	S	N
	MATERIAL, TRANSPORTE Y SERVICIOS CURSOS (EMBARCACIONES, DE SEGURIDAD, CONTRA INCENDIOS....)	ALQUILER EMBARCACION	N	N	N	N	N
		ALQUILER VESTUARIO	N	N	N	N	N
		ANÁLISIS PISCINA	N	N	N	N	N
		BALSAS reposición	N	N	N	N	N
		BALSAS-REPARACION	N	N	N	N	N
		BOTES REVISION	N	N	N	N	S
		BOTIQUIN ALUMNOS CURSOS	N	S	N	S	S
		BOTIQUINES (MATERIAL SANITARIO)	N	S	N	S	N
		CANON ESTACIÓN DE BOTES	N	N	N	N	N
		CARTAS NÁUTICAS	N	N	N	N	N
		COMBUSTIBLE EMBARCACIONES	N	N	N	N	N
		COMBUSTIBLE PRÁCTICAS CI	N	N	N	N	N
		CONEXION SATELITE CURSOS SMSSM 2229	N	N	N	N	N
		CONVENIO COLABORACION BOMBEROS	N	N	N	N	N
		ESPUMÓGENO	N	N	N	N	N
		ESTANCIA EMBARCACIONES CNFM I.CRISTINA	N	N	N	N	N
		ESTANCIA EMBARCACIONES PUERTO CNFM ISLA CRISTINA	N	N	N	N	N
		EXTINTORES	N	N	N	N	N
		FACTURA FORMACIÓN EMPRESA EXTERNA F. SANITARIA	N	N	S	S	S
		FACTURA FORMACION EMPRESA EXTERNA F.P.	N	S	S	S	N
		GASES LICUADOS SOLDADURA-FRIO-CALDERERÍA	N	N	N	N	N
		INSPECCIÓN DE BOTES Y PESCANTES	N	N	N	N	N
		INSTALACIONES PARQUE DE BOMBEROS	N	N	N	N	N
	LIMPIEZA PARQUE BOMBEROS CNFM ISLA CRISTINA	N	N	N	N	N	
	REPARACIÓN BOTE SALVAVIDAS	N	N	N	N	N	
	REPARACION EMBARCACIONES	N	N	N	N	N	
	REPARACIONES TRAJES DE SUPERVIVENCIA	N	N	N	N	N	
	REVISIÓN INSTALACIÓN DEL GAS ISLA CRISTINA	N	N	N	N	N	
	SISTEMA DE CAPTURA Y FILTRACIÓN nueva adquisición	N	N	N	N	S	
	SISTEMA EMISOR-RECEPTOR DE FONIA nueva adquisición	N	N	S	N	N	
	TRAJE DE BOMBERO HOMOLOGADO nueva adquisición	N	N	N	N	S	
	TRANSPORTE MATERIAL CURSOS F. P- MISMA DP 2266.1	N	N	S/N	S	S	
	TRANSPORTE MATERIAL CURSOS F. SANITARIA - MISMA DP	N	N	N	S	S	
	TRANSPORTE MATERIAL CURSOS F. SANITARIA - MISMA DP 2266.1	N	N	S/N	S	N	

Anexo nº 7-3/4

CATEGORÍA GASTOS	CONCEPTO DE GASTO GENÉRICO	CONCEPTO DE GASTO DENOM.	DP MAD	DP HU	DP TF	DP LP	DP VIL	CNFM IC	CNFM BAM
		UTILIZACIÓN EMBARCACIÓN PRÁCTICAS	N	N	N	N	N	N	S
		VARADA BOTADURA Y GUARDERÍA DE EMBARCACIONES	N	N	N	N	N	S	S
		VESTUARIO PRÁCTICAS CURSOS	N	N	N	N	N	S	N
	AMORTIZACIONES: Dado que uno de los requisitos que han de cumplir los gastos de amortización para ser subvencionados por el FSE es que se correspondan con el periodo de subvención de la operación, no se incluirán gastos de amortización por bienes o equipamientos adquiridos antes del 01 de enero de 2008.	AMORTIZACIÓN DE EQUIPOS DIDÁCTICOS Y PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS ASÍ COMO EL ALQUILER O ARRENDAMIENTO FINANCIERO DE LOS MISMOS, SIEMPRE QUE ESTÉN DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON LA IMPARTICIÓN DE LOS CURSOS DE FORMACIÓN.	N	N	N	N	N	S	N
	PUBLICIDAD	ACTUALIZACIÓN VIDEO DIVULGATIVO	N	N	N	N	N	N	N
		FOLLETOS PLAN DE FORMACIÓN SSCC ANUAL	N	N	N	S	N	N	N
		INSERCIÓN PUBLICITARIA EN REVISTA OFICIAL	N	N	N	S	N	N	N
		PUBLICIDAD DE LOS PLANES ANUALES DE FORMACIÓN O DE SU COFINANCIACIÓN POR EL FSE.	N	N	N	S	N	N	N
	SEGUROS Y SERVICIOS (ALUMNOS Y MATERIAL)	POLIZA SEGURO ACCIDENTES ALUMNOS ASISTENTES A LOS CURSOS DE FORMACIÓN	N	N	N	S	N	N	N
		SEGURO EMBARCACIÓN CNFM BAMIO	N	N	N	N	N	N	S
		SEGURO EMBARCACIÓN CNFM ISLA CRISTNA	N	N	N	N	N	S	N
		SEGURO RESPONSABILIDAD CIVIL ALUMNOS	N	N	N	N	N	S	N
		SERVICIO DE ASESORIA CNFM	N	N	N	N	S	N	N
		SERVICIO UTILIZACIÓN PISCINA	N	N	N	N	N	N	N
	SIMULADORES Y MANT. EQUIPOS	MANT Y REV EQUIPOS DE ESPIRACION AUTONOMA Y BOTELLAS (ERAS)	N	N	N	N	N	N	S
		MANTENIMIENTO CENTRAL INCENDIOS	N	N	N	N	N	S	N
		MANTENIMIENTO DE EQUIPOS	N	N	N	N	N	N	S
		MANTENIMIENTO EQUIPO CONTRA INCENDIOS	N	N	N	N	N	N	N
		MANTENIMIENTO EQUIPO OXÍGENO	N	N	N	N	N	N	N
		MANTENIMIENTO SIMULADORES Y OTROS EQUIPOS	N	N	N	N	N	S	S
		SIMULADORES NUEVO O AMPLIACIÓN	N	N	N	N	N	S	N
	COSTES GENERALES	ALQUILER DE ENVASES DE GASES COMPRIMIDOS	N	N	N	N	N	N	S
		ELECTRICIDAD (RECIBO)	N	N	N	N	N	N	S
		GASOLINA CNFM BAMIO	N	N	N	N	N	N	S
		MATERIAL PAPELERÍA	N	S	N	S	N	S	N
		RECARGAS EXTINTORES 2266.1	N	N	N	N	N	S	S
		SEGURIDAD (VIGILANCIA)	N	N	N	N	N	N	S
		SERVICIO DE LIMPIEZA CNFM.	N	N	N	N	N	S	S
	COSTES GENERALES CONSIGNADOS EXCLUSIVAMENTE POR LOS CNF MARITIMA	LUZ	N	N	N	N	N	N	S
		AGUA	N	N	N	N	N	N	N
		LIMPIEZA	N	N	N	N	N	N	N
		VIGILANCIA	N	N	N	N	N	N	N
		LENCERÍA	N	N	N	N	N	N	N
		MATERIAL SANITARIO	N	N	N	N	N	N	N
		COMUNICACIONES	N	N	N	N	N	N	N
		TRIBUTOS	N	N	N	N	N	N	N
		ANUNCIOS BOE	N	N	N	N	N	N	N
		INFORMES Y DICTÁMENOS Y OTRAS ACTUACIONES PROFESIONALES	N	N	N	N	N	N	N
		LIMPIEZA Y ASEO Y MANTENIMIENTO DE INSTALACIONES Y EQUIPOS	N	N	N	N	N	N	N
	CUANDO LOS COSTES DE FORMACIÓN NO AFECTEN EXCLUSIVAMENTE A UN SOLO CURSO sino que, por el contrario, tengan que ser objeto de reparto entre varios o todos los cursos, será necesario asignar aquellos a prorrata. Por ello, los gastos a cofinanciar se clasificarán en 4 grupos estableciéndose los sistemas de reparto que igualmente se indican:	GASTOS QUE AFECTEN A UN ÚNICO CURSO	S	S	N	N	N	N	N
		GASTOS QUE AFECTAN A VARIOS CURSOS IMPARTIDOS POR UN CENTRO DE FORMACIÓN.	N	N	N	N	N	N	N
		GASTOS QUE AFECTAN A TODOS LOS CURSOS IMPARTIDOS EN UN CF A LO LARGO DE UN AÑO NATURAL.	N	N	N	N	N	N	N
		GASTOS QUE AFECTAN A TODOS LOS CURSOS IMPARTIDOS EN TODOS LOS CF (SOLO SE PRODUCEN EN SSCC).	N	N	N	N	N	N	N

Anexo nº 7-4/4

CATEGORÍA GASTOS	CONCEPTO DE GASTO GENÉRICO	CONCEPTO DE GASTO DENOM.	DP MAD	DP HU	DP TF	DP LP	DP VIL	CNFM IC	CNFM BAM
OTROS	OTROS	ADITIVO GASOIL ISLA CRISTINA	N	N	N	N	N	N	N
		AGUA (RECIBO)	N	N	N	N	N	N	N
		DESRAZIZACIÓN	N	N	N	N	N	N	N
		GASÓLEO CNFM BAMIO	N	N	N	N	N	N	N
		GASÓLEO CNFM ISLA CRISTINA	N	N	N	N	N	N	N
		LAVANDERÍA CNFM BAMIO	N	N	N	N	N	N	N
		LENCERÍA	N	N	N	N	N	N	N
		MANTENIMIENTO AIRE ACONDICIONADO	N	N	N	N	N	N	N
		MANTENIMIENTO ASCENSORES	N	N	N	N	N	N	N
		MANTENIMIENTO CALDERA Y ENERGÍA SOLAR	N	N	N	N	N	N	N
		MANTENIMIENTO FOTOCOPIADORAS	N	N	N	N	N	N	N
		MANTENIMIENTO FUENTES DE AGUA	N	N	N	N	N	N	N
		MANTENIMIENTO PORTALÓN	N	N	N	N	N	N	N
		MATERIAL DE MANTENIMIENTO 2213	N	N	N	N	N	N	N
		MATERIAL DE MANTENIMIENTO 2217	N	N	N	N	N	N	N
		MATERIAL DE MANTENIMIENTO 2219	N	N	N	N	N	N	N
		PAPEL	N	N	N	N	N	N	N
		PROPANO CNFM ISLA CRISTINA	N	N	N	N	N	N	N
		REPARACIONES Y OBRAS 213	N	N	N	N	N	N	N
		RETIRADA CONTENEDOR MATERIAL CORTANTE	N	N	N	N	N	N	N
		RETIRADA RESIDUOS EQUIPOS ELECTRONICOS	N	N	N	N	N	N	N
		SEGURO FURGONETA	N	N	N	N	N	N	N
		SERVICIO DE LAVANDERIA	N	N	N	N	N	N	N
SERVICIO DE RECEPCION CNFM	N	N	N	N	N	N	N		
UNIFORMES PERSONAL	N	N	N	N	N	N	N		
GASTOS CERTIFICADOS POR EL ISM PARA SU COFINANCIACIÓN POR EL FSE. NO INCLUIDOS EN LOS APARTADOS ANTERIORES.	INDICAR CUALQUIER OTRO GASTO QUE SE ESTÉ PRESENTANDO PARA SU COFINANCIACIÓN POR EL FSE Y QUE NO ESTÉ REFLEJADO EN ESTA TABLA	BALSA REVISIÓN OFICIAL	N	N	N	N	N	S	N
		BENGALAS	N	N	N	N	N	S	N
		SEGUROS DE EMBARCACIONES	N	N	N	N	S	N	N
		SUSCRIPCIÓN REVISTAS NAVALES EN EL CNFM DE BAMIO	N	N	N	N	N	N	N
		COLEGIACIÓN MEDICOS-DUE	N	N	N	N	N	N	N
		SUSCRIPCIÓN ON LINE FISTERRA	N	N	N	N	N	N	N
		JARDINERÍA (MANTEM. RECINTO EXTERIOR)	N	N	N	N	N	N	N
		BOTQUIN	N	N	N	N	N	N	N
		MANTENIMIENTO DE EQUIPOS. NO REPERCUTIBLE A FSE	N	N	N	N	N	N	N
		BASURAS (IMPUESTO)	N	N	N	N	N	N	N
		ALCANTARILLADO (IMPUESTO)	N	N	N	N	N	N	N
PROPANO CNFM	N	N	N	N	N	N	N		

Fuente: Elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de información facilitada por el ISM.

Anexo nº 8

TRASPASO DE LAS FUNCIONES Y SERVICIOS EN MATERIA DE FORMACIÓN PROFESIONAL OCUPACIONAL DEL INSTITUTO SOCIAL DE LA MARINA A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

COMUNIDAD AUTÓNOMA	REALES DECRETOS
ANDALUCÍA	Real Decreto 957/2005, de 29 de julio, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de las funciones y servicios en materia educativa, de empleo y formación profesional ocupacional encomendados al Instituto Social de la Marina
ARAGÓN	El ISM no tenía centros de formación profesional ocupacional en esta Comunidad Autónoma.
ASTURIAS	Real Decreto 1360/2005, de 18 de noviembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias de las funciones y servicios en materia educativa, de empleo y formación profesional ocupacional encomendados al Instituto Social de la Marina.
CANARIAS	Pendiente de traspaso.
CANTABRIA	Real Decreto 1586/2006, de 22 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Cantabria de las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de educación, empleo y formación profesional encomendados al Instituto Social de la Marina.
CASTILLA Y LEÓN	El ISM no tenía centros de formación profesional ocupacional en esta Comunidad Autónoma.
CASTILLA-LA MANCHA	El ISM no tenía centros de formación profesional ocupacional en esta Comunidad Autónoma.
CATALUÑA	Real Decreto 2227/1998, de 16 de octubre, sobre traspaso a la Generalitat de Cataluña de los funcionarios y servicios en materia de asistencia y servicios sociales, empleo y formación profesional ocupacional de los trabajadores, encomendadas al Instituto Social de la Marina.
EXTREMADURA	El ISM no tenía centros de formación profesional ocupacional en esta Comunidad Autónoma.
GALICIA	Real Decreto 553/2006, de 5 de mayo, de traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de las funciones y servicios en materia educativa, de empleo y formación profesional ocupacional encomendados al Instituto Social de la Marina.
ILLES BALEARS	Real Decreto 1732/2007, de 21 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears de las funciones y servicios en materia educativa, de empleo y formación profesional ocupacional encomendadas al Instituto Social de la Marina.
MADRID	El ISM no tenía centros de formación profesional ocupacional en esta Comunidad Autónoma.
MURCIA	Real Decreto 1084/2008, de 30 de junio, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia educativa, empleo y formación profesional dirigida a desempleados, encomendados al Instituto Social de la Marina.
PAÍS VASCO	Real Decreto 1442/2010 de 5 de noviembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las Funciones y Servicios del Instituto Social de la Marina en materia educativa, de empleo, y de formación para el Empleo
COMUNIDAD VALENCIANA	Real Decreto 846/1999, de 21 de mayo, sobre traspaso a la Comunidad Valenciana de las funciones y servicios en materia educativa, de asistencia y servicios sociales, empleo y formación profesional ocupacional de los trabajadores del mar, encomendadas al Instituto Social de la Marina.

Fuente: Boletín Oficial del Estado.