

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

12184 *Resolución de 13 de octubre de 2015, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las encomiendas de gestión de determinados Ministerios, Organismos y otras Entidades públicas llevadas a cabo al amparo de la legislación que habilita esta forma instrumental de gestión administrativa.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 13 de octubre de 2015, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de las encomiendas de gestión de determinados Ministerios, Organismos y otras Entidades públicas llevadas a cabo al amparo de la legislación que habilita esta forma instrumental de gestión administrativa, acuerda:

Instar al Gobierno de la Nación al:

1. Desarrollo normativo de los requisitos y aspectos determinantes del recurso a esta figura, su régimen económico con fijación de criterios homogéneos para el establecimiento de las tarifas, los procedimientos aplicables para su tramitación y para su adecuado seguimiento y control y establezca un límite general a la subcontratación.

Instar a los Ministerios, Organismos y otras Entidades Públicas encomendantes a:

2. Cumplir y hacer cumplir lo dispuesto tanto en la actual Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como en la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, respecto del régimen jurídico de las encomiendas de gestión, así como en otras leyes de carácter general y que completan la actuación, tales como la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Instar al Tribunal de Cuentas a:

3. Llevar a cabo fiscalizaciones específicas sobre el empleo de las encomiendas en los ámbitos autonómico y local con el fin de comprobar si las conclusiones recogidas en este Informe resultan comunes para todas las Administraciones Públicas.

Palacio del Congreso de los Diputados, 13 de octubre de 2015.–El Presidente de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Ricardo Tarno Blanco.–La Secretaria Primera de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Teresa García Sena.



TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN DE DETERMINADOS MINISTERIOS, ORGANISMOS Y OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS LLEVADAS A CABO AL AMPARO DE LA LEGISLACIÓN QUE HABILITA ESTA FORMA INSTRUMENTAL DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA



TRIBUNAL DE CUENTAS

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 previsto en los artículos 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 30 de abril de 2015, el **Informe de Fiscalización de las encomiendas de gestión de determinados Ministerios, Organismos y otras Entidades Públicas llevadas a cabo al amparo de la legislación que habilita esta forma instrumental de gestión administrativa**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.



TRIBUNAL DE CUENTAS

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	11
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	11
I.2. OBJETO Y ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN	11
I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN, PROCEDIMIENTO Y METODOLOGÍA.....	15
I.4. MARCO JURÍDICO	19
I.5. LIMITACIONES AL ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	21
I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES	21
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	23
II.1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA Y LA REGULACIÓN ACTUAL DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN.....	23
II.2. IMPLICACIONES Y PRINCIPALES RIESGOS DETECTADOS DERIVADOS DEL RECURSO A LA ENCOMIENDA COMO FORMA HABITUAL DE GESTIÓN	27
II.3. ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN RELACIONADA CON LA UTILIZACIÓN DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN	35
II.4. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES EXIGIDOS PARA PODER RECURRIR AL USO DE LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN	40
II.5. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO EMPLEADO PARA LA DETERMINACIÓN DEL PRECIO DE LA ENCOMIENDA.....	42
II.6. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN Y TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES DE LAS ENCOMIENDAS LLEVADAS A CABO POR EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, EL MINISTERIO DE FOMENTO Y EL MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	45
II.6.1. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.....	45
II.6.2. Ministerio de Fomento.....	79
II.6.3. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.....	106
II.7. ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE ENCOMIENDAS LLEVADAS A CABO POR UNA MUESTRA COMPLEMENTARIA DE DEPARTAMENTOS MINISTERIALES, ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y AGENCIAS DEPENDIENTES.....	121
II.7.1. Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MESS).....	121

**TRIBUNAL DE CUENTAS**

II.7.2. Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MIET)	123
II.7.3. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI)	128
II.7.4. Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO)	130
II.7.5. Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA)	135
II.7.6. Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA).....	136
II.7.7. Parques Nacionales (PN).....	138
II.7.8. Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA).....	140
II.7.9. Confederaciones Hidrográficas del Ebro (CHE), del Guadiana (CHG) y del Júcar (CHJ)	141
II.7.10. Instituto Español de Oceanografía (IEO).....	143
II.7.11. Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS).	145
II.7.12. Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA)	146
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	151
III.1. CONCLUSIONES	151
III.2. RECOMENDACIONES	156



TRIBUNAL DE CUENTAS

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAPP	Administraciones Públicas
ACM	Acuerdo del Consejo de Ministros
ADIF	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias
AEEA	Asociación Española de Economía Agraria
AEMPS	Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios
AESA	Agencia Estatal de Seguridad Aérea
AGE	Administración General del Estado
BLP	Brigadas de Labores Preventivas de Incendios Forestales
BOE	Boletín Oficial del Estado
BRIF	Brigadas de Refuerzo de Incendios Forestales
CCAA	Comunidades Autónomas
CEDEX	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas
CENATIC	Centro Nacional de Referencia de Aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación basadas en fuentes abiertas
CHE	Confederación Hidrográfica del Ebro
CHG	Confederación Hidrográfica del Guadiana
CHJ	Confederación Hidrográfica del Júcar
CIAIAC	Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil
CIEMAT	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas
CNC	Comisión Nacional de la Competencia
CNE	Comisión Nacional de la Energía
CSIC	Centro Superior de Investigaciones Científicas
DA	Disposición Adicional
DG	Dirección General
DGA	Dirección General del Agua
DGAC	Dirección General de Aviación Civil
DGC	Dirección General de Carreteras
DGCat	Dirección General del Catastro
DGCI	Dirección General de Comercio e Inversiones



TRIBUNAL DE CUENTAS

DGDRPF	Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal
DGF	Dirección General de Ferrocarriles
DGIC	Dirección General de Innovación y Competitividad
DGIF	Dirección General de Infraestructuras Ferroviarias
DGIGN	Dirección General del Instituto Geográfico Nacional
DGII	Dirección General de Integración de los Inmigrantes
DGMM	Dirección General de la Marina Mercante
DGOP	Dirección General de Ordenación Pesquera
DGRPA	Dirección General de Recursos Pesqueros y Acuicultura
DGSCM	Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el mar
DGSP	Dirección General de Salud Pública y Sanidad Exterior (actual Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación)
DGTT	Dirección General de Transporte Terrestre
DGPE	Dirección General del Patrimonio
EIT	Medios Electrónicos, Informáticos y Telemáticos
ENESA	Entidad Estatal de Seguros Agrarios
EOI	Escuela de Organización Industrial
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEESL	Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local
FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria
FEI	Fondo Europeo para la Integración
FEP	Fondo Europeo de Pesca
FER	Fondo Europeo para los Refugiados
FIADOS	Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social
FIEM	Fondo para la Internalización de la Empresa
FNMT-RCM	Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda
FSE	Fondo Social Europeo
IEO	Instituto Español de Oceanografía
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGIC	Impuesto General Indirecto Canario
IGN	Instituto Geográfico Nacional
INECO	Ingeniería y Economía del Transporte, S.A.
INTA	Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial "Esteban Terradas"
INTECO	Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación, S.A.



TRIBUNAL DE CUENTAS

ISCI	Instituto de Salud Carlos III
ISDEFE	Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LGP	Ley General Presupuestaria
LGS	Ley General de Subvenciones
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LOTT	Ley de Ordenación del Transporte Terrestre
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Medio Ambiente y Alimentación
MERCASA	Mercados Centrales de Abastecimiento, S.A.
MESS	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
MFTO	Ministerio de Fomento
MHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
MIET	Ministerio de Industria, Energía y Turismo
MINECO	Ministerio de Economía y Competitividad
MSSSI	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OECC	Oficina Española de Cambio Climático
ORDEN AAA	Orden del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
ORDEN ARM	Orden del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino
ORDEN CIN	Orden del Ministerio de Ciencia e Innovación
ORDEN EHA	Orden del Ministerio de Economía y Hacienda
ORDEN FOM	Orden del Ministerio de Fomento
ORDEN HAP	Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
ORDEN SAS	Orden del Ministerio de Sanidad y Política Social
ORDEN TAP	Orden del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública
ORDEN TER	Orden del Ministerio de Política Territorial
PEM	Presupuesto de Ejecución Material
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PN	Parques Nacionales
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas



TRIBUNAL DE CUENTAS

RD	Real Decreto
SECT	Secretaría de Estado de Cooperación Territorial
SEGIPSA	Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria, S.A.
SEGITTUR	Sociedad Estatal para la gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, S.A.
SEIDI	Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación
SEITV	Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda
SENASA	Sociedad Estatal para las Enseñanzas Aeronáuticas, S.A.
SEPI	Sociedad Estatal de Participaciones Industriales
SEPIDES	SEPI, Desarrollo Empresarial, S.A.
SG	Secretaría General
SGM	Secretaría General del Mar
SGAA	Secretaría General de Agricultura y Alimentación
SGSSA	Sistema Gestor de Subvenciones de Seguros Agrarios
SGTA	Subdirección General de Tráfico Aéreo
SNS	Sistema Nacional de Salud
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TIFSA	Tecnología e Investigación Ferroviaria, S.A.
TRAGSA	Empresa de Transformación Agraria, S.A.
TRAGSATEC	Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A.
TURESPAÑA	Instituto de Turismo de España
OAAA	Organismos Autónomos
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea
ZEPAS	Zonas de Especial Protección para las Aves



TRIBUNAL DE CUENTAS

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El presente Informe ha sido realizado por el Tribunal de Cuentas de conformidad con la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su funcionamiento, en cumplimiento del Programa de Fiscalizaciones para el año 2013 aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 20 de diciembre de 2012, en el que fue incluida, a iniciativa del propio Tribunal, la realización de una *Fiscalización de las encomiendas de gestión de determinados Ministerios, Organismos y otras Entidades Públicas llevadas a cabo al amparo de la legislación que habilita esta forma instrumental de gestión administrativa*.

Las Directrices Técnicas a las que se ha ajustado esta fiscalización fueron aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de marzo de 2013.

I.2. OBJETO Y ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN

I.2.1. Constituye el objeto de esta fiscalización el análisis de las encomiendas de gestión formalizadas en los años 2011 y 2012 con entidades que tienen atribuida la condición de medio propio o servicio técnico dentro del ámbito de la Administración Económica del Estado, por los Ministerios y sus Organismos Autónomos y Agencias dependientes relacionados en el cuadro nº 1. La fiscalización del seguimiento y control de la ejecución de las encomiendas ha abarcado lo ejecutado hasta el momento de la finalización de los trabajos de fiscalización extendiéndose su alcance hasta el año 2014. Cuando ello ha sido preciso, se ha procedido al análisis puntual de alguna encomienda formalizada en ejercicios anteriores, por estar relacionada con las encomiendas formalizadas en el periodo 2011-2012, de conformidad con las Directrices Técnicas de la fiscalización. Debe tenerse presente que el Tribunal de Cuentas ya ha aprobado un *Informe de Fiscalización de la utilización de la encomienda de gestión regulada en la legislación de contratación pública por los Ministerios, Agencias y Organismos Autónomos del Área Político-Administrativa del Estado*.

En el siguiente cuadro nº 1, y con más detalle en el anexo 1 que acompaña a este informe, se expone el número y el importe de las encomiendas formalizadas dentro del ámbito objetivo y temporal al que se refiere el presente Informe de Fiscalización, de acuerdo con la información certificada por las entidades al Tribunal de Cuentas.



TRIBUNAL DE CUENTAS

CUADRO Nº 1

ENTIDAD ENCOMENDANTE	2011		2012		TOTAL 2011-2012	
	Nº ENCOMIENDAS	IMPORTE (en euros)	Nº ENCOMIENDAS	IMPORTE (en euros)	Nº ENCOMIENDAS	IMPORTE (en euros)
Mº DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE	257	187.407.839,94	94	64.688.213,73	351	252.096.053,67
OOAA Y AGENCIAS	247	116.198.836,96	136	88.521.176,32	383	204.720.013,28
Mº DE FOMENTO	53	36.691.365,19	39	26.093.975,28	92	62.785.340,47
OOAA Y AGENCIAS	31	16.895.382	30	19.031.602,55	61	35.926.984,55
Mº DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	27	21.754.729,87	16	4.377.616,38	43	26.132.346,25
OOAA Y AGENCIAS	1	81.849,81	1	81.849,81	2	163.699,62
Mº DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL*	5	2.099.763,26	4	1.109.848,14	9	3.209.611,40
Mº DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO	21	13.797.683,73	12	10.574.911,65	33	24.372.595,38
OOAA Y AGENCIAS	20	68.218.866,07	10	2.587.632,94	30	70.806.499,01
Mº DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD	19	10.779.103,91	5	1.520.708,41	24	12.299.812,32
OOAA Y AGENCIAS	9	2.561.655,25	9	2.663.884,55	18	5.225.539,8
Mº DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD	38	12.297.726,70	38	16.236.531,23	76	28.534.257,93
OOAA Y AGENCIAS	15	8.013.669,04	11	4.562.268,57	26	12.575.937,61
TOTAL	743	496.798.471,73	405	242.050.219,56	1.148	738.848.691,29

* Las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social no forman parte del ámbito subjetivo de la presente fiscalización.

Debe indicarse que en el presente Informe se designa a los ministerios, organismos y entidades fiscalizadas de acuerdo con el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales y sus normas de desarrollo. Dicho Real Decreto entró en vigor durante el periodo fiscalizado. Por tanto, los ministerios que cambiaron de denominación y las unidades que cambiaron de adscripción han sido fiscalizadas dentro de su actual ubicación orgánica.

1.2.2. La encomienda de gestión es un instrumento jurídico en virtud del cual un órgano administrativo, un organismo público o una entidad del sector público –encomendante-, encarga a otra Administración o a otro ente, organismo o entidad del sector público –encomendatario- la realización de una determinada actividad o prestación sin cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio.

Se trata de una forma de gestión administrativa, cuya importancia cuantitativa y cualitativa ha experimentado un crecimiento sostenido en los últimos años, en especial en la modalidad de



TRIBUNAL DE CUENTAS

encomienda conferida a las entidades que tienen atribuida la condición de medio propio de las Administraciones Públicas, y que ha adquirido un peso relevante en determinadas áreas de gestión, como revela el anterior cuadro nº 1¹.

Este tipo de encomienda de gestión se encuentra a caballo entre la actuación directa por parte de la Administración y la contratación externa para la provisión de bienes y servicios, y presenta ciertas afinidades con otras figuras administrativas como los convenios de colaboración o la ejecución de obras y fabricación de bienes muebles por la Administración, y la ejecución de servicios con la colaboración de empresarios particulares.

No obstante, la característica determinante del recurso a la encomienda de gestión es que su empleo constituye una excepción a la aplicación de la legislación reguladora de la contratación pública y por ello esta figura ha sido paulatinamente perfilada por la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en aplicación de las Directivas Comunitarias reguladoras de la contratación pública, lo que, a su vez, ha provocado sucesivas modificaciones de nuestra legislación para adaptarse a las exigencias comunitarias a este respecto. Este proceso es continuo y así, próximamente, España deberá abordar la transposición de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

La encomienda de gestión fue en origen objeto de regulación general en el art. 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), que habilitó la posibilidad de llevar a cabo encomiendas de gestión para la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho público, a favor de otros órganos o Entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se poseyeran los medios técnicos idóneos para su desempeño.

El propio artículo 15 de la LRJPAC limitó el recurso a esta figura exclusivamente al marco administrativo, al excluir la posibilidad de efectuar encomiendas cuando la realización de las actividades técnicas, de servicio, o de carácter material fueran a llevarse a cabo por personas de Derecho privado debiendo, en ese caso, ajustarse a la legislación de contratos.

Por su parte, la legislación de contratos ha ido modulando con distinto grado de precisión a lo largo del tiempo, la exclusión de su ámbito de aplicación de este tipo de encomiendas.

La primera referencia expresa en este sentido fue introducida en el entonces vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) por medio del artículo 34 del Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 marzo, que excluyó del ámbito de aplicación del TRLCAP a "*Las encomiendas de gestión que se realicen a las entidades y a las sociedades cuyo capital pertenezca totalmente a la propia Administración pública*" (letra I del artículo 3.1 del TRLCAP), pero sin identificar ni establecer el régimen jurídico aplicable a las mismas, que,

¹ A este respecto cabe recordar que algunos de los riesgos derivados del recurso a la encomienda de gestión han sido ya advertidos por parte del Tribunal de Cuentas en el curso de otras fiscalizaciones sobre distintos aspectos de la gestión económico-financiera del sector público tanto estatal, como autonómico y local, debiendo destacarse por su carácter monográfico el "*Informe de Fiscalización de la utilización de la encomienda de gestión regulada en la legislación de contratación pública por los Ministerios, Agencias y Organismos Autónomos del Área Político-Administrativa del Estado, ejercicios 2008 – 2012*", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de noviembre de 2013.



TRIBUNAL DE CUENTAS

según el apartado 2 del artículo 3 del TRLCAP debían configurar sus normas especiales de aplicación.

Más adelante, la disposición final cuarta de la Ley 42/2006, de 28 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007 modificó la referida letra l) del artículo 3.1 del TRLCAP, restringiendo el ámbito de la mencionada exclusión a *“las encomiendas de gestión que se confieran a entidades y sociedades cuyo capital sea en su totalidad de titularidad pública y sobre las que la Administración que efectúa la encomienda ostente un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios, siempre que estas sociedades y entidades realicen la parte esencial de su actividad con la entidad o entidades que las controlan”* (y de nuevo, sin referenciar ni establecer las normas especiales de aplicación a este supuesto).

Por último, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), cambió la conceptualización, el alcance, e incluso parcialmente la denominación de esta figura rediseñándola como *“negocio jurídico en cuya virtud se encargue a una entidad que, conforme a lo señalado en el artículo 24.6, tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del mismo, la realización de una determinada prestación”*, con unos perfiles emparentados, pero ya claramente diferenciados, con respecto a la encomienda de gestión regulada por el artículo 15 de la LRJPAC, en los términos que desarrollaron los artículos 4.1 n) y 24.6 de la mencionada Ley de Contratos del Sector Público, y que mantienen actualmente los mismos artículos del Texto Refundido de dicha Ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP).

Esta regulación contenida en el TRLCSP ha venido a plasmar en nuestro derecho la doctrina elaborada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (significativamente a partir de la conocida Sentencia de 18 de noviembre de 1999, C-107/98, asunto Teckal) en torno a los denominados contratos *in house providing* calificados en el propio TRLCSP como encargos o encomiendas a entes propios.

1.2.3. Así, con arreglo a los artículos 4.1.n) y 24.6 de la LCSP (y del TRLCSP), lo decisivo para que una operación pueda calificarse como encomienda de gestión a medios propios, y ser por ello excluida de la aplicación de la legislación reguladora de la contratación pública, es el tipo de relación que se establece entre el poder adjudicador que hace el encargo, y el ente del sector público que lo recibe, que debe ser una relación de dependencia materializada en el cumplimiento de una serie de requisitos, establecidos en el artículo 24.6 del TRLCSP, y que son los siguientes:

- Que el poder adjudicador que realiza la encomienda ostente sobre el encomendatario un control análogo al que puede ejercer sobre sus propios servicios. A este respecto, el TRLCSP establece que, en todo caso, se entenderá que los poderes adjudicadores ostentan sobre un ente, organismo o entidad un control análogo al que tienen sobre sus propios servicios si pueden conferirles encomiendas de gestión que sean de ejecución obligatoria para ellos de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante y cuya retribución se fije por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependan.
- Que el encomendatario debe realizar la parte esencial de su actividad para el poder adjudicador que realiza la encomienda.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- Que si se trata de sociedades, además, la totalidad de su capital tendrá que ser de titularidad pública.

La condición de medio propio y servicio técnico de las entidades que cumplan estos requisitos de fondo debe además ser reconocida formal y expresamente por la norma que las cree o por sus estatutos, que deberán determinar las entidades respecto de las cuales tienen esta condición y precisar el régimen de las encomiendas que se les puedan conferir o las condiciones en que podrán adjudicárseles contratos, y determinará para ellas la imposibilidad de participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que sean medios propios, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas.

Este régimen regulador de las encomiendas introducido por la LCSP ha supuesto que el ámbito de aplicación del artículo 15 de la LRJPAC haya quedado en la práctica reducido al puramente administrativo, limitado a actuaciones objetiva y subjetivamente ajenas al ámbito de la legislación de contratos, y ligadas por tanto estrechamente al ejercicio de las competencias propias de los órganos administrativos.

Por el contrario, a partir de la entrada en vigor de la LCSP, la celebración de encomiendas con contenido materialmente contractual (provisión de bienes o servicios a cambio de una contraprestación dineraria), pero excluidas de la legislación de contratos, ha encontrado en los artículos 4.1.n) y 24.6 del TRCLSP un cauce legal de expansión actualmente en pleno desarrollo.

I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN, PROCEDIMIENTO Y METODOLOGÍA

I.3.1. La presente fiscalización aborda aspectos de regularidad y de procedimientos, extendiéndose a la comprobación del cumplimiento de la legalidad en la preparación, tramitación, seguimiento de la ejecución y terminación de las encomiendas, así como de la adecuación del recurso a las encomiendas al principio de eficiencia en la utilización de los recursos públicos y de eficacia en el cumplimiento de objetivos por parte de los órganos y unidades que las confirieron.

En este sentido, los objetivos de la fiscalización establecidos en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal han sido los siguientes:

- a) Verificar el cumplimiento de la normativa aplicable, en particular la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y su texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; las normas especiales de creación y regulación de los medios propios y servicios técnicos con los que se han llevado a cabo las encomiendas, y demás normativa de aplicación. En especial se ha verificado el cumplimiento de los requisitos sustantivos necesarios exigidos por los artículos 4.1.n), y 24.6 de la LCSP.
- b) Verificar la existencia de disposiciones especiales de carácter general, normas internas, instrucciones, manuales o guías de procedimiento reguladoras de la gestión y tramitación de las encomiendas, aplicables en el ámbito de actuación de los distintos órganos y entidades encomendantes.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- c) Comprobar la existencia de criterios de planificación a los que se ajuste el recurso a las encomiendas de gestión por parte de los órganos y entidades encomendantes.
- d) Verificar el cumplimiento de los procedimientos administrativos y de gasto en la tramitación de los expedientes.
- e) Verificar la existencia de mecanismos de control sobre la ejecución de las encomiendas por parte del encomendante (control de tiempos, de calidad, de desviaciones con respecto al encargo original, etc.).
- f) Verificación de la existencia de modificaciones, revisiones de precios, prórrogas o resolución anticipada de las encomiendas, y su adecuación a criterios de legalidad y eficiencia.
- g) Verificar la existencia de estudios de mercado o de costes que avalen el recurso a las encomiendas como forma más eficiente o económica de gestión así como la adecuación de las tarifas aplicadas al coste de las actividades encomendadas en el marco del régimen económico aplicable a cada encomienda.
- h) Verificación de la existencia de medios justificativos que acrediten el cumplimiento de la finalidad perseguida a través de la encomienda o que permitan constatar que se han alcanzado los objetivos previstos.
- i) Verificar que la encomienda de gestión no ha sido un recurso utilizado para financiar actividades ajenas a los fines del encomendante o que debieron ser objeto de financiación por otras vías, singularmente a través de subvenciones públicas sujetas a su legislación específica.
- j) Comprobar la existencia de previsiones preventivas en relación con determinadas prácticas que constituyen riesgos potenciales inherentes a la figura de la encomienda de gestión tales como la encomienda de actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades públicas; la inadecuación entre el objeto de la encomienda y la selección del encomendatario (falta de concordancia entre los fines, funciones u objeto social del encomendatario seleccionado y el contenido de la encomienda o falta de disponibilidad efectiva de medios adecuados para llevarla a cabo); la ausencia de control por los encomendantes de la posible subcontratación de las prestaciones encomendadas con el subsiguiente sometimiento de los subcontratos al derecho privado y la consiguiente pérdida de garantías del régimen de la contratación administrativa; la posible sustitución de encomiendas de resultado por encomiendas de actividad, que pudieran constituir supuestos de cesión irregular de trabajadores, y otras prácticas de riesgo susceptibles de ser detectadas en el curso de la fiscalización.
- k) Verificar la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

1.3.2. Para ello se ha procedido al análisis de los procedimientos y de la documentación integrante de los expedientes de las encomiendas realizadas así como del seguimiento de su ejecución y control por parte de la Administración encomendante.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Con el fin de determinar los órganos, organismos y agencias susceptibles de ser fiscalizados en su condición de sujetos ordenantes de los encargos tramitados como encomiendas, el Tribunal de Cuentas solicitó la remisión de relaciones certificadas comprensivas de todas las encomiendas de gestión formalizadas por los distintos órganos y unidades administrativas de los Ministerios, Organismos Autónomos y Agencias dentro del Ámbito de la Administración Económica del Estado en cada uno de los ejercicios 2009, 2010, 2011 y 2012.

A la vista de la información remitida, se seleccionaron los sujetos a fiscalizar y los concretos expedientes de encomiendas correspondientes a los ejercicios 2011 y 2012 resultando la muestra que se especifica en el siguiente cuadro nº 2:

CUADRO Nº2.

ENTIDAD	TOTAL ENCOMIENDAS FORMALIZADAS POR LAS ENTIDADES SELECCIONADAS PARA SU FISCALIZACIÓN 2011-2012		TOTAL ENCOMIENDAS ANALIZADAS (formalizadas en 2011-2012)			
	Nº ENCOMIENDAS	IMPORTE (en euros)	Nº ENCOMIENDAS	IMPORTE (en euros)	% SOBRE TOTAL ENCOMIENDAS	% SOBRE IMPORTE TOTAL
MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE	351	252.096.053,67	25*	69.174.127,44	7,1%	27,4%
PARQUES NACIONALES	67	50.411.777,60	2	16.628.594,82	3,0%	33,0%
FONDO ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA	38	42.954.622,82	2	4.819.126,74	5,3%	11,2%
ENTIDAD ESTATAL DE SEGUROS AGRARIOS	15	2.030.891,92	10	1.964.173,47	66,7%	96,7%
CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO	58	9.176.196,41	3	2.338.328,17	5,2%	25,5%
CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA	23	11.535.735,82	2	1.555.250,19	8,7%	13,5%
CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL JUCAR	26	11.779.883,35	2	996.565,02	7,7%	8,5%
MINISTERIO DE FOMENTO	92	62.785.340,47	24	38.944.196,08	28,2%	65,1%
AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA	58	35.737.404,81	2	2.053.751,45	3,4%	5,7%
MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	43	26.132.346,25	16	16.497.701,16	37,2%	63,1%
MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	9	3.209.611,40	1	1.469.611,62	11,1%	45,8%
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO	33	24.372.595,38	5	6.643.275,91	15,2%	27,3%
INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA	25	69.853.331,42	2	1.828.798,58	8,0%	2,6%



TRIBUNAL DE CUENTAS

ENTIDAD	TOTAL ENCOMIENDAS FORMALIZADAS POR LAS ENTIDADES SELECCIONADAS PARA SU FISCALIZACIÓN 2011-2012		TOTAL ENCOMIENDAS ANALIZADAS (formalizadas en 2011-2012)			
	Nº ENCOMIENDAS	IMPORTE (en euros)	Nº ENCOMIENDAS	IMPORTE (en euros)	% SOBRE TOTAL ENCOMIENDAS	% SOBRE IMPORTE TOTAL
MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD	24	12.299.812,32	5	6.386.798,32	20,8%	51,9%
AGENCIA ESPAÑOLA DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS SANITARIOS	10	2.998.074,39	2	1.318.670,62	20,0%	44,0%
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD	76	28.534.257,93	7	17.192.727,65	9,2%	60,3%
INSTITUTO ESPAÑOL DE OCEANOGRAFÍA	8	7.767.893,86	2	4.681.111,62	25,0%	60,3%
SUBTOTAL/ entidades seleccionadas	956	653.675.829,82	112	194.492.808,86	11,7%	29,8%
TOTAL/ conjunto entidades	1.148	738.848.691,29	112	194.492.808,86	9,7%	26,3%

*A las encomiendas seleccionadas correspondientes al periodo fiscalizado, se ha añadido una más, formalizada en el ejercicio 2009 por importe de 5.834.078'83 euros, al ser antecedente de una de las seleccionadas correspondientes al ejercicio 2011, y cuya finalización se ha producido en 2014.

La selección del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y del Ministerio de Fomento y sus expedientes se llevó a cabo al ser estos los dos departamentos que acumulan un mayor número e importe de encomiendas encargadas a medios propios en el ámbito de la Administración Económica del Estado.

Los demás órganos, entidades y expedientes fueron seleccionados en función de la distinta tipología del objeto de las encomiendas por ellos celebrados y de la naturaleza jurídica de la entidad encomendante del encargo, con el fin de que la muestra escogida resultara suficientemente amplia y representativa para dar cumplimiento a los objetivos de la fiscalización.

Se han realizado comprobaciones y pruebas de fiscalización sustantivas específicas en los Ministerios de Fomento, de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y de Hacienda y Administraciones Públicas, así como en el Organismo Autónomo Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA) consistentes en el examen de las actividades organizativas y de planificación relacionadas con el uso de las encomiendas de gestión, así como de la normativa dictada por los mismos en esta materia, y se han verificado mediante visitas a las unidades gestoras encargadas de las encomiendas seleccionadas todos los aspectos referidos a su gestión, desde su preparación y formalización hasta el control de su ejecución, terminación y liquidación.

En los demás casos se ha procedido al examen de los expedientes seleccionados. Todos ellos se relacionan en el anexo 2. La documentación que ha sido requerida como contenido mínimo de los expedientes se relaciona en el anexo 3.



TRIBUNAL DE CUENTAS

I.4. MARCO JURÍDICO

La regulación de las encomiendas de gestión fiscalizadas conferidas a medios propios ha estado sujeta durante el periodo objeto de análisis a la siguiente normativa de referencia:

- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (ya derogada) y Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en particular sus artículos 4.1.n) y 24.6, así como sus principios para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse, de acuerdo con su art. 4.2.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.
- Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de mayo de 2008, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos.
- Acuerdo del Consejo de Ministros, de 6 de junio de 2008, por el que se dan instrucciones para la atribución de la condición de medio propio y servicio técnico a sociedades mercantiles estatales cuyo capital corresponde en su integridad a la Administración General del Estado o a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales y a fundaciones constituidas con aportación íntegra de esta entidad.

Además de estas normas de general aplicación, han estado vigentes las reglas especiales contenidas en las normas de creación y estatutarias, de diversa naturaleza y rango legal, de cada entidad considerada como medio propio. Dentro del ámbito de la presente fiscalización se han tenido presentes las siguientes:

- Disposición adicional 25ª del TRLCSP relativa al "Régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima» (TRAGSA), y de sus filiales" y Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima (TRAGSA), y de sus filiales.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- Artículo 67 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que regula el "Régimen Jurídico de la Sociedad Estatal para las Enseñanzas Aeronáuticas Civiles, S.A. (SENASA)" y Orden FOM 2140/2005, de 27 de junio, por la que se regulan los encargos a realizar por SENASA para la ejecución de actuaciones materiales propias de la inspección aeronáutica (modificada por Orden FOM 625/2008, de 28 de febrero).
- Disposición adicional 10ª de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, relativa al "Régimen jurídico de la "Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, Sociedad Anónima (SEGIPSA)".
- Real Decreto 1136/2002, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX), modificado por Real Decreto 582/2011, de 20 de abril.
- Real Decreto 1952/2000, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), modificado por Reales Decretos 246/2009, de 27 de febrero, 718/2010, de 28 de mayo y 622/2014, de 18 de julio.
- Real Decreto 1114/1999, de 25 de junio, por el que se adapta la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, se aprueba su Estatuto y se acuerda su denominación como Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda (FNMT-RCM), modificado por Reales Decretos 199/2009, de 23 de febrero, 390/2011, de 18 de marzo, y 336/2014, de 9 de mayo.
- Real Decreto 88/2001, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial "Esteban Terradas" (INTA), modificado por Real Decreto 343/2010, de 19 de marzo.
- Real Decreto 375/2001, de 6 de abril, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto de Salud "Carlos III" (ISCIII), modificado por Reales Decretos 590/2005, de 20 de mayo, 246/2009, de 27 de febrero, 1672/2009, de 6 de noviembre, y 622/2014, de 18 de julio.
- Real Decreto 164/2002, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Red.es, modificado por Reales Decretos 1433/2008, de 29 de agosto, y 351/2011, de 11 de marzo.
- Estatutos de las sociedades mercantiles estatales Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación, S.A. (INTECO), Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (ISDEFE), Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, S.A. (SEGITTUR), SEPI Desarrollo Empresarial, S.A. (SEPIDES), Ingeniería y Economía del Transporte, S.A. (INECO), P4R, S.A. (en la actualidad Sociedad Estatal España Expansión Exterior, S.A.), MERCASA, y de las Fundaciones CENATIC (Centro Nacional de Referencia de Aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación basadas en Fuentes Abiertas) y EOI (Escuela de Organización Industrial).



TRIBUNAL DE CUENTAS

I.5. LIMITACIONES AL ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado plena colaboración los responsables de los órganos, unidades y entidades fiscalizadas.

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el anteproyecto de informe de la presente fiscalización fue remitido a cada uno de los actuales responsables de los 17 ministerios, organismos y agencias fiscalizados, así como a quienes lo fueron durante el periodo fiscalizado, para la formulación de las alegaciones que estimaran pertinentes, pudiendo acompañarlas de los documentos y justificaciones que juzgaran adecuados. En dos casos se concedió una ampliación del plazo fijado inicialmente para cumplimentar este trámite, previa petición razonada al respecto presentada en ambos casos en tiempo y forma.

Todos los responsables actuales han remitido escritos formulando alegaciones y aportando documentación complementaria o justificativa dentro del plazo concedido para ello, con una única excepción (Instituto Español de Oceanografía) en que las alegaciones fueron remitidas transcurrido ya dicho plazo. No obstante, también en este caso se ha procedido a su análisis y valoración.

Por su parte, de los 18 exresponsables de los ministerios y organismos fiscalizados a los que fue remitido el anteproyecto de informe (en algunos casos no ha habido cambios en la titularidad del cargo, mientras que en otros se han producido varios cambios), se ha recibido contestación de 7², indicando en la generalidad de los casos la imposibilidad de formular alegaciones al carecer de la documentación necesaria para ello como consecuencia de haber cesado ya en el cargo, formulando algunos consideraciones muy generales sobre su gestión, o remitiéndose o adhiriéndose a las alegaciones formuladas por los actuales responsables del órgano o entidad.

Por otro lado, si bien el objeto de la fiscalización ha sido la gestión, la tramitación de los procedimientos administrativos y el seguimiento de la ejecución llevados a cabo por los órganos y entidades encomendantes de los encargos, en ocasiones, el análisis efectuado ha conducido necesariamente a exponer algunas consideraciones que pueden afectar a las entidades encomendatarias de algunas de las encomiendas de gestión analizadas o a alguna otra entidad del sector público.

En este sentido, las normas 54 y 55 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas (Normas de Procedimiento), aprobadas por su Pleno el 23 de diciembre de 2013, establecen que "cuando el anteproyecto de informe incluya resultados sobre la actuación de una entidad del sector público distinta de la fiscalizada y se pongan de manifiesto deficiencias o irregularidades que se refieran a ella, el anteproyecto se remitirá, asimismo, a sus

² Se trata de quienes fueron titulares de los Ministerios de Economía y Hacienda, de Política Territorial y Administración Pública, de Fomento, de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, y de Ciencia e Innovación, todos ellos durante el periodo fiscalizado hasta el mes de noviembre de 2011, así como los exresponsables de los organismos autónomos Parques Nacionales y Confederación Hidrográfica del Ebro.



TRIBUNAL DE CUENTAS

representantes legales o titulares, a efectos de cumplimentar el trámite de alegaciones”, indicando que “se remitirán a cada destinatario los apartados o epígrafes del anteproyecto que se refieran a su gestión”, y que “el escrito de remisión señalará expresamente que las alegaciones que se presenten solo podrán referirse a la gestión de la entidad concreta a la que se concede el trámite de alegaciones”.

Por ello, también han sido puestos de manifiesto a algunas entidades distintas de las fiscalizadas y a sus exresponsables –cuando ello ha resultado procedente- los correspondientes extractos del anteproyecto, en los casos concretos en los que resultaban de aplicación las citadas Normas 54 y 55³.

A la vista de las alegaciones formuladas, han sido efectuadas las oportunas modificaciones en el texto del anteproyecto inicial cuando ello ha sido procedente. No han sido objeto de tratamiento en el texto resultante las alegaciones insuficientemente fundamentadas o consistentes en meras explicaciones o comentarios de los hechos o situaciones descritos en el informe.

³ En concreto este trámite se ha realizado con las siguientes entidades y organismos: ADIF, CEDEX, CENATIC, FNMT-RCM, INECO, INTA, ISDEFE, SEGIPSA, SENASA, SEPI, TRAGSA y TRAGSATEC. Todos ellos han formulado alegaciones a excepción de CENATIC y SEPI que han indicado expresamente que no realizarían alegaciones. También se han recibido sendos escritos de los exresponsables de ADIF y SENASA adhiriéndose a lo alegado por la entidad.



TRIBUNAL DE CUENTAS

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA Y LA REGULACIÓN ACTUAL DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN.

II.1.1. El crecimiento y consolidación del recurso a las encomiendas a medios propios como técnica de gestión administrativa contrasta significativamente con su escasa y dispersa regulación sustantiva.

La parquedad del núcleo regulativo básico de estos encargos a medios propios y su cierta marginalidad – al estar ubicado en el apartado 6 del artículo 24 del TRLCSP, de forma tangencial dentro del cuerpo normativo regulador de los contratos del sector público-, ha obligado al legislador a disciplinar determinados aspectos concretos de esta figura de manera puntual y asistemática sin terminar de resolver muchos de los problemas interpretativos que dicha parquedad propicia.

Así, cabe recordar que mediante la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de PGE para 2013 se modificó el art. 21 de la LGP con el fin de limitar los pagos anticipados para las encomiendas de gestión y los convenios de colaboración, como máximo al 10 por 100 de la cantidad total a percibir (regla del servicio hecho). La Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de PGE para 2007 y posteriormente la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de PGE para 2014, introdujeron también determinadas precisiones en materia de competencias sobre la gestión del gasto relativa a las encomiendas en el art. 74 de la LGP. Por su parte la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno las ha tenido en cuenta en su art. 8.1.b) a los efectos de su publicidad.

Pero ni el TRLCSP ni ninguna de estas normas con rango de Ley ha establecido de forma expresa la sujeción de las encomiendas a medios propios a concretos procedimientos para su tramitación, ni ha resuelto el problema de su diferenciación legal de las encomiendas de gestión puramente administrativas a las que se refiere el artículo 15 de la LRJPAC.

Además, junto a estas disposiciones con vocación de generalidad, las distintas normas de creación y funcionamiento de cada medio propio han llevado a cabo regulaciones parciales con distinto alcance, aplicables de manera singularizada a cada ente regulado⁴, o incluso a cada concreta situación de hecho que motiva la regulación⁵, lo que ha supuesto que determinados requisitos exigibles a determinados medios propios para poder llevar a cabo los encargos

⁴ Ya se ha hecho referencia en el epígrafe I.4 del presente Informe a las distintas normas aplicables dentro del ámbito al que se ha ceñido la presente fiscalización.

⁵ Merecen ser destacadas a este respecto por su mayor cercanía temporal la disposición adicional 23ª del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, relativa a la encomienda a un medio propio de la preparación y adjudicación de los contratos que han de regir la creación y gestión del sistema informático único de las Oficinas del Registro Civil; la disposición adicional séptima de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, por la que se regula la encomienda general para la prestación de servicios de administración electrónica por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda en el ámbito de la Administración General del Estado; el artículo 57 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Emprendedores por el que se regula la financiación de determinadas encomiendas con cargo al Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), etc.



TRIBUNAL DE CUENTAS

conferidos no lo han sido en otros casos (así por ejemplo, como se verá más adelante, en la delimitación de los porcentajes máximos sobre el presupuesto de la encomienda permitidos para la subcontratación).

Por otra parte, las Comunidades Autónomas han ido incorporando igualmente de forma paulatina a sus respectivos ordenamientos disposiciones con rango de ley que también, de forma más o menos aislada y con mayor o menor alcance, han supuesto la determinación de nuevos requisitos y trámites de procedimiento no siempre coincidentes en todos los casos⁶.

Todo ello constituye un conjunto normativo disperso y asistemático, que sitúa a los gestores que han de preparar, tramitar y controlar la ejecución de estas encomiendas en una situación difícilmente compatible con la seguridad jurídica que debe predicarse de la actuación de los poderes públicos, como ha podido constatar este Tribunal en el curso de los trabajos de fiscalización.

II.1.2. Como ya se ha indicado, el origen regulativo de la encomienda de gestión se encuentra en nuestro ordenamiento en el artículo 15 de la LRJPAC. Pero como también se ha advertido ya, paulatinamente se fueron desgajando conceptualmente de dicho marco normativo de referencia los encargos a medios propios, adquiriendo identidad y sustantividad propias a través de su regulación en el artículo 24.6 de la LCSP primero y del TRLCSP después, manteniendo no obstante la misma denominación legal de encomienda de gestión.

En este contexto, resulta pertinente recordar que la Circular 6/2009 de la Abogacía General del Estado concluía que: *“Tras la promulgación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, ha de entenderse modificado el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en el sentido de que este último precepto ya no puede entenderse referido a las encomiendas de gestión de contenido materialmente contractual, es decir, a las encomiendas de gestión que tengan por objeto la realización de una prestación propia de un contrato de obras, suministro o de servicios a cambio de una contraprestación económica. Como consecuencia de ello la figura de la encomienda de gestión que regula el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y la figura de la encomienda de gestión que regulan los artículos 4.1.n) y 24.6 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, se traduce en la necesaria diferenciación entre ambas por razón de sus respectivos ámbitos o contenido. Así, la figura de la encomienda de gestión a que se refiere el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, queda circunscrita siendo este su ámbito propio, a aquellas actividades o actuaciones que por su contenido sean ajenas a la legislación de contratación pública y no guarden relación con ella. La figura de la encomienda de gestión a que se refieren los artículos 4.1.n) y 24.6 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, queda limitada, siendo éste su ámbito propio, a aquellas actuaciones que consisten en la realización de prestaciones propias de los contratos de obras, suministro y servicios a cambio de una contraprestación económica. (...)”*

⁶ Con ánimo meramente ejemplificador y no enunciativo cabe citar la disposición adicional 37ª de la Ley 10/2012, de 29 de diciembre, de Presupuestos de Canarias para 2013; la disposición adicional 6ª de la Ley 10/2012, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2013; el art. 45 de la Ley 9/2012, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2013; el art. 33 de la Ley 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2013; la disposición adicional 2ª de la Ley 6/2012, de 29 de junio, de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia, etc...



TRIBUNAL DE CUENTAS

La diferenciación conceptual de ambas figuras se ve no obstante dificultada en gran medida por el empleo en las normas que las regulan de una denominación común, confirmando la inseguridad jurídica a la que se ha hecho ya referencia, pues ello ha conducido a que en algunos casos se hayan aplicado a las encomiendas encargadas a medios propios los preceptos del artículo 15 de la LRJPAC invocándolo incluso, erróneamente, como norma habilitante, en lugar del artículo 24.6 del TRLCSP. A ello se suma el hecho de que aunque sean figuras conceptualmente diferenciables, algunos mandatos y preceptos contenidos en el art. 15 de la LRJPAC han seguido siendo aplicados a las encomiendas a medios propios por los Tribunales de Justicia (a título de ejemplo cabe citar la STS 258/2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de enero de 2013).

Ejemplifica los efectos no deseables de esta situación de indefinición la regulación del requisito de la publicidad de las encomiendas. Mientras el art. 15 de la LRJPAC dispone que *“En todo caso el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicado, para su eficacia en el Diario Oficial correspondiente”*, los arts. 4.1.n) y 24.6 del TRLCSP nada dicen al respecto, lo que ha supuesto, según ha podido comprobarse en el curso de los trabajos de fiscalización, que mientras algunas encomiendas formalizadas con medios propios han sido objeto de publicación (fundamentalmente las que se han amparado formalmente para su realización en el artículo 15 de la LRJPAC), la mayoría, formalmente habilitadas por el artículo 24.6 del TRLCSP, no lo han sido. Es decir, la aplicación de una norma no idónea (el mencionado art. 15) ha tenido como efecto en este caso un resultado más garantista (la publicidad de la encomienda) que la aplicación de la norma adecuada (que no prevé expresamente la publicidad). Esta situación paradójica ha sido resuelta en parte por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que dispone en su art. 8.1.b) que *“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”*. Pero este precepto es una muestra más de la dispersión normativa que regula esta figura sin que, por lo demás, se haya resuelto la cuestión terminológica al seguir empleando la misma denominación para definir los encargos a medios propios de naturaleza contractual regulados por el artículo 24.6 del TRLCSP, que la empleada por el artículo 15 de la LRJPAC para definir la encomiendas de gestión puramente administrativas.

II.1.3. Por otra parte, el hecho de que las encomiendas encargadas a medios propios se encuentren reguladas sustantivamente dentro del TRLCSP y que su objeto material tenga un contenido prestacional característico de los contratos (realización de obras, prestación de servicios y suministro de bienes), unido a que las entidades encomendatarias son entidades con personalidad jurídica propia, ha provocado cierta confusión en su formalización, adoptando en ocasiones la forma de convenio, pacto u otras formas de acuerdo de voluntades, lo que es contrario a la esencia misma de estas encomiendas que se caracterizan por ser de ejecución obligatoria para las encomendatarias, con sujeción a las instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante y cuya retribución se fija por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependen (art. 24.6 del TRLCSP).

El error consistente en la utilización de criterios rectores de la encomienda distintos a las instrucciones unilaterales obligatorias por parte del encomendante, se ha extendido con

⁷ Este artículo 8 de la Ley 19/2013 ha entrado en vigor el 11 de diciembre de 2014, de conformidad con la disposición final novena de la Ley, razón por la cual no estaba vigente en el momento en que se formalizaron las encomiendas objeto de la presente fiscalización.



TRIBUNAL DE CUENTAS

frecuencia al clausulado de los pliegos que ha de regir las encomiendas, dejando indebidamente al mutuo acuerdo de las partes –e incluso en ocasiones a la decisión de la encomendataria- aspectos relevantes de su ejecución atinentes al objeto mismo de la encomienda, su terminación, modificaciones o prórrogas como se verá más adelante.

En otros casos, en sentido inverso, la confusión se ha producido en relación con la figura de los trabajos realizados por la propia Administración, regulada en los apartados 1 a 5 del artículo 24 del TRLCSP, olvidando que las entidades encomendatarias tenían personalidad jurídica propia diferenciada.

II.1.4. La ausencia de un cuerpo legal autónomo regulador de los encargos a medios propios ha provocado así mismo una falta de homogeneidad general en su tramitación administrativa. En efecto, al no existir en el artículo 24.6 del TRLCSP ninguna referencia expresa a la normativa de procedimiento aplicable, los distintos departamentos ministeriales y organismos han tenido que desarrollar su propios procedimientos, bien de manera informal, bien mediante normas internas, recurriendo a la aplicación directa, analógica o supletoria, según los casos, de los preceptos que cada órgano gestor ha considerado pertinentes de la LRJPAC, el TRLCSP y la LGP. Ante la ausencia de un procedimiento propiamente dicho, se ha observado que con frecuencia los documentos contables sustituyen a los actos administrativos y así, no siempre existe el acto administrativo de autorización del gasto o el de reconocimiento de la obligación, sino que únicamente figuran en los expedientes los documentos contables correspondientes, de naturaleza meramente registral. También ha resultado habitual que la orden de inicio de la encomienda no se haya diferenciado como acto autónomo debidamente formalizado al margen del pliego técnico de la encomienda.

La inexistencia de criterios generales comunes de actuación debidamente normalizados ha supuesto igualmente una utilización poco homogénea de estas encomiendas, en cuanto a los fines a satisfacer. Así, como se verá a lo largo del presente informe, mientras en unos casos el recurso a las encomiendas a medios propios se ha utilizado como un instrumento para la realización de concretas actividades de carácter técnico o material de diversa complejidad (encomiendas de resultado, que constituyen el prototipo de utilización característico y adecuado de esta figura), en otros ha servido como fórmula para suplir carencias estructurales de personal o de recursos técnicos o materiales de carácter permanente (por medio de encomiendas de actividad recurrentes o estructurales), en otros se han utilizado como medio para financiar actividades que de otro modo hubieran debido ser objeto de una subvención o para canalizar actividades acordadas con otras Administraciones Públicas (AAPP) en convenios de colaboración preexistentes, y en otros simplemente se han utilizado como recurso ágil y flexible para la provisión de obras y servicios en sustitución de la licitación pública.

II.1.5. En definitiva, la regulación actual de las encomiendas a medios propios tiene un carácter incidental no sustantivo, determinado por la necesidad de adaptación de esta forma de gestión a las exigencias comunitarias marcadas por las Directivas y la Jurisprudencia del TJUE interesadas en establecer fórmulas que impidan falsear las reglas de la competencia en el ámbito de la licitación pública. Pero esta nueva forma de gestión ha adquirido dimensión propia y trascendencia suficiente como para que nuestra legislación la aborde como una forma de gestión de las AAPP con sustantividad propia, merecedora de una normativa reguladora que discipline el recurso a estas encomiendas de forma precisa, clara y garantista.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Muchas de las deficiencias observadas en el presente informe derivan sin duda de la inexistencia de una regulación básica, codificada en un cuerpo legal único, claramente delimitadora del objeto, requisitos, procedimiento, controles y responsabilidades de las encomiendas a medios propios.

II.2. IMPLICACIONES Y PRINCIPALES RIESGOS DETECTADOS DERIVADOS DEL RECURSO A LA ENCOMIENDA COMO FORMA HABITUAL DE GESTIÓN

II.2.1. La justificación de la elección de la encomienda a medios propios como forma de gestión

Las formas en las que se manifiesta la actividad de las AAPP son cada vez más diversas y complejas. A la tradicional gestión directa por las propias unidades y servicios administrativos, se han ido sumando formas cada vez más elaboradas de contratación, de colaboración público-privada, de colaboración interadministrativa, o de utilización de entes instrumentales de diversa naturaleza jurídica (organismos, agencias, entidades, fundaciones, sociedades, consorcios, etc.) sujetos a regímenes jurídicos dispares. Es en este contexto en el que ha tenido lugar en los últimos años la expansión del recurso a las encomiendas a medios propios.

Conviene recordar desde un principio que el art. 12.1 de la LRJPAC dispone que *“La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes. La encomienda de gestión, la delegación de firma y la suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén”*.

El carácter irrenunciable de la competencia no implica sin embargo que los órganos titulares de la misma no puedan acudir al empleo de medios externos que auxilien o coadyuven al ejercicio de dicha competencia, porque la ley les habilita para ello.

En estos casos, las AAPP deben escoger la opción organizativa más adecuada para la ejecución de las actividades materiales necesarias en el ejercicio de su competencia y esta capacidad de elección es expresión de su poder de auto-organización. Sin embargo, esta elección no es neutra pues la opción entre la ejecución directa de las actividades por las propias unidades administrativas y su externalización con terceros, y dentro de esta alternativa, la elección entre la encomienda de gestión a medios propios, la licitación pública, o la celebración de convenios de colaboración con otras administraciones u otras fórmulas de colaboración, tendrán importantes repercusiones sobre el régimen jurídico aplicable, sobre el coste y la eficacia de los servicios, sobre el control de su dirección y ejecución, sobre el principio de libre concurrencia y sobre el propio mercado.

Las AAPP cuentan por tanto con distintos instrumentos que les permiten completar su capacidad de acción, en caso de insuficiencia de los medios ordinarios de que disponen o de insuficiencia de su especialización, bien para atender necesidades de carácter coyuntural, bien para prestar determinados servicios que sea preferible confiar a empresas o entidades especializadas por razones de economía o de eficacia, sin necesidad de una inadecuada ampliación de las unidades administrativas.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Pero para ello, resulta requisito necesario e imprescindible que el recurso a cualquiera de estas medidas esté suficientemente motivado y justificado. Así lo exige el TRLCSP para justificar el recurso a la contratación, y así debe aplicarse por igual al recurso a las encomiendas a medios propios.

La encomienda de gestión a medios propios es una figura que indudablemente facilita la actividad de los órganos y entidades del sector público, permitiendo una flexibilidad procedimental imposible de obtener mediante otras técnicas de gestión, y facultando su actuación al margen de las garantías que ofrece el TRLCSP y del principio de libre concurrencia al que está sujeta la contratación pública.

Como no puede ser de otro modo, esta excepcionalidad exige que el empleo de las encomiendas deba estar debidamente motivado.

En el curso de los trabajos de fiscalización se ha observado que, con carácter general, figuran en los expedientes documentos que formalmente cubren esta exigencia. En concreto, la justificación del recurso a la encomienda se ha basado principalmente en la falta de medios para el desarrollo de las actividades encargadas, en la celeridad en su formalización y flexibilidad en su ejecución, en la incapacidad del mercado para prestar los servicios requeridos, o en la mera idoneidad de que los trabajos fueran ejecutados por la entidad encomendataria por su experiencia o especialización.

Sin embargo, esta justificación ha consistido con carácter general, y salvo excepciones puntuales, en el mero enunciado formal, puramente declarativo, de circunstancias o situaciones que en los expedientes no han quedado suficientemente acreditadas, al no estar documentadas mediante los correspondientes informes o estudios. No se han concretado así las ventajas del recurso a la encomienda frente al contrato, ni se han valorado otros aspectos fundamentales como los relacionados con los costes de una alternativa frente a la otra, sin que tampoco existan estudios de cargas de trabajo que sirvan de apoyo a la justificación de falta de medios, especialmente en aquellos casos en que el objeto de la encomienda ha coincidido con la actividad habitual propia de los órganos o unidades encomendantes, ni se ha aportado ninguna información que acredite la inmadurez del mercado.

En este contexto, de no recurrir a las encomiendas a medios propios más que en los casos estrictamente necesarios y una vez contrastada su mayor idoneidad, y de no abordar con rigor el cumplimiento de la exigencia de motivarlas fundada y adecuadamente, los órganos encomendantes corren el riesgo de incurrir en la infrutilización de sus propios medios materiales y personales, en la pérdida del control directo de la actividad que se encomienda y en la descapitalización de sus recursos técnicos propios, con las implicaciones que ello conlleva, como se constatará a lo largo del presente informe.

II.2.2. La encomienda de gestión y los riesgos de su posible solapamiento con el ejercicio de las competencias propias de los órganos encomendantes

II.2.2.1. Como ya se ha recordado antes, la competencia es creada y atribuida por la ley a los órganos que la propia ley determina. A través de la encomienda de gestión, el órgano titular de la competencia atribuye a un tercero —el medio propio en este caso— la realización de determinadas actividades de carácter material, técnico o de servicio, necesarias para un mejor desarrollo de la competencia que tiene atribuida, debiendo asegurarse la plena compatibilidad de su desempeño con el mandato contenido en el art. 12 de la LRJPAC, en virtud del cual la



TRIBUNAL DE CUENTAS

encomienda de gestión no puede suponer alteración alguna de la titularidad de la competencia. En este mismo sentido, el art. 15 de la LRJPAC dispone que *“La encomienda de gestión no supone cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio”*.

Por ello el primero de los límites que no puede franquear la Administración encomendante cuando recurre al uso de la encomienda es que a través de su empleo se altere *de facto* la titularidad de la competencia mediante la sustitución de los órganos en el ejercicio de las actividades que como tales les corresponden por los medios propios, y menos aún que ello pueda tener lugar de forma sistemática o habitual.

Y sin embargo, han resultado frecuentes los casos en los que el objeto de los trabajos encomendados, en lugar de ser concreto, determinado, ceñido a tareas técnicas de apoyo o a la realización de actividades materiales complementarias a la actividad puramente administrativa, ha sido definido de forma tan genérica que ha resultado coincidente con la competencia atribuida normativamente al órgano, lo que ha dado lugar a la sustitución fáctica del órgano en el ejercicio de sus tareas propias por la entidad encomendaria. A su vez, en otros casos, la encomienda ha servido para llevar a cabo el traspaso a un medio propio de un programa de gestión en bloque, cuya competencia original correspondía a uno o a varios órganos administrativos.

II.2.2.2. Estas circunstancias, difícilmente compatibles con la esencia de la figura de la encomienda, devienen en claramente contrarias al ordenamiento jurídico cuando la encomienda incluye actividades que llevan aparejado el ejercicio de potestades públicas.

Además de lo dispuesto por las reglas generales sobre el ejercicio de la competencia debe recordarse ahora que el TRLCSP prohíbe los contratos de gestión de servicios públicos (art. 275) y los contratos de servicios (art. 301) *“que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos”*; la disposición adicional 15ª de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas prohíbe la encomienda de actuaciones que supongan el ejercicio de potestades administrativas en el contexto de la gestión patrimonial y el artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 abril, dispone que *“En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos”*.

Resulta a este respecto pertinente recordar que los Tribunales de Justicia están procediendo a declarar la nulidad de pleno derecho de los acuerdos u órdenes de encomienda llevados a cabo con medios propios cuando estos han incluido el ejercicio de potestades públicas. Y dentro de este concepto entienden comprendidas las tareas de valoración o tratamiento de documentos administrativos y las tareas organizativas de los expedientes pues consideran nuestros Tribunales que estas tareas *“implican actos de ordenación e instrucción de carácter claramente administrativo y que pueden comportar –normalmente así será– el ejercicio de potestades de este orden”*, lo cual excede el concepto de *“mera actividad material”* pues este tipo de actos *“aunque sean de trámite en muchos casos suponen el ejercicio de potestades administrativas”* (Ver a este respecto la STS 258/2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de enero de 2013, confirmatoria de una sentencia de instancia en este sentido).

Como se expone a lo largo de los epígrafes II.6 y II.7 de este Informe, no han sido infrecuentes los casos en los que se ha incurrido en esta deficiencia.



TRIBUNAL DE CUENTAS

II.2.2.3. Por otra parte, llama la atención la generalización del recurso a la encomienda de gestión con medios propios por parte de algunos organismos públicos (Organismos Autónomos, Entidades Públicas Empresariales y Agencias Estatales).

Como se puede advertir en el anexo 1 que acompaña a este Informe, es el caso, en el Ministerio de Fomento, de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, que en el periodo fiscalizado formalizó 58 encomiendas con medios propios por un importe de 35,7 millones de euros; en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo el organismo autónomo TURESPAÑA, que formalizó 25 encomiendas por un importe de 69,8 millones de euros; y en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, el conjunto de sus organismos dependientes (especialmente las Confederaciones Hidrográficas, pero también Parques Nacionales, FEAGA o ENESA) que encargaron un total de 383 encomiendas a medios propios por importe de 210 millones de euros, fundamentalmente a las empresas del Grupo TRAGSA.

Con independencia del efecto que estas prácticas pueden tener desde el punto de vista de la libre competencia y del Derecho Comunitario⁸, este Tribunal de Cuentas no puede dejar de poner de manifiesto la incongruencia que esta práctica representa desde el punto de vista del Derecho interno español y de los principios organizativos que informan nuestra legislación administrativa.

En efecto, los organismos públicos *“desarrollan actividades derivadas de la propia Administración General del Estado, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta”* y *“se ajustarán al principio de instrumentalidad respecto de los fines y objetivos que tengan específicamente asignados”* (arts. 1 y 44.1 de la LOFAGE). Son por tanto entes instrumentales creados para el cumplimiento de determinados fines, en régimen de descentralización funcional, y para ello han sido dotados normativamente de competencias, de plantillas de personal y de créditos presupuestarios que, por definición, deben reputarse suficientes para el cumplimiento de esos fines para los que específicamente fueron creados. En este contexto, carece de toda lógica jurídica que un ente instrumental, creado y dotado para el cumplimiento de unos fines concretos, acuda a otro ente instrumental para el cumplimiento de esos fines que justificaron su creación. Esta situación resulta singularmente paradójica en los casos –como se verá más adelante– en los que a su vez, el medio propio ha recurrido a la subcontratación para ejecutar la totalidad o una parte sustancial de la encomienda, generando una sucesión de sujetos interpuestos en cascada (personas jurídicas públicas y privadas) que alejan cada vez más el control de la ejecución del objeto de la encomienda del titular originario de la competencia, difuminando con ello las responsabilidades en el cumplimiento de los trabajos objeto de la encomienda que, en cualquier caso, están siempre vinculados directa o indirectamente, a la satisfacción del interés público.

Esta práctica, por otra parte, puede poner de manifiesto que estos organismos ya no cumplen por sí mismos los fines -o una parte de los fines- que motivaron su creación y por tanto ese ámbito de competencia puede ser recuperado por su Administración matriz, pudiendo ser esta la que pase a gestionarlo, bien directamente, bien por medio de contratos administrativos o bien por medio de encomiendas a otro medio propio que sí cuente con medios para ello, sin necesidad en cualquier caso de añadir en la cadena otro organismo interpuesto adicional.

⁸ Ver a este respecto el Informe de la Comisión Nacional de la Competencia, de 19 de junio de 2013, sobre *“Los medios propios y las encomiendas de gestión: implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia”*.



TRIBUNAL DE CUENTAS

II.2.3. Las encomiendas de gestión y el control preventivo de cesión de trabajadores

El art. 43 del Estatuto de los Trabajadores tipifica como cesión ilegal de trabajadores la mera puesta a disposición de trabajadores por parte de una empresa cedente a otra cesionaria, teniendo los trabajadores sometidos a dicha cesión el derecho a adquirir la condición de hijos, a su elección, en la empresa cedente o en la cesionaria.

Es conocido que esta práctica ha sido sancionada por los Tribunales de la Jurisdicción Social con el reconocimiento de la condición de personal laboral indefinido no fijo en las AAPP, en los casos en los que la ejecución de contratos administrativos de servicios han podido dar lugar a estas prácticas⁹.

En la medida en que la encomienda a medios propios supone en muchos casos la participación en trabajos ligados al ejercicio de la competencia, se han advertido elevados riesgos de que algunos de ellos puedan consistir en una efectiva puesta a disposición de trabajadores por parte de la encomendataria en favor de la Administración encomendante debido a la propia naturaleza de los trabajos encomendados, lo que se confirma con el hecho de que los Tribunales de la Jurisdicción Social han aplicado la misma doctrina antes señalada cuando la cesión ha tenido lugar como consecuencia de una encomienda de gestión (así, por ejemplo la STS 4919/2012, Sala de lo Social, de 19 de junio de 2012).

De hecho la cesión irregular de trabajadores es uno de los riesgos más significativos reconocidos por los propios gestores en el curso de las visitas de fiscalización cursadas y que ha provocado la elaboración de distintas instrucciones con la finalidad de eliminar, o al menos minimizar, los riesgos de esta práctica. Destacan en este sentido las *Instrucciones conjuntas de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, de 28 de diciembre de 2012, sobre buenas prácticas para la gestión de las contrataciones de servicios y encomiendas de gestión a fin de evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores*, cuya puesta en aplicación, a partir de 2013, ha sido posterior a la fecha de formalización de las encomiendas objeto de la presente fiscalización.

Como ya se ha señalado, un número significativo de encomiendas tienen un carácter estructural y permanente, circunstancia que, en muchos casos, se reconoce expresamente en los propios expedientes, y que se repite especialmente en las encomiendas cuya finalidad es cubrir insuficiencias de plantilla de alguna unidad administrativa. Es esta reiteración a la que debe asociarse de manera especialmente acusada el citado riesgo de cesión, sin que el mismo pueda considerarse eliminado por la simple previsión formal de medidas que afectan fundamentalmente a aspectos de la relación entre la administración y el personal que ejecuta los trabajos, como puede ser que estos no se ejecuten en las dependencias del órgano encomendante -lo que en muchos casos no resulta posible-, que solo reciban instrucciones del responsable de la encomienda designado por la entidad encomendataria, que estén identificados inequívocamente como personal de esta entidad, etc. Al carácter recurrente de estas encomiendas se une el hecho de que, dada la naturaleza de las tareas a realizar, su eficacia depende en gran medida de la estabilidad del personal responsable de su ejecución, de tal forma que la experiencia y el conocimiento de las tareas a desarrollar son las que

⁹ Ello dio lugar a que el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobara el 26 de febrero de 2009 una "Moción sobre la necesidad de evitar los riesgos de que los trabajadores de las Empresas de Servicios contratadas por la Administración, por las condiciones en que se desarrolla la actividad contratada, se conviertan en personal laboral de la Administración en virtud de sentencias judiciales".



TRIBUNAL DE CUENTAS

justifican el recurso a la encomienda. Por ello en estos casos, más allá de las formalidades de rigor, deben extremarse los controles en la forma en que se establecen y llevan a cabo de hecho las relaciones entre la Administración encomendante y la encomendaria y cómo se articulan estas entre el personal propio de la administración encomendante y el personal que ejecuta los trabajos de la entidad encomendaria.

Ante esta situación los órganos encomendantes deben extremar su celo en la aplicación de la mencionada Instrucción de 28 de diciembre de 2012, así como en la adopción de cuantas medidas preventivas y de control sean oportunas para evitar las circunstancias descritas.

II.2.4. El recurso a la encomienda de gestión y el control de la subcontratación

El recurso a la encomienda de gestión encuentra su justificación en razones de eficacia y porque el órgano o entidad encomendante no posee los medios técnicos idóneos para el desempeño de una actividad concreta. En todo caso su objeto consiste en *“la realización de una determinada prestación”* (art. 4.1.n) del TRLCSP).

El empleo de esta figura tiene solo sentido, por tanto, cuando se seleccione un medio propio que cuente con medios especialmente cualificados o especializados, idóneos para el desempeño de las actividades que constituyen su objeto, es decir la realización de la prestación en que aquella consiste. Así, este Tribunal de Cuentas considera que resulta necesario como requisito habilitante del recurso a un concreto medio propio para llevar a cabo una encomienda en los términos de los arts. 4.1.n) y 24.6 del TRLCSP, el de su idoneidad para ejecutar la encomienda, lo que significa ante todo que debe disponer de personal y medios materiales y técnicos necesarios para ejecutarla por sí mismo.

Sin embargo esta cuestión no resulta pacífica por cuanto si bien algunos medios propios tienen fijados en su normativa reguladora específica límites a la subcontratación (es el caso de TRAGSA, o SENASA, que lo tienen fijado en el 50 por ciento del importe total del proyecto, suministro o servicio encomendado¹⁰), no hay establecido expresamente un límite general a la subcontratación, ni los órganos encomendantes han llevado a cabo controles específicos que permitieran conocer el grado y el alcance de la subcontratación efectivamente realizada por las encomendarias para ejecutar la prestación, o incluso saber si dicha subcontratación ha tenido lugar o no, según ha podido comprobar este Tribunal de Cuentas¹¹.

El riesgo derivado de esta situación consiste en definitiva en que la administración encomendante pueda realizar el encargo a un ente instrumental que carece de medios o de disponibilidad para llevarlo a cabo, a pesar de lo cual se encontraría obligado a realizarlo en virtud del art. 24.6 del TRLCSP, estando por ello abocado a la subcontratación, sin aplicar en este caso la legislación reguladora de la contratación pública con la misma extensión y rigurosidad que la prevista para el caso de que las AAPP fueran el órgano de contratación, configurándose la encomendaria como una mera entidad intermediaria con cuyo concurso se habilita un cambio de régimen jurídico en materia de contratación pública, mucho más rápido y flexible en su tramitación, pero también con muchas menos garantías para el interés público, al

¹⁰ Apartado 6 de la disposición adicional 25ª del TRLCSP y apartado 3 del artículo 67 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

¹¹ Esta ausencia regulativa de la subcontratación contrasta llamativamente con los límites que el TRLCSP establece en el marco de la contratación pública en distintos supuestos de subcontratación (en particular en sus arts. 65.1, 227 o 289).



TRIBUNAL DE CUENTAS

sustituir un eventual contrato administrativo (si lo hubiera celebrado directamente la administración) por uno privado (celebrado por un ente instrumental sujeto a derecho privado).

La IGAE, en un Informe de 5 de junio de 2006, señaló que *“en cuanto a la necesidad de que las entidades receptoras de la encomienda tengan medios propios suficientes para realizar la actividad encomendada, entiende esta Intervención General que, no contemplándose tal requisito por la jurisprudencia comunitaria, no procede su exigencia, salvo que la normativa específica de la entidad encomendada así lo disponga”* y así, *“para los supuestos en que la normativa específica no lo prevea, no cabe imponer limitación similar a la posibilidad de contratar con terceros”*.

Por su parte la Comisión Nacional de la Competencia, en una resolución de 24 de enero de 2011 sobre un caso de posible abuso de posición de dominio, admitió incluso la subcontratación del 100% de una actividad encomendada a una entidad que por ley la tiene limitada a un máximo del 50% del total de cada proyecto.

Este criterio puede encontrar fundamento suficiente desde la perspectiva de la salvaguarda de las reglas de la competencia y del derecho comunitario.

Sin embargo, desde la perspectiva de nuestro derecho interno, este Tribunal de Cuentas ya ha puesto de manifiesto que *“Un medio propio lo es precisamente porque goza de los instrumentos necesarios para llevar a cabo los encargos que se le encomienden, esa es una de las principales causas de la encomienda, que la Administración instrumental tiene medios para llevar a cabo órdenes de la matriz. Lo contrario equivaldría a entender la figura de la encomienda de gestión como un fraude a la legislación de contratos públicos (...). El Derecho administrativo, en general, y el régimen de los contratos administrativos, en particular, no es un derecho dispositivo al que pueda acogerse o renunciar el órgano de contratación. Será el régimen administrativo el que deberá seguirse cuando el objeto esté vinculado al giro o tráfico de la Administración contratante, siempre que no exista una causa para recurrir al encargo al ente instrumental sujeto al derecho privado. El cambio del régimen contractual administrativo por el privado, es decir, de un régimen que ofrece garantías singulares para el interés público por otro que no las ofrece, deberá responder a una causa, que no puede ser la libre elección del órgano de contratación entre uno y otro régimen. Y esto es cabalmente lo que ocurriría si se recurre a un ente instrumental con la exclusiva finalidad de alterar el régimen contractual. Seguir otro criterio supondría ir más allá de lo que es una cuestión de auto-organización, que es el aspecto que considera la normativa comunitaria, para admitir que la Administración puede prescindir del régimen de garantías propio de quien gestiona recursos del contribuyente, establecidos por la legislación para garantizar el interés público”*¹².

En esta misma línea se ha pronunciado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA) y así, en su Informe nº 65/07, de 29 de enero de 2009, da por supuesto que el medio propio deberá contar con medios idóneos para ejecutar el contrato considerando que *“habrá que añadir un último requisito, como es la idoneidad para ejecutar la encomienda de gestión y en tal sentido debe disponer de personal y medios materiales y técnicos necesarios para ejecutar la encomienda”*. La misma JCCA en su Informe nº 13/12 de 27 de septiembre de 2012, también afirma categóricamente que *“no cabe encomienda ni encargo alguno, so pena de incurrir en fraude de ley, si la entidad medio propio o servicio técnico no es suficientemente*

¹² “Informe de Fiscalización de la utilización de la encomienda de gestión regulada en la legislación de contratación pública por los Ministerios, Agencias y Organismos Autónomos del Área Político-Administrativa del Estado, ejercicios 2008 – 2012”, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de noviembre de 2013.



TRIBUNAL DE CUENTAS

apta para ejecutar la prestación". Y va más allá, aplicando a los supuestos del artículo 24.6 el principio establecido en el artículo 24.4 para las obras llevadas a cabo por la propia Administración en colaboración con empresarios particulares, haciendo una extensión genérica del límite de la subcontratación al 50% del coste del proyecto y así, asegura que *"si una entidad medio propio no puede ejecutar el 50% del encargo, es que no es suficientemente apta para realizar la prestación (...) y por tanto no cabría el encargo o encomienda correspondiente"*.

Al margen del posible debate sobre dónde debe situarse el límite cuantitativo de la subcontratación para considerarlo cualitativamente relevante a efectos de su prohibición, este Tribunal de Cuentas considera, en cualquier caso, que para que la subcontratación sea posible dentro de los límites legales establecidos, esta debe necesariamente estar expresamente contemplada en los pliegos de prescripciones reguladoras de la encomienda. El recurso a la subcontratación no es de libre disposición por parte del medio propio y debe ser comunicado y, en su caso autorizado por la administración encomendante, que es la titular de la competencia que se trata de gestionar a su través y es a la que corresponde dictar las instrucciones oportunas para su adecuada ejecución de forma unilateral (art. 24.6 del TRLCSP).

Por último, en el caso de que se produzca subcontratación, los órganos encomendantes habrán de verificar que la misma se ha llevado a cabo de conformidad con lo prescrito por el inciso final del artículo 4.1.n) del TRLCSP, que dispone: *"Los contratos que deban celebrarse por las entidades que tengan la consideración de medio propio y servicio técnico para la realización de las prestaciones objeto del encargo quedarán sometidos a esta Ley, en los términos que sean procedentes de acuerdo con la naturaleza de la entidad que los celebre y el tipo y cuantía de los mismos, y, en todo caso, cuando se trate de contratos de obras, servicios o suministros cuyas cuantías superen los umbrales establecidos en la Sección 2.ª del Capítulo II de este Título Preliminar, las entidades de derecho privado deberán observar para su preparación y adjudicación las reglas establecidas en los artículos 137.1 y 190."*

Sin embargo, este Tribunal ha podido comprobar que el tratamiento dado por los órganos y entidades fiscalizados a la posible subcontratación por parte de las entidades encomendatarias, o no ha sido previsto de forma expresa en los documentos de formalización de los encargos ni en los pliegos técnicos, o lo ha sido de forma muy genérica e imprecisa, y en ningún caso ha sido objeto de un seguimiento específico durante la ejecución de los trabajos que permita conocer con precisión las actividades subcontratadas, las empresas responsables de la ejecución de los trabajos y su coste real, como se verá en los epígrafes II.6 y II.7 del presente informe.

II.2.5. La pérdida de control de la toma de decisiones por parte de los órganos responsables titulares de la competencia con respecto a la ejecución de los trabajos encomendados

El fenómeno de la subcontratación que acaba de analizarse, cuando no está debidamente supervisada, constituye uno de los principales factores de riesgo de pérdida de control en la toma de decisiones que afectan a la ejecución de los trabajos encomendados.

Debe volver a insistirse en que las encomiendas son de ejecución obligatoria para la encomendataria, están sujetas a las instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante y, a estos efectos, constituyen por tanto una relación de naturaleza instrumental, no contractual, de carácter interno, dependiente y subordinado.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Por ello, los órganos encomendantes deben asegurar en los pliegos que hayan de regir la ejecución de las encomiendas los medios necesarios para conservar el poder de decisión sobre las vicisitudes que puedan sobrevenir en el curso de su ejecución.

Sin embargo, este Tribunal ha podido constatar que, por lo general, el control llevado a cabo por los órganos encomendantes sobre la ejecución de los trabajos ha sido muy deficiente o nulo. El objetivo de fijar mecanismos de control no es otro que garantizar la correcta ejecución de las actividades encargadas, de la cual debe quedar constancia en el expediente.

Debe a este respecto tenerse en cuenta que las encomiendas cuya finalidad es la consecución de un resultado concreto y perfectamente definido e identificable no siempre precisan necesariamente de la definición de mecanismos específicos de control y seguimiento de su ejecución. La supervisión permanente por parte del director de los trabajos, que debe quedar reflejada en las certificaciones emitidas para la tramitación de las órdenes de pago, puede resultar suficiente para controlar que la ejecución de la encomienda se ajusta a lo establecido en su documento de formalización. La ulterior recepción de los resultados obtenidos, concluida la vigencia de la encomienda, garantiza que los mismos responden a los trabajos encargados. En esta situación se encuentran las encomiendas mediante las cuales se encarga la ejecución de una obra, definida de forma precisa por un proyecto cuya aprobación se ha ajustado a la normativa aplicable; o aquellas cuya finalidad es la elaboración de informes específicos sobre una o varias materias cuyo contenido y alcance están perfectamente definidos en el encargo realizado.

Sin embargo, como ya se ha puesto de manifiesto en epígrafes anteriores, un número significativo de encomiendas no presentan este nivel de concreción en su objeto o en las actividades a realizar, especialmente aquellas de carácter estructural y permanente cuya finalidad última ha consistido en cubrir insuficiencias de plantilla. En estos casos, a la indeterminación de las tareas encargadas se suma la falta de definición de resultados tangibles y verificables de forma inequívoca, lo que exigiría la necesaria implementación de mecanismos de supervisión específicos que garantizaran el cumplimiento de los trabajos encargados (elaboración de informes de actividades, control de asistencia del personal, etc.), circunstancia que en la mayor parte de los casos no se ha producido. En efecto, con carácter general la acreditación de la ejecución de la prestación se ha limitado únicamente a los certificados de conformidad elaborados por los responsables de los trabajos, si bien estos resultan muy genéricos, sin que normalmente hayan detallado ni las actividades ejecutadas ni el periodo de tiempo al que se refieren. En muchas ocasiones se echa de menos la existencia de documentos que acrediten la entrega y recepción de los trabajos ejecutados en los que se identifiquen estos de forma inequívoca, y en los que quede constancia de la fecha en la que se realiza la entrega y el periodo en que se ejecutaron.

II.3. ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN RELACIONADA CON LA UTILIZACIÓN DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN

Dentro del ámbito de la planificación que toda organización de carácter público debe realizar en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas, parece imprescindible que una parte de la misma esté dedicada al estudio de los procedimientos y mecanismos de gestión que deben emplearse para la consecución de los objetivos establecidos. Hasta no hace mucho tiempo, cuando el desarrollo de los medios propios y el recurso a los mismos era incipiente, las



TRIBUNAL DE CUENTAS

alternativas que se manejaban a la hora de determinar cómo desarrollar estas competencias se limitaban, en lo esencial, a decidir qué actividades debían ejecutarse con recursos propios y cuáles debían externalizarse, recurriendo en este caso a las distintas modalidades de contratos que la normativa vigente ponía a disposición del gestor en un momento dado. Pero en la actualidad, el recurso a la encomienda de gestión a medios propios se ha convertido en una práctica habitual, adquiriendo cada vez mayor relevancia dentro de las organizaciones públicas, por lo que resulta pertinente cuestionarse si la utilización de este instrumento, como alternativa al contrato administrativo tradicional, debe responder a criterios predeterminados y de alguna manera formar parte de la actividad planificadora o si por el contrario su empleo debe decidirse caso a caso en función de criterios de oportunidad, eficacia, eficiencia y economía.

Resulta incuestionable que la adecuada evaluación de la dimensión de las plantillas del personal propio de los órganos administrativos debe formar parte de la planificación estratégica de cada entidad, y las decisiones que se adopten a este respecto resolverán en gran medida el primer interrogante que se plantea en esta materia: si las actividades se ejecutan con recursos propios o se acude a medios externos, recurriendo en este último caso a cualquiera de las figuras contractuales previstas en el marco legal vigente o, alternativamente, a las encomiendas de gestión, siempre que se cumplan los requisitos para su utilización.

En este contexto no debe olvidarse que el art. 69.1 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 abril, dispone que *“La planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad”*.

La justificación para la incorporación de las decisiones a adoptar en relación con el recurso a las encomiendas a medios propios dentro de la actividad planificadora puede encontrarse en criterios estrictamente cuantitativos, valorando la importancia del presupuesto gestionado mediante este instrumento, o evaluando su trascendencia cualitativa, en la medida en que las actividades así ejecutadas tengan un carácter estratégico y que el recurso a la encomienda, con independencia de su incidencia presupuestaria, se haya convertido en un mecanismo difícilmente reemplazable.

En el siguiente cuadro nº 3 se analiza el peso de las encomiendas de gestión en los ministerios visitados con motivo de los trabajos de fiscalización y su relación con los presupuestos dedicados a gastos de personal e inversiones durante el periodo 2009-2012.



TRIBUNAL DE CUENTAS

CUADRO nº 3

Representatividad de las encomiendas de gestión respecto a los presupuestos para gastos de personal (cap.1) e inversiones (cap.6) en el periodo 2009-2012 en los ministerios de Fomento (MFTO), Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) y Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP).
(en millones de euros)

	MFTO	MAGRAMA	MHAP
Nº ENCOMIENDAS	179	1.063	70
IMPORTE ENCOMIENDAS	163,9	958,7	44,9
PRESUPUESTO CAP. 1 PERSONAL	857	634,9	2.364,60
% SOBRE CAP. 1	19,12%	151,00%	1,90%
PRESUPUESTO CAP. 6 INVERSIONES	18.025,90	5.161,60	319,40
% SOBRE CAP. 6	0,91%	18,57%	14,06%
TOTAL CAPs 1 Y 6	18.882,90	5.796,50	2.684,00
% SOBRE CAPs 1 Y 6	0,87%	16,54%	1,67%

A la vista del peso que el gasto en encomiendas representa sobre las inversiones presupuestadas por los ministerios (el gasto de la mayoría de las encomiendas se imputa al cap. 6 "inversiones reales"), podría deducirse que la existencia de una actividad específica de planificación en relación con las encomiendas de gestión, no resulta imprescindible. Sin embargo, si se compara el gasto en encomiendas con los presupuestos para hacer frente a los gastos de personal, lo que resulta pertinente dado que en muchos casos mediante la encomienda se cubren déficits estructurales de plantilla, como ya se ha señalado con anterioridad, con independencia de que presupuestariamente el gasto se impute al capítulo de inversiones, los porcentajes resultan bastante más significativos y ofrecen una perspectiva más real de la trascendencia que ha cobrado este recurso dentro del funcionamiento de los ministerios analizados. Esta situación tiende por otra parte a agravarse en la medida en que permanecen congeladas las partidas del Capítulo 1 (Gastos de personal) de tal forma que mientras las plantillas de personal propio experimentan un decrecimiento vegetativo inexorable, las crecientes necesidades de los ministerios y sus organismos se ven abocadas a ser cubiertas bien mediante la contratación externa, bien mediante el recurso a las encomiendas con medios propios.

Como ya se ha señalado anteriormente, resultaría erróneo valorar la importancia de las encomiendas de gestión a partir de aspectos exclusivamente cuantitativos. A la vista de los resultados obtenidos en el análisis de los expedientes fiscalizados, confirmados en la mayoría de los casos por los responsables de los trabajos encargados, la operatividad de algunas de las unidades de los ministerios, especialmente en los de Fomento y Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, se vería seriamente afectada si se prescindiera de este recurso, en unos casos porque mediante el mismo se suplen, en gran medida, las carencias de personal existentes, y en otros porque la menor carga administrativa de la tramitación de las encomiendas permite disponer de los recursos con mayor celeridad que si se recurriera a los procedimientos de contratación pública tradicionales, cuyos plazos de tramitación a veces resultan difícilmente compatibles con la inmediatez que requiere la aplicación de determinadas medidas o con las exigencias de la gestión presupuestaria. Por último, el recurso sistemático a



TRIBUNAL DE CUENTAS

este instrumento de gestión ha provocado que, en muchos casos, se haya producido un trasvase de conocimiento desde los ministerios al personal de los entes instrumentales que de forma sistemática y permanente vienen ejecutando determinadas actuaciones, de tal forma que el factor experiencia, en principio positivo, se convierte en un obstáculo potencial para cualquier cambio de modelo.

En este contexto parece imprescindible que el recurso a las encomiendas como forma habitual de gestión, sea tenida muy en cuenta a la hora de llevar a cabo la planificación estratégica de los órganos afectados, ligada estrechamente a la planificación de recursos humanos. En efecto, el empleo recurrente de esta figura sin criterios estratégicos predeterminados, está produciendo como consecuencia una progresiva descapitalización de recursos humanos en los órganos administrativos pues el personal técnicamente más cualificado pasa a incorporarse a las plantillas de los entes instrumentales, y el que permanece al servicio de la administración matriz pasa de ser un gestor de la competencia, a ser un mero tramitador de expedientes o, en el mejor de los casos, un supervisor de quien efectivamente tiene los conocimientos y realiza los trabajos (el personal de los medios propios). Esta situación puede, además, llegar a invertir por la vía de hecho en determinadas áreas de gestión la posición de mando y supraordinación en que se sitúa el encomendante con respecto al encomendatario, situando al encomendante en una posición de dependencia técnica fáctica no deseable o de falta de autonomía respecto de las encomendatarias que realizan de forma recurrente estos trabajos.

A pesar de todo ello y de la creciente importancia que el uso de esta herramienta ha adquirido en los últimos años, este Tribunal de Cuentas ha comprobado, solicitándola expresamente, que no existe una planificación específica de esta actividad ni en los ministerios en su conjunto, ni en ninguna de las unidades en las que el recurso a este mecanismo resulta más habitual o en las que se ha demostrado su carácter estratégico. Ni siquiera se ha llevado a cabo un registro centralizado y sistemático de las encomiendas encargadas que permita su adecuado seguimiento y que sirva como instrumento de valoración para la planificación¹³. La actuación de los ministerios se ha limitado, por lo general, a la elaboración de normas procedimentales y al establecimiento de un escenario presupuestario cuya contracción durante el periodo fiscalizado ha provocado una importante reducción tanto del número de encomiendas como del gasto generado. La acomodación por parte de las distintas unidades a este nuevo escenario se ha realizado priorizando las encomiendas estratégicas y reduciendo las actividades encargadas o los recursos solicitados en el caso de encomiendas de actividad, sin que se haya acreditado la realización de ninguna otra actividad planificadora.

Por otra parte, tampoco se ha acreditado la realización de estudios específicos, ni por parte de los ministerios ni por ninguna de las unidades que recurren sistemáticamente a este instrumento jurídico, que acrediten las ventajas de recurrir a la encomienda de gestión en detrimento de los procedimientos de contratación tradicionales. Aunque en la mayoría de los expedientes analizados figura formalmente alguna justificación al recurso de la encomienda, los motivos en los que se fundamenta esta decisión son, por lo general, muy genéricos y no responden a un análisis específico de las ventajas de este procedimiento respecto al contrato,

¹³ Debe en este sentido indicarse que ha sido el propio Tribunal de Cuentas el que, en su *Instrucción general relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico*, de 28 de noviembre de 2013 (BOE de 17 de diciembre de 2013), ha incorporado la obligación de remisión a este órgano fiscalizador con carácter anual de "Las relaciones certificadas de encomiendas de gestión a las que se refieren los artículos 4.1.n) y 24.6 del TRLCSP, que los poderes adjudicadores realicen a sus medios propios, cualquiera que sea su cuantía".



TRIBUNAL DE CUENTAS

como ya se ha anticipado en el epígrafe II.2.1. Así, se hace referencia en muchos expedientes únicamente a la demostrada solvencia técnica del medio propio, lo que resulta por sí solo determinante para la toma de la decisión; en otros se justifica por la incapacidad del mercado para realizar las actividades objeto de la encomienda, sin que esta afirmación se acompañe de ninguna información o dato que la acredite, y solo en algunos casos se señala como justificación la posibilidad de iniciar los trabajos con mayor inmediatez mediante este procedimiento que mediante un contrato tradicional. En ningún caso consta un estudio comparado sobre los costes de la opción de la encomienda frente a los potenciales beneficios atribuibles a la competencia del mercado.

Y sin embargo, a la hora de optar por una u otra alternativa de gestión, los órganos administrativos deben definir y ponderar adecuadamente la totalidad de los intereses públicos en juego, valorando no solo sus necesidades inmediatas, sino la repercusión que el recurso a la encomienda pueda tener sobre otros intereses públicos en presencia.

Estas insuficiencias tienen asimismo su reflejo en la planificación presupuestaria. En efecto, la ausencia de una consideración general del recurso a la encomienda desde una perspectiva global hace que su presupuestación tampoco haya sido la más adecuada. En la mayoría de las encomiendas analizadas los gastos se han imputado a créditos del capítulo 6 "Inversiones reales", mientras que solo algunas se han aplicado a créditos del capítulo 2 "Gastos corrientes en bienes y servicios". Sin embargo, analizado el objeto material de las encomiendas y la naturaleza del gasto, la imputación presupuestaria correcta hubiera sido otra: en la mayoría de los casos deberían haberse considerado como gastos corrientes (singularmente aquellas encomiendas estructurales mediante las cuales se han cubierto insuficiencias de plantilla) y solo las que verdaderamente tenían una naturaleza inversora debieron haberse imputado al Capítulo 6. Por otra parte, algunas de ellas, que sirvieron como vehículo para financiar actividades que de otro modo hubieran debido ser objeto de una subvención, debieron haberse imputado a créditos de los capítulos 4 ó 7. De este modo la imputación presupuestaria llevada a cabo no se ha ajustado a los códigos de clasificación económica establecidos por la Resolución de 19 de enero de 2009, de la Dirección General de Presupuestos, vigente en el periodo fiscalizado (actualmente sustituida por la Resolución de 20 de enero de 2014, a la que tampoco se ajustaría).

Debe por último advertirse que la falta de una planificación adecuada, unida a la falta de seguimiento y control en la ejecución de las encomiendas a que se ha hecho referencia en el epígrafe II.2.5, supone un grave impedimento limitativo para que los órganos encomendantes puedan llegar a conocer si el recurso a la encomienda ha sido un medio más eficiente que otros posibles, como el recurso a la contratación, en el cumplimiento de sus objetivos y si ha respondido adecuadamente o no a la finalidad perseguida. En este sentido, debe recordarse que resultan de aplicación a las encomiendas a medios propios los principios del TRLCSP en virtud de su art. 4.2, entre los que cabe destacar ahora el de *"asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa"* (art.1 del TRLCSP).



TRIBUNAL DE CUENTAS

II.4. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES EXIGIDOS PARA PODER RECURRIR AL USO DE LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN

II.4.1. Los artículos 4.1.n) y 26.4 del TRLCSP exigen para la calificación del negocio jurídico como encomienda de gestión a medios propios, y ser excluido de la aplicación de la legislación reguladora de la contratación pública, una serie de requisitos, cuyo cumplimiento ha sido examinado en cumplimiento de los objetivos de la fiscalización.

Estos requisitos y el resultado obtenido de la comprobación efectuada son los siguientes:

- a) *Que el poder adjudicador que realiza la encomienda ostente sobre los medios propios a los que ha efectuado los encargos un control análogo al que puede ejercer sobre sus propios servicios, entendiéndose que ello es así cuando los encargos realizados resulten de ejecución obligatoria de acuerdo con las instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante, estableciéndose su retribución por referencia a las tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependen.*

Sin perjuicio de lo que más adelante se dirá en relación con la determinación de las tarifas y el precio de las encomiendas, el requisito del control sobre el medio propio se ha cumplido en todos los casos.

- b) *Que el encomendatario debe realizar la parte esencial de su actividad para el poder adjudicador que realiza la encomienda.*

A este respecto el apartado quinto del Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de junio de 2008 por el que se dan instrucciones para la atribución de la condición de medio propio y servicio técnico a sociedades mercantiles estatales cuyo capital corresponde en su integridad a la Administración General del Estado o a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales y a fundaciones constituidas con aportación íntegra de esta entidad, dispone lo siguiente:

“QUINTO. Control del régimen de medio propio y servicio técnico.

Al finalizar cada ejercicio, la Dirección General del Patrimonio del Estado y SEPI controlarán que durante el mismo las entidades declaradas medio propio y servicio técnico hayan realizado la parte esencial de su actividad para los poderes adjudicadores respecto de los cuales ostenten esa condición, así como que se dan las circunstancias que permitan prever razonablemente que esa situación se mantendrá durante el ejercicio siguiente”.

Este Tribunal de Cuentas ha solicitado del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP), al que están adscritas tanto la Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE) como la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), información sobre las actuaciones realizadas en relación con lo establecido en el punto 5º recién transcrito del Acuerdo de Consejo de Ministros de 6 de junio de 2008. En ambos casos se ha informado que no existe un procedimiento específico para realizar las comprobaciones establecidas en el citado Acuerdo, considerando que las actuaciones genéricas de supervisión y control que ambas entidades realizan sobre las entidades en ellas integradas son suficientes a estos efectos.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Tanto la DGPE como la SEPI señalan que las empresas de ellas dependientes han realizado durante los ejercicios 2011 y 2012 la mayor parte de su actividad con las entidades del sector público que son poderes adjudicadores, si bien no se ha aportado ningún informe ni ninguna explicación detallada que dé soporte documental a esta afirmación. Es cierto que el citado acuerdo no establece ningún procedimiento para comprobar el cumplimiento de este requisito, hasta el punto de que ni existe un umbral mínimo que determine su observancia ni se exige que las comprobaciones se documenten en informes específicos. No obstante, parece razonable que un mandato tan concreto como el establecido en el Acuerdo de 6 de junio de 2008 debiera haberse materializado en un documento singular que incorporara la información de las actividades realizadas en cada ejercicio por los distintos medios propios.

Por otro lado, esta actuación va a pasar a convertirse en necesaria como consecuencia de las exigencias marcadas por el Derecho comunitario pues la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, ha establecido en su art. 12, como requisito para la exclusión de las encomiendas a entes instrumentales de la aplicación de la legislación de contratos, *“que más del 80 % de las actividades de esa persona jurídica se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por el poder adjudicador que la controla o por otras personas jurídicas controladas por dicho poder adjudicador”*.

El MHAP debe velar por que se establezcan los mecanismos oportunos que permitan verificar en el futuro el cumplimiento de esta exigencia.

- c) *Que si se trata de sociedades, además, la totalidad de su capital debe ser de titularidad pública.*

Este requisito se ha cumplido en todos los casos.

- d) *Que la condición de medio propio y servicio técnico debe ser reconocida formal y expresamente por la norma que los cree o por sus estatutos, que deberán determinar las entidades respecto de las cuales tienen esta condición y precisar el régimen de las encomiendas que se les puede atribuir.*

Este requisito se ha cumplido en todos los casos.

- e) *Adicionalmente se ha comprobado también si el objeto de la encomienda está incluido en el ámbito o funciones de la entidad encomendaria o de su objeto social en el caso de las entidades mercantiles y fundaciones.*

En este caso se ha observado que en varios expedientes las prestaciones encargadas a la entidad encomendaria no resultaban plenamente concordantes con su objeto social o no encajaban adecuadamente en el mismo o en su área de especialización funcional y, por tanto, la selección de la encomendaria –obligada a realizar en cualquier caso el encargo en virtud del art. 24.6 del TRLCSP- no habría sido la más idónea.

Por otra parte, se ha vuelto a confirmar lo ya puesto de manifiesto con anterioridad por este Tribunal de Cuentas en relación con la amplitud con la que se concibe el objeto social de



TRIBUNAL DE CUENTAS

algunas entidades encomendatarias, lo que ha propiciado que hayan sido utilizadas como “medio para todo”¹⁴. La carencia de medios para dar cobertura a tan amplio objeto social, unida al carácter obligatorio de la ejecución de la encomienda para ellas, determina por su parte que en ocasiones las entidades encomendatarias deban contratar con terceros la práctica totalidad o la mayor parte de la ejecución de la encomienda, dando lugar a los problemas derivados de la subcontratación expuestos en el anterior epígrafe II.2.4.

En los epígrafes II.6 y II.7 del presente informe se analizan en detalle las incidencias puntuales advertidas en relación con el cumplimiento de estos requisitos legales.

II.4.2. Por otra parte, en lo que se refiere al cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en cuanto pudiera tener relación con los objetivos de las actuaciones fiscalizadoras, no se ha observado por este Tribunal ningún incumplimiento de dicha normativa.

II.5. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO EMPLEADO PARA LA DETERMINACIÓN DEL PRECIO DE LA ENCOMIENDA

Ni la LCSP, ni su texto refundido, incorporan una regulación general sobre la retribución de las encomiendas, si bien la aplicación del régimen de tarifas –que han de ser aprobadas por la entidad pública de la que dependan las encomendatarias- se configura como uno de los requisitos imprescindibles para que opere *ex lege* la condición de control análogo que deben ostentar los poderes adjudicadores sobre sus entes instrumentales (art. 24.6 del TRLCSP). Es, con carácter general, en la normativa reguladora de los distintos entes instrumentales donde se regula el régimen retributivo de los encargos que se les encomienden y donde se explicita, con diferentes enunciados, la obligación de su valoración aplicando las tarifas formalmente aprobadas y la necesidad de que estas respondan a los costes reales de las prestaciones realizadas.

Pero además, la tramitación de las encomiendas, al igual que sucede en el caso de los contratos, requiere que el precio a satisfacer sea cierto, so pena de nulidad, por la necesidad de reservar crédito adecuado y suficiente para hacer frente al gasto asociado a su ejecución, por la obligación de fiscalizar el gasto, al ser la encomienda un acto de contenido económico, y de ser aprobado el mismo por el órgano competente con anterioridad a la formalización. Por tanto, la certeza del precio resulta esencial para el aseguramiento de la necesaria cobertura presupuestaria al objeto de atender la obligación que va a contraerse (art. 73 de la LGP). La obligación de la certeza del precio viene exigida también por las reglas generales aplicables a este tipo de negocios jurídicos en los que se produce la entrega de un bien o servicio a cambio de una contraprestación (art. 26.1.f) del TRLCSP y arts. 1.445 y 1.543 del Código Civil).

La determinación del presupuesto de una encomienda responde así a la aplicación de unos precios unitarios, en este caso las tarifas, referidos a los distintos componentes de la prestación, a las diferentes unidades que se entreguen o a las unidades de tiempo que se estimen necesarias para realizar los trabajos encargados. Resulta pertinente, por tanto, analizar la formación del precio de las encomiendas desde esta doble vertiente: por una parte

¹⁴ Ver a este respecto el ya citado “Informe de Fiscalización de la utilización de la encomienda de gestión regulada en la legislación de contratación pública por los Ministerios, Agencias y Organismos Autónomos del Área Político-Administrativa del Estado, ejercicios 2008 – 2012”, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de noviembre de 2013.



TRIBUNAL DE CUENTAS

si el sistema de retribución adoptado es efectivamente el de tarifas y, por otra, si este se aplica sobre componentes de la prestación correctamente definidos y que responden fielmente a las actividades concretas objeto de encargo. La indeterminación de las actividades encargadas que ha sido observada en muchos casos por este Tribunal supone una seria limitación a la hora de fijar la retribución de la encomienda en la medida en la que impide la definición de los componentes de la prestación.

Por otra parte, este Tribunal de Cuentas ha podido constatar la existencia de diferencias muy significativas entre las tarifas euros/hora aprobadas para los diferentes entes instrumentales correspondientes a perfiles profesionales similares por titulación y experiencia profesional. Si bien es cierto que las tarifas de cada medio propio deben responder a sus costes reales -por lo que pueden tener sus propias especificidades-, resulta no obstante llamativo que las tarifas correspondientes a prestaciones similares se muevan en bandas de precios tan amplias como las existentes en algunas de ellas. A modo de ejemplo, en el siguiente cuadro nº 4 se comparan algunos tipos de tarifas aplicadas a diferentes encomiendas de las analizadas en la presente fiscalización.

CUADRO Nº4.

Importes en euros/hora, IVA no incluido				
	ISDEFE	TRAGSA	CEDEX	INECO
Jefe de proyecto	91,84	-	101,00	73,08
Titulado superior experto	91,84	52,52	101,00	67,68
Titulado superior principal	71,70	45,96	88,62	62,64
Titulado superior senior	56,51	32,31	59,63	48,72
Titulado superior junior	41,56	27,34	46,64	33,06

En otro orden de cosas, la aplicación del régimen de tarifas a las actividades ejecutadas mediante subcontratación con terceros requiere un análisis singular. El sistema de tarifas se apoya sobre la base de que su determinación responde a los costes reales de las prestaciones que se realizan, garantizando de esta forma el equilibrio financiero que debe regir este tipo de negocios jurídicos. Este sistema responde a la premisa de que las prestaciones objeto del encargo son ejecutadas con recursos propios del ente instrumental y, por tanto, los costes reales se hacen depender de la estructura de costes directos e indirectos propia de cada ente instrumental, circunstancia que no se da cuando las actividades son subcontratadas. En este sentido, el recurso a la subcontratación supone, en cierta medida, desvirtuar este mecanismo de fijación del precio, ya que el coste directo estaría inequívocamente identificado en estos casos con el precio pagado a los subcontratistas, sin perjuicio de que a este precio pudieran añadirse los gastos asociados a la tramitación, formalización y ejecución de estos contratos, de tal forma que el proceso de subcontratación no supusiera la ruptura del equilibrio financiero que, al igual que en los contratos, también debe respetarse en las encomiendas de gestión. Se trata, por tanto, de que la aplicación de este mecanismo en los casos en los que estuviera



TRIBUNAL DE CUENTAS

formalmente autorizado no suponga un quebranto para el encomendante, pero tampoco un enriquecimiento injustificado para la entidad encomendaria. Hay que reseñar a este respecto que las tarifas aplicadas a las encomiendas analizadas, salvo alguna concreta excepción, no prevén esta circunstancia. Para evitar cualquiera de estos efectos no deseados es necesario, además del mencionado control de la subcontratación, la perfecta identificación y definición por parte de los encomendantes de las actividades a realizar y su valoración individualizada, así como la aprobación de una tarifa relacionada con los gastos de gestión de las prestaciones subcontratadas.

Por otra parte, no se han llevado a cabo por parte de los órganos encomendantes fiscalizados estudios acerca de si los precios resultantes de la aplicación de las tarifas resultan efectivamente inferiores al valor de mercado, con el fin de verificar que el recurso a la encomienda constituye una solución económicamente ventajosa.

En relación con la aplicación del IVA en los supuestos en los que procede en función del tipo de operación realizada¹⁵, no resulta acorde con la naturaleza de este impuesto que se aplique a aquellas prestaciones por las que el mismo ya ha sido abonado. Es el caso de las encomiendas que prevén partidas para gastos de desplazamiento y otros gastos a justificar y cuyo importe es facturado en su integridad por el medio propio, incluido el IVA, de tal forma que se produce una doble imposición sobre la prestación de un único servicio.

¹⁵ Vid. el Informe de la Dirección General de Tributos de 26 de enero de 2012 y la Circular 5/2003, de 15 de abril, de la IGAE. La no sujeción al impuesto de las actividades realizadas por entes del sector público en su condición de medio instrumental, a través de encomiendas de gestión, requiere la concurrencia en cada caso, y de forma cumulativa, de los siguientes requisitos: 1) que la actividad se realice por un ente u órgano de derecho público y que lo sea en el ejercicio de su función pública; 2) que para esas actividades u operaciones, el hecho de no considerarlas sujetas al impuesto no conlleve introducir distorsiones graves de la competencia; 3) que la actividad u operación de la que se trate sea distinta de las enumeradas en el párrafo tercero, letras a) a m) del artículo 7.8 de la Ley del IVA.



TRIBUNAL DE CUENTAS

II.6. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN Y TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES DE LAS ENCOMIENDAS LLEVADAS A CABO POR EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, EL MINISTERIO DE FOMENTO Y EL MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Como se ha indicado en el epígrafe II.3.2. del presente informe, las comprobaciones y pruebas de fiscalización que se han realizado en relación con el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, el Ministerio de Fomento, y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, han consistido en el análisis de las actividades organizativas y de planificación relacionadas con el uso de las encomiendas de gestión, así como de la normativa dictada por los mismos en esta materia, y se han verificado, mediante visitas a las unidades gestoras encargadas de las encomiendas seleccionadas, todos los aspectos referidos a su gestión, desde su preparación y formalización hasta el control de su ejecución, terminación y liquidación, con soporte en el examen de los respectivos expedientes.

Así, se ha procedido al análisis de los elementos objetivos sustantivos de las encomiendas (justificación de la procedencia del empleo de la encomienda, determinación del objeto de la encomienda, posible solapamiento con el ejercicio de competencias y potestades administrativas propias de los órganos encomendantes y aplicación del sistema de tarifas para la determinación del precio); los elementos subjetivos (se ha analizado tanto la competencia orgánica y material de los órganos encomendantes como la idoneidad de la selección de la entidad encomendaria a la vista del cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 4.1.n y 26.4 del TRLCSP y de la adecuación de la prestación encomendada a los fines, objeto social o área de especialización de la entidad encomendaria); el procedimiento y la tramitación de la encomienda (aspectos documentales y contenido formal de la encomienda, cuestiones de procedimiento tanto de carácter administrativo como presupuestario, establecidas en la normativa general y específica de cada ministerio), y el seguimiento y control de la ejecución de las encomiendas (existencia de mecanismos de seguimiento de la ejecución, acreditación de la correcta ejecución de las actividades encomendadas, cuentas justificativas de los pagos realizados y control y seguimiento de la subcontratación).

Los resultados obtenidos se exponen a continuación.

II.6.1. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

Son funciones del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) en el ámbito de la Administración General del Estado, la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de lucha contra el cambio climático, la protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y del mar, agua, desarrollo rural, recursos agrícolas ganaderos y pesqueros, y alimentación. Corresponde, además, al MAGRAMA, en el ámbito de las competencias del Estado, la elaboración de la legislación estatal en materia de aguas y costas, medio ambiente y montes, meteorología y climatología; la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno sobre la política agraria, pesquera y alimentaria; la gestión directa del dominio público hidráulico, del dominio público marítimo-terrestre; la representación del Estado en los organismos internacionales correspondientes a estas materias, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; así como la coordinación de actuaciones, la cooperación y la concertación en el diseño y aplicación de todas las políticas que afecten al ámbito de competencias de las comunidades autónomas y de las restantes



TRIBUNAL DE CUENTAS

AAPP, propiciando su participación a través de los órganos e instrumentos de cooperación adecuados.

El régimen jurídico del MAGRAMA, a efectos de la tramitación orgánica y competencial de las encomiendas analizadas, está constituido por:

1.- Respecto a la estructura del Ministerio.-

- Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, por el que se reestructuran los Departamentos Ministeriales.
- Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales.
- Real Decreto 1443/2010, de 5 de noviembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (con entrada en vigor el 6 de noviembre de 2010).
- Real Decreto 1823/2011 de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales (con entrada en vigor 22 de diciembre de 2011) modificado por Real Decreto 447/2012, de 1 de marzo.
- Real Decreto 1887/2011 de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (con entrada en vigor el 31 de diciembre de 2011).
- Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MAGRAMA (con entrada en vigor el 18 de febrero de 2012).

2.-En materia de delegación de competencias.-

- Orden ARM/1603/2010, de 8 de junio (entrada en vigor el 18 de junio de 2010).
- Orden/ARM/939/2011, de 13 de abril (entrada en vigor el 17 de abril de 2011).
- Orden/AAA/3541/2011, de 27 de diciembre (entrada en vigor el 28 de diciembre de 2011).
- Orden/AAA/838/2012, de 20 de abril (entrada en vigor el 25 de abril de 2012), modificada por Orden/AAA/443/2013, de 13 de marzo.

El MAGRAMA ha contado durante el periodo fiscalizado con la siguiente normativa interna directamente relacionada con las encomiendas de gestión:

- Resolución de 27 de julio de 1998 por la que se aprueba la "Instrucción conjunta de los Ministerios de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente por la que se establece el procedimiento interno de gestión financiera para las actuaciones que realicen TRAGSA y sus filiales como medio propio de la Administración General del Estado".



TRIBUNAL DE CUENTAS

- Instrucción de 24 de septiembre de 2009 de la Subsecretaría sobre encargos a TRAGSA y sus filiales.
- Orden de Servicio, de 30 de agosto de 2012, por la que se dictan instrucciones para la correcta utilización y desarrollo de los contratos de servicios y encomiendas de gestión de servicios a entidades que tienen la condición de medio propio e instrumental de la Administración.
- Orden de Servicio, de 5 de septiembre de 2013, por la que se dictan instrucciones para la gestión de las contrataciones de servicios y encomiendas de gestión, a fin de evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores.
- Instrucciones de Contratación en el MAGRAMA de 4 de agosto de 2012, modificadas por Resolución de 13 de marzo de 2013.

En el periodo fiscalizado los órganos del MAGRAMA han formalizado un total de 351 encomiendas por 252.096.053,67 euros, de las que se han analizado 25 por importe de 69.174.127,44 euros. Además de las 25 encomiendas seleccionadas correspondientes al periodo fiscalizado se ha analizado otra más celebrada en 2009 por importe de 5.834.078,83 euros, por ser el precedente de una de las seleccionadas correspondientes al ejercicio 2011, y cuya finalización se ha producido en 2014 (los expedientes seleccionados para su fiscalización se relacionan en el anexo 2 que acompaña a este informe).

El MAGRAMA ha sido el departamento de la AGE que mayor número de encomiendas de gestión ha llevado a cabo durante este periodo, para lo cual ha contado principalmente con la colaboración de las empresas del Grupo TRAGSA, sociedad mercantil estatal especializada en la prestación de servicios esenciales en materia de desarrollo rural, conservación del medioambiente, atención a emergencias, y otros ámbitos conexos (DA 25ª del TRLCSP).

II.6.1.1. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS OBJETIVOS SUSTANTIVOS DE LAS ENCOMIENDAS

A) *Justificación de la procedencia del empleo de la encomienda*

El recurso a la utilización de la encomienda se ha justificado en los expedientes fundamentalmente en la falta de medios personales y materiales para el desarrollo de las actividades objeto de los encargos. Esta argumentación, que puede amparar la decisión de externalizar determinadas actividades, resulta sin embargo insuficiente por sí sola para justificar la utilización de la encomienda frente a otras opciones. En todo caso, la limitación de los medios de que disponen las unidades responsables de llevar a cabo de forma ordinaria las actividades a encargar debería acreditarse expresamente de forma suficientemente documentada, lo que no ocurre en un número significativo de expedientes en los que, o no se ha incorporado el certificado de insuficiencia de medios (**exptes. MAGRAMA 11/05, 11/08, 11/15**) o dicho certificado se ha limitado a expresar esta insuficiencia sin aportar ningún dato que pueda refrendarla, de tal forma que este tipo de justificación no hace sino cubrir un mero trámite formal (**exptes. MAGRAMA 11/02, 11/04, 11/06, 11/09, 11/10, 11/11, 11/12, 11/16, 11/17, 11/19, 12/01, 12/02, 12/04, 12/05, 12/06**). En otros casos, el recurso a la encomienda de gestión no ha quedado ni siquiera formalmente justificado (**exptes. MAGRAMA 11/01, 11/03, 11/07, 11/13, 11/14 y 12/03**).



TRIBUNAL DE CUENTAS

Además de la insuficiencia de medios, en algunos expedientes se han alegado otros motivos para justificar la utilización de la encomienda como la confidencialidad de la información a manejar, la urgencia de las actividades a realizar y la experiencia del medio propio en el desarrollo de trabajos similares a los que constituyen el objeto de la encomienda, así como su solvencia técnica y la profesionalidad de su personal.

En el caso de los **exptes. MAGRAMA 11/01, 11/03 y 11/04**, los responsables de la ejecución de los trabajos justificaron su utilización en la agilidad de su tramitación. Estas encomiendas tenían su origen en convenios de colaboración celebrados entre el MAGRAMA y diversas Comunidades Autónomas (Canarias, Castilla-La Mancha y Castilla León). La justificación del recurso a la encomienda se razonó en que debido al carácter excesivamente rígido de los convenios y de las anualidades que los mismos preveían, se decidió optar por la encomienda de gestión como instrumento para la ejecución de las actividades previstas, debido a que su tramitación era más rápida y ágil que la de los contratos, a lo que se ligaba la facilidad de negociar con la encomendataria cualquier modificación o imprevisto que pudiera surgir en la ejecución de las prestaciones, frente a lo que supondría hacerlo con cualquier empresa del sector privado tras un procedimiento de licitación pública.

Más allá de lo estrictamente formal, del examen de los distintos expedientes se deduce que el uso de la encomienda no ha resultado ser siempre la fórmula más adecuada a la naturaleza de las necesidades a satisfacer ya que, en muchas ocasiones, en lugar de buscarse un apoyo coyuntural al órgano encomendante en el ejercicio de sus funciones ordinarias, se han intentado suplir insuficiencias de personal estructurales. Es el caso de los **exptes. MAGRAMA 11/08, 11/16, 11/19, 12/01, 12/02 y 12/06** en los que la encomienda de gestión tuvo como fin satisfacer necesidades de carácter permanente, que consistían en la realización de tareas propias del órgano encomendante en el ejercicio ordinario de las funciones que el ordenamiento jurídico le atribuía, mediante la aportación de los medios personales necesarios para ello. Se trata de encomiendas de actividad, reiteradas en el tiempo, que no responden al carácter concreto y puntual propio de la naturaleza de las encomiendas de gestión.

En el **expte. MAGRAMA 11/08**, el Ministerio encomendó a TRAGSATEC la actividad consistente en la tramitación de los expedientes de concesión de derechos de ocupación de espacios de titularidad pública, mediante la prestación de apoyo jurídico-administrativo a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar (DGSCM) en el ejercicio de las funciones que le atribuía el ordenamiento jurídico (en concreto los artículos 110 de la Ley 22/1988, de Costas, 203 del RD 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Costas y el 6.c) del RD 1443/2010, de 5 de noviembre, entonces vigente, en relación con la gestión del dominio público marítimo-terrestre y el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento). Esta encomienda, cuya ejecución comenzó el 3 de octubre de 2011, con un periodo de vigencia de 18 meses, era continuación de una asistencia técnica anterior con el mismo objeto, celebrada para el periodo 2009-2010. Tanto su objeto como su carácter periódico vienen a confirmar que se trata de una encomienda de actividad, aun cuando en el propio expediente se justifique el recurso a ella en la "*especialización de las tareas a realizar*". Este motivo no se considera por sí solo suficiente, por cuanto su objeto consistía en la mera tramitación de expedientes, lo que constituye una de las competencias ordinarias que tiene asignadas la Dirección General por su normativa reguladora, para lo cual debería disponer de personal propio con la cualificación profesional necesaria para su desempeño.



TRIBUNAL DE CUENTAS

En el **expte. MAGRAMA 12/01** se formalizó una encomienda de gestión con TRAGSATEC con la finalidad de poner a disposición del órgano encomendante un equipo humano para realizar las funciones de apoyo que requería la Subdirección General de Sanidad e Higiene Animal y Trazabilidad en relación con el programa de *“Erradicación y Control de determinadas enfermedades de origen Animal”*, comprendiendo las siguientes actividades: coordinación de los trabajos, trabajos de apoyo en la gestión de calidad, apoyo en ensayos de intercomparación y reuniones técnicas de los centros de referencia, asistencia a los laboratorios en congresos y cursos, trabajos de apoyo al Laboratorio Central de Veterinaria de Algete y trabajos de apoyo al Laboratorio Central de Sanidad Animal de Santa Fe de Granada. Esta encomienda es continuación de otra denominada *“Servicio de Apoyo a los Laboratorios de Referencia de Sanidad Animal”* que venía celebrándose con TRAGSATEC desde el año 2009, sin perjuicio de que con anterioridad (desde 2001) se vinieran también celebrando encomiendas con un objeto similar cuya finalidad no era otra que cubrir la plantilla de los Laboratorios dotándolos de personal técnico. Así, hasta 60 de los 73 trabajadores que realizaban las tareas de apoyo encargadas mediante esta encomienda tenían una antigüedad superior a cinco años en este servicio en el momento de formalizar la encomienda el 8 de octubre de 2012. El carácter estructural de esta encomienda también fue puesto de manifiesto por la Intervención Delegada en el MAGRAMA en su informe de 17 de septiembre de 2012 que recomendó que *“teniendo presente la naturaleza de las tareas que se encargan, y el hecho de que idénticos servicios hayan venido desempeñándose por TRAGSATEC desde hace varios años, sería conveniente que el Centro Gestor tomara las medidas oportunas para ampliar los recursos disponibles, evitando que la Administración se vea obligada a encargar reiteradamente el mismo tipo de trabajos. A su vez, ha de tenerse en cuenta que los encargos a TRAGSATEC, no deben suponer el ejercicio de funciones administrativas, y que el servicio no debe responder a la satisfacción de necesidades de carácter permanente”*.

El expediente **MAGRAMA 11/05** tuvo como objeto una encomienda de gestión entre la Dirección General del Agua (DGA) y TRAGSATEC para que esta prestase un servicio técnico de apoyo a las actuaciones del servicio de vigilancia y sancionadora en el ámbito del Alto Guadiana por un periodo de 24 meses (desde el 20 de septiembre de 2011 hasta el 20 de septiembre de 2013). Esta encomienda tenía su antecedente en la *“asistencia técnica para el apoyo técnico y administrativo a la guardería fluvial así como el apoyo para las actuaciones de policía de aguas, cauces y sancionadora en la Confederación Hidrográfica del Guadiana”*, celebrada anteriormente por un periodo de 24 meses y que concluía en octubre de 2010. En este caso la encomienda se celebró para cumplir con las funciones de control y vigilancia que se prevén en el Plan Especial del Alto Guadiana, que se elabora como consecuencia de la sobreexplotación de un acuífero en esta zona, justificándose la encomienda por la insuficiencia de los equipos de guardería que dependen de las Confederaciones Hidrográficas. Pero debe precisarse que son las citadas Confederaciones Hidrográficas las que tienen atribuidas las competencias de inspección y vigilancia, y correspondería a la del Guadiana, en este caso, la tramitación de esta encomienda, sin que sus insuficiencias presupuestarias puedan justificar su tramitación por la DGA.

En el **expte. MAGRAMA 11/10**, la encomienda, cuyo plazo de vigencia se extendió desde el 1 de mayo de 2011 hasta el 30 de abril de 2012, tuvo su origen en un convenio de colaboración celebrado entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas pesqueras a excepción del País Vasco y era continuación de las actividades realizadas mediante contratación durante el periodo 2005 a 2009. Con ella se pretendía *“acelerar la recogida, explotación y análisis de los datos y conseguir una completa utilización de las posibilidades financieras de España en este contexto en el periodo de programación FEP 2007-2013”*. En este contexto, la encomendataria



TRIBUNAL DE CUENTAS

TRAGSATEC no realizaba más que funciones de carácter administrativo consistentes en el análisis, depuración, incorporación de datos administrativos y técnicos, así como el mantenimiento de bases de datos, en el marco de la gestión de apoyo del FEP (Fondo Europeo de Pesca), cuya competencia correspondía a la Dirección General de Ordenación Pesquera (DGOP), de acuerdo con el artículo 17.1.e) del Real Decreto 1443/2010, de 5 de noviembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del extinto Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, vigente en el momento de formalización de la encomienda. Llama la atención que entre las actividades objeto de la encomienda se incluyeran unas denominadas “actividades horizontales” que comprendían la edición, fotocopia, encuadernación de los informes trimestrales y del informe de ejecución, traducción e interpretación, es decir, se contempló como actividad la acreditación de la ejecución de la propia encomienda, facturándose por ello. Estas circunstancias fueron también puestas de manifiesto por la Intervención Delegada en su Informe, de 8 de abril de 2011, donde indica que “*el servicio no debe responder a la satisfacción de necesidades de carácter permanente*” y recomienda que “*se tomen las medidas oportunas para ampliar los recursos humanos disponibles evitando que la Administración se vea obligada a encargar reiteradamente el mismo trabajo*”.

El **expte. MAGRAMA 11/11** tenía por objeto el mantenimiento del buque “Miguel Oliver”, comprendiendo las siguientes actividades: puesta a disposición del personal necesario, gastos de manutención, suministro de combustibles y aceites, gestiones portuarias, mantenimiento del buque y suministros, seguros, comunicaciones y actividades de representación, protocolo, de publicidad o relaciones públicas (actividades extraordinarias). En definitiva, se encargó la gestión prácticamente integral de este buque de investigación pesquera y oceanográfica cuya competencia correspondía a la DGOP, en virtud del art. 17.1.j del RD 1443/2010, vigente en el momento de formalización de la encomienda, (actualmente dicha competencia corresponde a la Dirección General de Recursos Pesqueros y Acuicultura (DGRPA) de acuerdo con el artículo 16.1.I del RD 401/2012). Esta encomienda presenta un carácter recurrente puesto que aunque en la memoria no constan los antecedentes, en la solicitud de autorización para la contratación de seguros que realiza TRAGSATEC se advierte que, desde el 1 de mayo de 2007, esta empresa lleva a cabo por encargo de la Secretaría General del Mar “*la prestación de servicios de operatividad para el buque oceanográfico Miguel Oliver*”. Este carácter estructural es señalado por la Intervención Delegada en su Informe, de 1 de abril de 2011, en los mismos términos señalados anteriormente. También hay que hacer constar que aunque algunas de estas actividades se podrían haber realizado mediante contratos de suministro, las partidas presupuestarias correspondientes a estos gastos son “a justificar”, por tanto, TRAGSATEC solo tenía que facturar el gasto efectivamente realizado.

En el **expte. MAGRAMA 11/12**, la entidad encomendaria tenía que prestar apoyo a la Secretaría General del Mar (SGM) en la gestión de las campañas oceanográficas a desarrollar por los buques “Vizconde de Eza”, “Emma Bardán” y “Miguel Oliver” y en el tratamiento, interpretación y difusión de la información obtenida. Se trata de una asistencia a la mencionada Secretaría General en el desempeño de las funciones que le atribuye expresamente el art. 17.1.j) del Real Decreto 1443/2010, de 5 de noviembre, entonces vigente, funciones que vienen desempeñándose a través de encomiendas al menos desde el año 2002.

En algunos expedientes, como en el **expte. MAGRAMA 11/18**, el carácter estructural de este tipo de encomienda de actividad se desprende de la propia definición de su objeto en el pliego de prescripciones técnicas. En este caso, la encomienda de gestión encargada a TRAGSATEC para la “*evaluación y control de las enfermedades en el ganado porcino doméstico y asilvestrado y en los suidos salvajes*”, tiene por objeto “*mantener un equipo humano que realice*



TRIBUNAL DE CUENTAS

las funciones de apoyo que requiere la Subdirección General de Producción Agraria". Además, esta encomienda venía confiriéndose a TRAGSA desde el año 2004 justificándose su formalización en la falta de personal para la realización de estas actividades.

Los **exptes. MAGRAMA 11/06 y 11/07** también son encomiendas de carácter estructural. En el segundo caso, el encargo realizado a TRAGSA para el "*mantenimiento, conservación y protección del litoral de la costa de Barcelona*" para el periodo 2010-2012 constituye el tercer proyecto de conservación de este litoral, continuación de dos anteriores para los periodos 2005-2006 y 2007-2009 celebrados con el mismo ente instrumental. Por el contrario, en el **expediente 11/06** no constan los antecedentes, pero la encomienda, bajo la denominación de "*contrato de servicios para gestión de unidades de actuación rápida para el control y limpieza de vertidos en playa*" fue celebrada por un periodo de 24 meses, a contar desde el 14 de septiembre de 2011, y ya ha sido prorrogada por dos años más. Previsiblemente esta encomienda tendrá un carácter periódico si no se opta por una fórmula alternativa, puesto que su objeto es la creación de bases operacionales que se encarguen de la organización y limpieza de costas a pequeña y mediana escala y que puedan servir para situaciones de mayor envergadura, localizando a los responsables y adoptando medidas preventivas en el caso de incidentes de contaminación, necesidades que no concluirán al término de su plazo de vigencia, sino que continuarán una vez transcurrido este.

La duración, antecedentes y perspectivas de futuro de la encomienda realizada por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental a TRAGSATEC para el "*desarrollo de actuaciones para la recuperación de especies en peligro de extinción*" (**expte. MAGRAMA 11/02**), en especial para la protección del urogallo, quebrantahuesos, águila imperial y visón europeo, determinan también en este caso su carácter estructural. Esta encomienda tiene un periodo de vigencia de 3 años (del 23 de agosto de 2011 al 30 de marzo de 2014), es continuación de otra suscrita con el mismo medio propio el 18 de agosto de 2009, denominada "*Conservación de especies amenazadas: desarrollo de estrategias y protocolos*" y es previsible que se celebren más (si no se opta por una fórmula alternativa) para satisfacer las nuevas necesidades que vayan surgiendo en relación con actuaciones de recuperación de las especies; necesidades que no finalizarán hasta que la especie en cuestión deje de estar incluida en el catálogo de especies amenazadas o en peligro de extinción, sin perjuicio de que puedan introducirse nuevas especies en este catálogo, que requieran la adopción de medidas de recuperación.

También llaman la atención los **exptes. MAGRAMA 12/04 y 12/05**, relativos a los servicios de prevención y extinción de incendios forestales respectivamente, tanto por su carácter permanente y estructural como por el encargo a un ente instrumental de la formación y puesta en marcha de este servicio. Las BRIF nacen como consecuencia de los grandes incendios que se producen habitualmente en la temporada de verano y la dificultad de extinción que presentan debido a su extensión y alta peligrosidad. Las competencias en materia de incendios forestales están transferidas a las CCAA, junto con la gestión de montes y del medio rural, por lo que dependen de ellas los medios de extinción, su planificación y disposición sobre el territorio. Sin embargo, el hecho de que las CCAA carezcan de capacidad suficiente para hacer frente a estos incendios junto con la competencia del Estado para gestionar medios aéreos de gran capacidad y colaborar con las CCAA en la defensa de los montes, da lugar a la creación en 1992 de las BRIF, cuya formación se encarga inicialmente a TRAGSA junto con una empresa privada, hasta que en el año 2005 se decide su atribución en exclusiva a TRAGSA.

Al ser trabajos muy estacionales, y para dar continuidad al personal de las BRIF, se crean en 2008 las Brigadas de Labores Preventivas de Incendios cuya formación se encomienda



TRIBUNAL DE CUENTAS

también a TRAGSA. De esta manera, las BRIF trabajan 12 meses del año, dedicándose 5 meses a la extinción de incendios (junio-octubre) y el resto del tiempo a labores de prevención de incendios forestales y colaboración en todo tipo de eventos que se les requiera.

B) Determinación del objeto de la encomienda

El objeto de las encomiendas analizadas está correctamente definido con carácter general siendo el propio de un contrato de obras (7 expedientes) o de uno de servicios (19 expedientes). En cuanto a las actividades a realizar, en la mayoría de los casos están definidas con detalle y permiten concretar el alcance real del objeto de las encomiendas. Estas conclusiones deben no obstante ser matizadas en el caso de algunos expedientes, tanto en lo referente a la definición del objeto como de las actividades a realizar, especialmente en las encomiendas mediante las que se cubren déficits estructurales de plantilla y se recurre, para definir el objeto, a expresiones del tipo "tareas de apoyo a/para", "realización de trabajos de consultoría y asistencia técnica", etc., asociadas a unidades o funciones concretas. Dentro de los expedientes analizados es preciso hacer una referencia específica a alguno de ellos por la especial ambigüedad con la que están definidas las actuaciones a realizar.

En la encomienda a TRAGSA para la "Reforma interior del Mirador de Morro Velosa para centro de visitantes del parque natural de Jandía, Betancuria (Fuerteventura)" (**expte. MAGRAMA 11/01**) el objeto parece ser la realización de una obra, pero analizado el contenido del proyecto resulta que la parte esencial del mismo no corresponde a la reforma del mirador como podría deducirse del enunciado de su objeto, sino a la adquisición de equipamiento de diversa naturaleza. Así se desprende del análisis del presupuesto de la encomienda en el que las partidas dedicadas a la adecuación de la edificación supusieron 95.427,30 euros, el 26,96% del PEM) mientras que las previstas para el capítulo de interpretación del parque natural ascendieron a 249.546,56 euros, el 70,49% del PEM.

El objeto de la encomienda encargada por la DGSCM a TRAGSA para el "Mantenimiento, conservación y protección del litoral de la costa de Barcelona 2010-2012" (**expte. MAGRAMA 11/07**) no presenta *a priori* ningún problema en cuanto a su definición y al objetivo que persigue. Por su parte el Pliego de Prescripciones Técnicas definió con precisión la tipología de actuaciones a realizar (acondicionamiento de playas, adecuación de accesos a playas, demoliciones, reparaciones y mejora de infraestructuras, saneamiento y consolidación de taludes, señalización y balizamiento, etc.). Y sin embargo no se llegó a hacer ninguna relación de los emplazamientos donde debían ejecutarse las tareas de mantenimiento (los planos corresponden a la totalidad de la costa de Barcelona), ni se contempló en el citado Pliego ningún procedimiento específico para la determinación y ejecución de actuaciones concretas¹⁶. De esta manera la encomienda y su presupuesto constituyeron una suerte de "acuerdo marco" que permitía abordar durante su vigencia cualquier actividad que, situada en la costa de Barcelona, encajara en alguna de las tipologías de actuación previstas.

El objeto y las actividades a ejecutar en el encargo de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación (SGAA) a TRAGSATEC para la "gestión de servicio para la prestación de la asistencia técnica para el apoyo a la puesta en valor del patrimonio territorial estratégico

¹⁶ En el curso de los trabajos de fiscalización se ha entregado al Tribunal de Cuentas un documento interno en el que se establece un procedimiento en el que se señala que la ejecución de actuaciones concretas requiere la autorización previa de la Subdirección General para la Protección de la Costa, exigiéndose la redacción de proyecto de obra para las superiores a 100.000 euros, y memoria descriptiva con información de la actuación y los planos para las que no superan este importe.



TRIBUNAL DE CUENTAS

vinculado al desarrollo rural sostenible” (expte. MAGRAMA 11/15) son un claro ejemplo de inconcreción. El objeto de la encomienda es, tal y como figura en el Pliego Técnico, “*la realización de una asistencia técnica al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, que proporcione apoyo técnico para la puesta en valor del patrimonio territorial estratégico vinculado al Desarrollo Rural Sostenible, con el fin de que constituyan un eslabón más en la cadena de diseño de instrumentos para conseguir un desarrollo sostenible*”, sin que se defina cuál es el patrimonio territorial estratégico vinculado al Desarrollo Rural Sostenible - ámbito sobre el que teóricamente se pretende actuar-, ni se explique el significado y alcance de su “*puesta en valor*”. El análisis de las tareas a realizar no resuelve esta inconcreción, dado el carácter heterogéneo de las mismas y su alto grado de indefinición, a pesar de lo elevado del presupuesto de la encomienda, que ascendió a 5.882.508,37 euros. La falta de concreción previa de las actividades a realizar ha permitido de hecho canalizar y financiar a través de esta encomienda todo tipo de proyectos, de informes y de material de difusión, así como la organización de eventos de diversa índole cuyo único nexo de unión ha sido su relación directa o indirecta con el medio rural.

Esta encomienda ha repetido el modelo de actuación ya seguido en otra anterior de 12 de agosto de 2009 por medio de la cual el Secretario de Estado de Medio Rural y Agua, actuando por delegación de la entonces Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, acordó una encomienda de gestión a TRAGSATEC para la ejecución del “*Servicio para la estrategia y apoyo a la producción de casos singulares de conservación, recuperación y difusión del patrimonio para el desarrollo rural sostenible*”, por un importe de 5.834.078,83 euros (**expte. MAGRAMA 12/07**). Como en la encomienda formalizada en 2011, a la indeterminación del objeto se unió la ambigüedad en la definición de las actividades a ejecutar.

Estas dos encomiendas (**exptes. MAGRAMA 11/15 Y 12/07**) han sido objeto de un análisis especial de su ejecución, cuyos resultados figuran más adelante en el epígrafe II.6.1.4. de este Informe.

C) *Ejercicio de competencias y potestades administrativas.*

Como se acaba de ver, entre las encomiendas analizadas existen numerosos casos en los que se ha apreciado la existencia de un solapamiento o confusión entre el desempeño de la encomienda y el desempeño ordinario de las competencias propias de las unidades administrativas que han podido dar lugar a los riesgos descritos en los epígrafes II.2.2.1 y II.2.3 del presente informe, en especial las encomiendas de actividad que tienen un carácter estructural y permanente (**exptes. MAGRAMA 11/02, 11/05, 11/06, 11/08, 11/09, 11/10, 11/11, 11/12, 11/16, 11/18, 11/19, 12/01, 12/02, 12/04, 12/05 y 12/06**).

Por otra parte, se ha puesto de manifiesto en los siguientes expedientes examinados, que han sido encomendadas al ente instrumental actividades estrechamente vinculadas al ejercicio de potestades administrativas, en los términos y con las implicaciones expuestas en el epígrafe II.2.2.2 de este Informe de Fiscalización:

- Es el caso del **expte. MAGRAMA 11/08**, sobre la tramitación de derechos de ocupación y aprovechamiento en espacios de titularidad pública, en el que se encargó a la encomendaria la realización de toda la tramitación de los expedientes de concesión del dominio público marítimo-terrestre (análisis y clasificación de los expedientes y el estudio de la documentación aportada), quedando limitada la actuación de la DGSCM a la mera adopción formal del acto administrativo (firma). La



TRIBUNAL DE CUENTAS

actividad encomendada iba más allá del análisis y clasificación de expedientes y estudio de la documentación aportada, comprendiendo una *“propuesta de resolución de sometimiento de las condiciones y prescripciones por las que se podría otorgar la concesión para la ocupación y aprovechamiento”* y una *“propuesta de resolución de otorgamiento, o en su caso, propuesta denegatoria de las concesiones donde se justificarían legalmente los motivos de dicho otorgamiento o denegación”*. Incluso debía elaborar *“informes propuesta en contestación a los recursos interpuestos contra las Órdenes ministeriales de otorgamiento de las concesiones administrativas”*.

- En el **expte. MAGRAMA 11/05** la encomienda de gestión tuvo por objeto la prestación de asistencia técnica para las actuaciones de vigilancia, inspección y actividad sancionadora de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, comprendiéndose entre sus actividades la apreciación de la existencia de infracciones administrativas, mediante visitas de reconocimiento a los aprovechamientos de aguas afectados por el Plan Especial del Alto Guadiana, y la elaboración de un dossier jurídico en los casos en que se considerase que podía haberse cometido una infracción administrativa, con el fin de facilitar el posterior ejercicio de la potestad sancionadora. La simple valoración de si un hecho es o no constitutivo de una infracción administrativa debería corresponder a la Administración y no a un ente instrumental por las implicaciones que esta calificación puede tener en el ejercicio de la potestad sancionadora. Esta potestad es objeto de regulación en el Título IX de la LRJPAC, que viene a establecer en su artículo 127, que *“el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario”*.
- En el **expte. MAGRAMA 11/16**, relativo a la realización de trabajos de inspección y elaboración de documentación en materia de acuerdos fitosanitarios y control en frontera, se encargó al ente instrumental, entre otras actividades, *“la tramitación, inspección y registro relativos a la norma técnica fitosanitaria de embalajes para la exportación”*. En la medida en que esta actividad implica la realización de inspecciones a empresas y el levantamiento de actas de inspección existiría, también en este caso, riesgo de invasión de potestades administrativas.
- En el **expte. MAGRAMA 11/09**, relativo al *“servicio de apoyo a la Oficina Española de Cambio Climático (OECC) para el seguimiento e implantación del Acuerdo de Copenhague”*, se encargó al ente instrumental el desempeño de tareas propias del ejercicio las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico al órgano encomendante. El artículo 3 h) e i) del entonces vigente RD 1130/2008, de 4 de julio, atribuía a la OECC la competencia para *“participar en representación del Ministerio en los organismos internacionales y asumir el seguimiento de los convenios internacionales en las materias de su competencia así como para ejercer como punto focal nacional ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático”*, ámbito en el que se desarrolla el Acuerdo de Copenhague. Sin embargo, se encomendaron a una sociedad instrumental todas las funciones necesarias para el desarrollo de estas competencias, como la organización y preparación de reuniones; la gestión de documentación, análisis, desarrollo y valoración del contenido de los textos objeto de negociación; la preparación de textos que trasladen los elementos del Acuerdo de Copenhague en documentos jurídicamente vinculantes y la elaboración de informes sobre encuentros internacionales, la posición de otros países, los temas más relevantes de cada área y la implementación del Acuerdo de Copenhague. Incluso el



TRIBUNAL DE CUENTAS

personal de la sociedad instrumental asistió a las distintas reuniones internacionales que se celebraron en este ámbito. De esta manera, el recurso al ente instrumental no vino a satisfacer una necesidad puntual sino que suplió funciones que constituían la actividad ordinaria de la OECC, que como representante del Ministerio en los organismos internacionales, debía asumir continuos compromisos en este ámbito. Por tanto, el "personal técnico muy cualificado" que se requiere para estas actividades, y en cuya carencia se justificó el recurso a la encomienda de gestión, debería pertenecer al órgano encomendante, que es quien tiene atribuida la competencia, y no al ente instrumental.

D) *Aplicación del sistema de tarifas para la determinación del precio*

De las comprobaciones realizadas sobre la aplicación del sistema de tarifas para la determinación del precio de las encomiendas fiscalizadas cabe destacar lo siguiente:

- En 16 de los 26 expedientes analizados el presupuesto de las actividades encargadas fue establecido a partir de las tarifas correspondientes a los perfiles profesionales solicitados, aplicadas al número de horas de dedicación estimadas. En 4 de estos expedientes (**exptes. MAGRAMA 11/12, 11/19, 12/01 y 12/02**) las horas requeridas constituyeron las unidades de prestación del servicio y su precio se determinó directamente aplicando las tarifas euros/hora aprobadas, y en los otros 12 (**exptes. MAGRAMA 11/02, 11/08, 11/09, 11/10, 11/11, 11/15, 11/16, 11/17, 11/18, 12/04, 12/05 y 12/06**) se definieron componentes de la prestación cuya valoración se calculó aplicando otras tarifas además de la del coste de personal según su perfil profesional. En todos estos expedientes el coste unitario aplicado se correspondía con las tarifas oficiales, pero en ningún caso figura una explicación del cálculo del número de horas estimadas, por lo que no resulta posible valorar si los presupuestos eran razonables. De hecho, la estimación de los recursos presupuestados responde exclusivamente a una exigencia formal pues el precio de la encomienda está previamente determinado, con independencia de la dedicación real de los recursos empleados *a posteriori* en su ejecución. Esta es una de las principales diferencias que presentan las encomiendas frente a la licitación pública, en la que los mecanismos de la competencia pueden corregir a través de la presentación de distintas ofertas, tanto los precios unitarios empleados para determinar los presupuestos de licitación como la carga de trabajo real estimada para la ejecución de las actividades previstas.
- En el caso de los expedientes de ejecución de obras (**exptes. MAGRAMA 11/01, 11/03, 11/04, 11/07, 11/13, 11/14 y 12/03**) los precios parciales de las unidades de obra a ejecutar se obtuvieron a partir de los precios unitarios (tarifas de TRAGSA o precios de mercado), a partir de los cuales se obtuvieron los precios auxiliares y los precios descompuestos, y finalmente los precios de las distintas unidades de obra.
- El presupuesto de las encomiendas encargadas a empresas del grupo TRAGSA se ha calculado, con carácter general, a partir de las tarifas aprobadas en 2007, a las que se les aplicó un coeficiente de actualización del 3,53%, salvo en los **exptes. MAGRAMA 11/12, 12/01, 12/03, 12/04 y 12/05** en los que se aplicaron las tarifas TRAGSA de 2011, limitándose el empleo de otros sistemas a los casos en los que las prestaciones no aparecían en las tarifas aprobadas. No obstante, en los **exptes. MAGRAMA 11/04 y 11/19** se aplicaron las tarifas TRAGSA de 2007 actualizadas (con aplicación del coeficiente del 3,53%), cuando en el momento de formalización de la encomienda, 2



TRIBUNAL DE CUENTAS

de septiembre y 15 de diciembre de 2011 respectivamente, ya eran aplicables las nuevas tarifas TRAGSA de 3 de junio de 2011, que entraron en vigor el 1 de septiembre de 2011 (BOE de 26 de agosto de 2011).

- El único expediente de los encargados a empresas del grupo TRAGSA en el que no se aplicaron tarifas oficiales ha sido el de *“Ejecución de un programa de lucha contra la ceratitis capitata en cítricos de exportación a EEUU mediante la técnica del insecto estéril” (expte. MAGRAMA 11/17)* cuyo presupuesto se determinó, al amparo del art. 3.4 del RD 1072/2010, de 2 de agosto, por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y de sus filiales, a partir de un estudio del coste económico de todas las actividades objeto de la encomienda para un determinado nivel de producción. En este caso, a pesar de haberse empleado este sistema de presupuestación, gran parte de los trabajos fueron subcontratados por TRAGSA sin que el Ministerio encomendante tuviera conocimiento de esta circunstancia al no haber sido previsto en la encomienda ningún mecanismo para la notificación o autorización de la subcontratación, por lo que este no pudo conocer si los importes certificados y facturados se ajustaron a los costes en los que la encomendaria incurrió por esta subcontratación, o si por el contrario, pudo existir alguna diferencia entre unos y otros y sus causas.
- En el *expte. MAGRAMA 12/06*, que se formalizó con el Instituto de Técnica Aeroespacial “Esteban Terradas” (INTA), se aplicaron las tarifas aprobadas por Orden del Ministerio de Defensa de 24 de enero de 2012. En este caso no se aplicó el IVA en virtud de la respuesta que dio la Dirección General de Tributos, el 26 de enero de 2012, a la consulta que le formuló el INTA en relación con la aplicación de este impuesto a los encargos realizados por la Administración General del Estado¹⁷. Asimismo hay que señalar que no existe correspondencia entre el desglose por horas dedicadas a cada una de las actividades y el presupuesto de las mismas, circunstancia que hubiera resultado relevante si alguna de las actividades no se hubiera llegado a ejecutar.

En la mayoría de los expedientes, 17 de los 24 encargos realizados a TRAGSA, existen partidas que no se corresponden con tarifas oficiales (llaman la atención el expediente *MAGRAMA 11/17*, citado anteriormente, en el que no se aplicó ninguna tarifa oficial y el expediente *MAGRAMA 11/11*, en el que solo una de las partidas del presupuesto se calculó mediante la aplicación de tarifas). En varios expedientes figura un documento en el que expresamente se señala que para determinar el coste de aquellas unidades que no tienen tarifa aprobada se han utilizado los precios elementales que integran otras unidades con tarifa aprobada y, en los casos en los que no se haya podido aplicar este procedimiento, su coste se ha obtenido a partir de los precios vigentes en el mercado. No obstante, solo en el *expte. MAGRAMA 11/04* se ha incorporado un documento en el que se justifican los precios empleados que no se corresponden con tarifas, indicando su procedencia. Algunos expedientes resultan especialmente ilustrativos para entender el alcance de esta práctica.

- En la encomienda realizada a TRAGSA para la *“Reforma interior del Mirador de Morro Velosa para centro de visitantes del parque natural de Jandía, Betancuría (Fuenteventura)” (expte. MAGRAMA 11/01)*, el presupuesto incluyó partidas para coordinación y gestión de varias actividades que no se correspondieron con tarifas oficiales y cuyo objeto e importe no estaban suficientemente explicados (el

¹⁷ Véase la nota a pie de página nº 15 de este Informe.



TRIBUNAL DE CUENTAS

presupuesto de ejecución material de estas partidas ascendía a 35.915,51 euros lo que representaba el 10,15% del PEM de toda la encomienda). También se incluyó en algunos capítulos (demoliciones, albañilería, carpintería y vidriería y acabados) una partida para imprevistos, valorada en el 10% del PEM del capítulo, que resulta incompatible con la retención general que se realizó por el 10% del presupuesto de la encomienda justamente para esta finalidad, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 4.8 del RD 1072/2010, de 20 de agosto, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima, y de sus filiales (el PEM de estas partidas asciende a 5.700,56 euros lo que representa el 1,6% del total de la encomienda).

- El presupuesto de la encomienda a TRAGSATEC para el desarrollo de actuaciones para la *“Recuperación de especies en peligro de extinción”* (**expte. MAGRAMA 11/02**) incluyó varias partidas para la contratación de expertos en seguimiento de poblaciones con un coste de 246.868,17 euros, el 10,55% del presupuesto total de la encomienda, que fue fijado a tanto alzado y no mediante tarifas oficiales, sin que se justificara en el expediente ni el citado importe ni su procedencia. También se incluyen varias partidas para la adquisición de material fungible, de menor importancia, cuyo presupuesto se determinó por este mismo procedimiento.
- La encomienda para el *“Servicio de apoyo a la Oficina Española de Cambio Climático en las actividades de su competencia relacionadas con el seguimiento e implementación del acuerdo de Copenhague”* (**expte. MAGRAMA 11/09**), encargada también a TRAGSATEC, incluyó partidas específicas para gastos de viajes que se fijaron, como en el caso anterior, a tanto alzado y no tenían el carácter de “a justificar”, requisito exigido posteriormente en el informe fiscal emitido por la intervención delegada en el acto de fiscalización previa de la propuesta de gasto.
- En el encargo realizado por la SGAA a TRAGSATEC para la *“Encomienda de gestión de servicio para la prestación de la asistencia técnica para el apoyo a la puesta en valor del patrimonio territorial estratégico vinculado al desarrollo rural sostenible”* (**expte. MAGRAMA 11/15**), se definieron como componentes de la prestación varios tipos de actividades para las que se calculó un precio unitario a partir de los precios elementales en los que se incluyeron partidas fijadas a tanto alzado (“apoyo fotográfico” 10.000 euros, “apoyo proyectos demostrativos” 53.640 euros, “apoyo estudios temáticos e intersectoriales” 23.150 euros, “estudios expertos” 27.060 euros, “apoyo actuaciones singulares de ámbito global” 87.600 euros, “maquetación e impresión” 18.720 euros y “apoyo organización eventos” 35.760 euros) sin que se especificara su procedencia, ni el método seguido para la determinación de su importe, ni su finalidad. El importe total de estos conceptos ascendió a 2.626.063,53 euros, lo que representa el 44,64% del presupuesto total de la encomienda. Dada la indeterminación de las actividades a realizar y la heterogeneidad de las mismas, a juicio de este Tribunal de Cuentas, carece por completo de razón de ser el presupuesto unitario previsto para cada una de ellas.
- En el presupuesto de la encomienda realizada para la *“Prestación de servicios de reservas marinas para el año 2013”* (**expte. MAGRAMA 12/02**) se incluyó para cada reserva una partida para gastos de mantenimiento, reparaciones y otros, y otra para combustibles y tasas portuarias, cuyo cálculo no fue realizado a partir de tarifas



TRIBUNAL DE CUENTAS

oficiales y que por estar fijadas a tanto alzado deberían tener el carácter de “a justificar”.

- La aplicación de precios unitarios que no se corresponden con las tarifas oficialmente aprobadas plantea un problema adicional en el caso de las 10 encomiendas formalizadas con empresas del grupo TRAGSA con anterioridad al 1 de septiembre de 2011 (**exptes. MAGRAMA 11/01, 11/02, 11/03, 11/07, 11/10, 11/11, 11/15, 11/16, 11/17 y 11/18**). Las tarifas aplicadas a estas actuaciones fueron las aprobadas por la Comisión Interministerial de fecha 27 de diciembre de 2007 a las que se aplicó el coeficiente de actualización del 3,53% aprobado para el ejercicio 2008 y mantenido invariable hasta que entró en vigor el nuevo régimen tarifario el 1 de septiembre de 2011. En estos expedientes el coeficiente de actualización se aplicó a todos los precios, lo que resulta improcedente para los que no correspondían a un precio de tarifa por tratarse, en esos casos, al menos teóricamente, de precios de mercado actualizados. La aplicación de este coeficiente debería haberse limitado por tanto a los precios correspondientes a tarifas. Esta interpretación ha sido también sostenida por la Intervención Delegada en el MAGRAMA, en su informe de 8 de abril de 2011, correspondiente al expediente **MAGRAMA 11/10**, en cuya observación tercera se señala que “*de acuerdo con el escrito de fecha de 24 de enero de 2008 del Presidente de la Comisión Interadministraciones en el que se hace constar los criterios de aplicación del Coeficiente de Actualización a las actuaciones llevadas a cabo por TRAGSA y sus filiales, éste sólo se aplica a los precios de las tarifas de TRAGSA; no se indica nada sobre los precios que no figuran en las tarifas. Examinado el presupuesto se observa que existen partidas cuyo precio ha sido fijado por acuerdo entre la Administración y TRAGSA a los cuales en principio, dada la redacción de la instrucción citada, no sería aplicable dicho coeficiente de actualización*”.
- Algunas de las partidas previstas en el presupuesto de las distintas encomiendas deberían haber tenido el carácter de “a justificar”. Esto ocurre en los **exptes. MAGRAMA 11/05** (respecto a la partida “alquiler de oficina auxiliar”), **11/07** (respecto a la partida “dieta-manutención”), **11/01, 11/02, 11/09, 11/10, 11/15 y 12/02** (respecto a las partidas cuyos precios se determinaron a tanto alzado), y en el expediente **11/12** (respecto a la partida “viajes”). En el **expte. MAGRAMA 11/09** el informe de fiscalización de la propuesta de aprobación y compromiso de gasto señala que las partidas de “desplazamiento y dietas” tendrán el carácter de “a justificar” en cada una de las certificaciones que se presenten. No obstante, estas partidas formaron parte del presupuesto de ejecución material, se incrementaron un 1% en concepto de costes indirectos, se actualizaron con el coeficiente del 3,53%, se les aplicó el 4% en concepto de gastos generales y por último el IVA cuando este impuesto ya había sido satisfecho directamente por la encomendaria. Como consecuencia de todo ello los importes abonados se vieron incrementados en un 28% con respecto a su coste real.
- En el **expte. MAGRAMA 11/08** se ha producido una discrepancia entre el personal previsto en el pliego y el presupuestado ya que en el primero la previsión era que el equipo estuviera compuesto por dos licenciados en derecho, un titulado superior y dos administrativos; sin embargo en el presupuesto se hizo constar un titulado superior de 3 a 5 años de experiencia y otro titulado con formación profesional de segundo grado, sin cuantificar los recursos que se emplearían de cada perfil ni su dedicación al proyecto.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- En el **expte. MAGRAMA 11/11** consta un documento de la SGM donde se desglosa el presupuesto, pero este no forma parte de los pliegos.
- En cuanto a la actualización del IVA, que tuvo lugar durante el periodo fiscalizado pasando del 18% al 21%, se han aplicado distintos criterios. Así, en algunos encargos de prestación de servicios la actualización se ha aplicado a los trabajos realizados con posterioridad a la entrada en vigor del nuevo tipo impositivo el 1 de septiembre de 2012, mientras que en otros la actualización se realizó sobre los trabajos pendientes de certificar a esa fecha. En el caso de ejecución de obras, se aplicó el incremento del IVA en los pagos producidos con posterioridad a la citada fecha, aunque ya se hubiese facturado, conforme al criterio sostenido por la Intervención Delegada en su escrito de 4 de septiembre de 2012, donde establece que dado que el IVA de las certificaciones de obra se devenga en el momento del cobro de las mismas (apartado segundo del artículo 75 de la Ley 37/1992) y estas serán cobradas en todo caso con posterioridad al 1 de septiembre, las referidas certificaciones deberán expedirse teniendo en cuenta el nuevo tipo impositivo.
- No se ha contemplado en los documentos de formalización de las encomiendas o en sus pliegos técnicos la incidencia sobre el precio que pudiera tener la subcontratación de parte de las actividades encargadas. En esta circunstancia, el coste real de la prestación realizada viene determinado por el precio de los contratos celebrados entre la entidad encomendataria y el subcontratista, y el coste que debería asumir el encomendante por los servicios así prestados debe responder a este precio, con independencia de como estuviesen valoradas estas actividades en el presupuesto de la encomienda (ver epígrafe II.5 del presente Informe).
- El IVA no debió aplicarse por parte de las entidades encomendatarias a aquellas prestaciones subcontratadas por las que ya había sido abonado este impuesto como es el caso de los gastos de desplazamiento y otros gastos a justificar, cuyo importe fue facturado en su integridad por el medio propio (incluido el IVA), dando lugar a una doble imposición sobre la prestación de un único servicio.

II.6.1.2. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LAS ENCOMIENDAS

A) Órganos encomendantes.

El MAGRAMA ostenta la condición de poder adjudicador y Administración Pública de acuerdo con el artículo 3 del TRLCSP. De los 26 expedientes analizados, las encomiendas de gestión han sido suscritas por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental (DGCEA) (2), la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal (DGMNPF) (2), la Dirección General del Agua (DGA) (1), la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar (DGSCM) (3), la Oficina Española de Cambio Climático (OECC) (1), la Dirección General de Ordenación Pesquera (DGOP) (2), la Dirección General de Recursos Pesqueros y Acuicultura (DGRPA) (3), la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal (DGDRPF) (4), la Secretaría General de Agricultura y Alimentación (SGAA) (3), la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria (DGSPA) (4) y la Secretaría de Estado de Medio Rural y del Agua (SEMRA) (1).

En algunos casos, el órgano encomendante carecía de competencia material en relación con las prestaciones encomendadas. Esto ha ocurrido en la encomienda para la reforma interior del



TRIBUNAL DE CUENTAS

Mirador de Morro Velosa (*expte. MAGRAMA 11/01*), en el que el proyecto y ejecución de la reforma de este centro no tiene encaje en las competencias que el RD 1443/2010, de 5 de noviembre, entonces vigente, atribuía a la DGCEA. La encomienda **MAGRAMA 11/05**, relativa a las actuaciones de servicio de vigilancia y sancionadora en el ámbito del Alto Guadiana fue realizada por la DGA, cuando el órgano materialmente competente era la Confederación Hidrográfica del Guadiana que, de acuerdo con el artículo 24 del RD Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba la Ley de Aguas, tiene atribuidas las facultades de inspección y vigilancia del cumplimiento de las concesiones y autorizaciones relativas al dominio público hidráulico y que, en su condición de poder adjudicador (artículo 22 del RD Legislativo 1/2001, en relación con el artículo 3 y 24.6 de la LCSP), puede celebrar encomiendas de gestión. De hecho es la Confederación Hidrográfica la que solicitó autorización al Ministerio para elaborar el pliego técnico que debía regir la encomienda, autorización concedida mediante resolución de la Directora General del Agua, por delegación del Secretario de Estado de Medio Rural y Agua. Sin embargo, como ya se ha indicado, finalmente fue la citada DGA la que formalizó el encargo, asumiendo con ello el coste de la misma.

En varios de los expedientes analizados no ha quedado acreditada expresamente la competencia material del órgano encomendante, sin que se haga referencia siquiera a la norma atributiva de la competencia, con independencia de que efectivamente la tuviera atribuida (*exptes. MAGRAMA 11/01, 11/06, 11/13, 11/14, 11/17, 11/18*).

En el *expte. MAGRAMA 12/04*, relativo al servicio de Brigadas de Labores Preventivas de Incendios Forestales (año 2012), la encomienda se formalizó por la DGDRPF el 6 de febrero de 2012 cuando el Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero, por el que se creó la Dirección General no había entrado todavía en vigor, correspondiendo en realidad esta encomienda a la todavía no extinta en aquel momento Dirección General de Medio Natural y Política Forestal, de acuerdo con el Real Decreto 1443/2010, de 5 de noviembre.

B) Entidades Encomendatarias.

De las 26 encomiendas analizadas, 25 han sido suscritas con las empresas del Grupo TRAGSA (TRAGSA/TRAGSATEC) y una con el INTA.

Estas entidades son aptas para realizar el encargo de gestión en tanto que forman parte del sector público, revistiendo la forma de sociedad pública mercantil (TRAGSA) y organismo autónomo (INTA), respectivamente, y cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 24.6 de la LCSP (y TRLCSP), ostentando la condición de medio propio y servicio técnico de acuerdo con su normativa reguladora y estatutaria.

Se ha comprobado no obstante que en varios expedientes las prestaciones encargadas no resultaban plenamente concordantes con su objeto social, o no encajaban adecuadamente en el mismo o en su área de especialización funcional, dando lugar a los riesgos descritos en el subepígrafe II.4.1.e) del presente informe:

- En el *expte. MAGRAMA 11/08*, se encargó a TRAGSATEC la realización de funciones de carácter jurídico-administrativo consistentes en el análisis y clasificación de expedientes de concesión de derechos de ocupación y aprovechamientos de espacios de titularidad pública en el dominio público marítimo-terrestre, estudio de la documentación aportada, propuesta de actuación, propuesta de resolución de



TRIBUNAL DE CUENTAS

otorgamiento o denegación, generación y grabación de la ficha resumen, digitalización cartográfica y fotos y grabación de expedientes.

- En el **expte. MAGRAMA 11/09**, se encargó a TRAGSATEC el servicio de apoyo a la OECC en relación con el seguimiento e implantación del Acuerdo de Copenhague. El artículo 3 h) e i) del entonces vigente RD 1130/2008, de 4 de julio, atribuía a la OECC competencia para *participar en representación del Ministerio en los organismos internacionales y asumir el seguimiento de los convenios internacionales en las materias de su competencia así como para ejercer como punto focal nacional ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, ámbito en el que se desarrolla en el Acuerdo de Copenhague. Sin embargo, se encargó a TRAGSATEC el desempeño de todas las funciones necesarias para el desarrollo de estas competencias que ya se han descrito con anterioridad siendo propias de los órganos administrativos y no de una sociedad mercantil.
- En los **exptes. MAGRAMA 11/10 y 11/19** se encomendaron a TRAGSATEC actividades de carácter puramente administrativo. En el primer caso, se encargó la gestión de las ayudas al sector pesquero, lo que comprendía actividades de análisis, depuración e incorporación de datos, mantenimiento de bases de datos, análisis y seguimiento del programa operativo, actualización del Plan Estratégico Nacional y documentos de programación para adaptarlos a las directrices comunitarias, entre otras. En el segundo caso, la encomienda se confirió por la DGSPA a TRAGSATEC para la evaluación de la documentación técnica de los expedientes de registro de medios de defensa fitosanitaria, comprendiendo actividades de diseño y cumplimentación de listas de revisión de documentación (*checklist*), preevaluación de productos fitosanitarios, informes finales de registro, revisiones de inscripción de otros medios de defensa fitosanitaria, solicitudes de inscripción e informes de estado del Registro de productos fitosanitarios, entre otros.
- Esta misma naturaleza público-administrativa tuvieron algunas de las prestaciones del **expte. MAGRAMA 11/16**, relativo a la realización de trabajos de inspección y elaboración de documentación en materia de acuerdos fitosanitarios y control en frontera, mediante el que se encargó a TRAGSATEC la verificación de datos, tramitación de expedientes relativos a las normas técnicas fitosanitarias de embalajes para la exportación, el mantenimiento del registro de operadores en esta materia y la grabación de información en el mismo, así como el apoyo para las visitas de delegaciones fitosanitarias.
- Tampoco resultan de fácil encaje dentro del objeto social de TRAGSATEC algunas de las prestaciones incluidas en las encomiendas **MAGRAMA 11/11 y 11/05**. En el primer caso, se encargó a TRAGSATEC el mantenimiento del buque "Miguel Oliver", ejerciendo la competencia que el artículo 17.1.j del RD 1443/2010, de 5 de noviembre, entonces vigente, atribuía a la DGOP, aportando la tripulación del buque, el suministro de combustibles y aceites, el mantenimiento del buque (reposición de artículos de habilitación y fonda, obras de mantenimiento y reparación), seguros, actividades de comunicación, representación y protocolo. En el segundo, el medio propio debía realizar visitas de reconocimiento a los aprovechamientos de aguas afectadas por el Plan Especial del Alto Guadiana para determinar si sus características y régimen de explotación se ajustaban a lo reflejado en la oferta de venta de derechos, al régimen de explotación, etc., y en la elaboración de un dossier jurídico, comprendiendo esta



TRIBUNAL DE CUENTAS

última actividad *“trabajos de gestión administrativa tanto de corte jurídico como de corte administrativo auxiliar”*.

La DA 25ª del TRLCSP establece en su apartado 1 que las sociedades mercantiles del grupo TRAGSA tienen por función *“la prestación de servicios esenciales en materia de desarrollo rural, conservación del medioambiente, atención a emergencias, y otros ámbitos conexos, con arreglo a lo establecido en esta disposición”*, enunciado que tiene su desarrollo en los apartados 4 y 5 de la citada DA, si bien circunscribiendo todas las funciones asignadas al ámbito de actuación señalado en el apartado 1.

Ciertamente existe cierta relación entre las prestaciones de las encomiendas aludidas y el medio ambiente o el medio rural, lo cual es lógico en el normal desenvolvimiento de las competencias del MAGRAMA. Ahora bien, aunque el objeto de los expedientes tramitados contiene siempre algún aspecto relacionado con alguno de ellos (defensa fitosanitaria, dominio público marítimo terrestre, cambio climático, etc.), la naturaleza de las funciones encargadas, de tipo administrativo en su mayor parte, o ligadas al ejercicio de competencias administrativas, y que debe realizar la entidad encomendataria, no se corresponde estrictamente con la finalidad para la que fue creado el medio propio. Por tanto, solo mediante una interpretación muy amplia de su objeto social y recurriendo a la cláusula genérica *“realización de tareas o actividades complementarias o accesorias a las citadas anteriormente”*, podrían entenderse incluidas las prestaciones de estas encomiendas dentro del objeto social de las empresas del Grupo TRAGSA.

II.6.1.3. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO Y LA TRAMITACIÓN DE LAS ENCOMIENDAS.

A) Aspectos documentales y contenido formal de las encomiendas

El MAGRAMA no ha contado con un modelo normalizado o uniforme de documento para instrumentar las encomiendas.

Con carácter general, el acuerdo de encomienda se ha formalizado por los órganos encomendantes en un documento unilateral (no consta la firma de la encomendataria) en consonancia con la naturaleza de instrucción obligatoria que tienen estos encargos para el medio propio. El acuerdo de encomienda, en el que se hace constar generalmente su objeto, presupuesto, aplicación presupuestaria, plazo de ejecución, dirección de los trabajos (entre otras estipulaciones), se acompaña de un pliego de prescripciones técnicas, que viene a completar el régimen jurídico de la encomienda.

En los expedientes **MAGRAMA 11/16, 11/17 y 11/19** la encomienda de gestión se acordó mediante Orden Ministerial.

En el expediente **MAGRAMA 12/06** se calificó la encomienda suscrita como un acuerdo de encomienda del artículo 15 de la LRJPAC (así consta en el informe de insuficiencia de medios y en la propuesta de gasto). Esta naturaleza parece también deducirse de la manera en que se formalizó la encomienda, que sigue el formato propio de un convenio, con suscripción por ambas partes en plano de igualdad, y con previsión entre sus causas de extinción del “mutuo acuerdo de las partes”. Sin embargo, materialmente se trató de una encomienda del artículo 24.6 de la LCSP puesto que su prestación era de carácter contractual (se trataba de una prestación de servicios) y se retribuyó mediante la aplicación de tarifas.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Se han observado las siguientes deficiencias en el contenido de los acuerdos de encomienda de los distintos expedientes:

- No se hace mención a la norma que atribuye la competencia formal al órgano encomendante en los expedientes **MAGRAMA 11/10, 11/11, 11/12, 11/19, 12/01, 12/02, 12/04 y 12/05**.
- No consta en los documentos de formalización la norma que faculta a quien actúa como titular del órgano competente para suscribir la encomienda, salvo en el expediente **MAGRAMA 12/06**.
- En relación con la normativa aplicable, en los expedientes **MAGRAMA 11/06, 11/07 y 11/08** se alude a los artículos 24.1 a 5 de la LCSP y 24.6 de la misma, confundiendo la figura de la encomienda de gestión con la realización de trabajos por la propia Administración. La LCSP regulaba en los apartados 1 a 5 de su artículo 24 (como también lo hace actualmente el TRLCSP) la ejecución de obras, fabricación de bienes muebles por la propia Administración y ejecución de servicios con colaboración de empresarios particulares, que constituyen una figura jurídica distinta a los negocios jurídicos regulados en el artículo 4.1.n) de la LCSP, tanto por su ámbito de aplicación subjetivo como por su régimen jurídico.
- En el expediente **MAGRAMA 11/05** no se hace mención a las normas reguladoras de la encomienda de gestión (artículos 4.1.n y 24.6 de la LCSP), si bien se alude a la DA 30ª de la misma LCSP que recogía en aquel momento el régimen jurídico del grupo TRAGSA (actualmente en la DA 25ª del TRLCSP).
- En el expediente **MAGRAMA 11/01** no se establece la fecha exacta de inicio de las actuaciones. Solo se dispone que la ejecución del encargo comenzará a partir de septiembre de 2011, con un plazo de vigencia de 14 meses.
- En el expediente **MAGRAMA 11/17** se dispone que el plazo de vigencia comenzará a contarse desde la comunicación del encargo a la entidad encomendaria. Sin embargo, no consta en el expediente esta comunicación.
- En los expedientes **MAGRAMA 11/07, 11/10, 11/12, 11/15, 11/16, 12/01 y 12/06** las actividades a realizar por la encomendaria se describen en los pliegos de modo muy genérico, sin concretar en qué se ha de materializar cada una de las actividades y sin identificar sus resultados concretos. En el expediente **MAGRAMA 12/01** esta circunstancia ha sido puesta de manifiesto por la Intervención Delegada en su informe de 2 de octubre de 2012 en el que señaló que *“gran parte de las tareas que son objeto de la presente encomienda consisten en labores de apoyo y asistencia, de las que no se deriva un resultado tangible. En este sentido, ha de ponerse de manifiesto la importante dificultad que este tipo de encargos plantea a la hora de poder comprobar el correcto cumplimiento de las obligaciones por parte de la empresa a la que se realiza el encargo y a la hora de realizar, en su caso, una adecuada comprobación de la inversión”*. En sentido similar se pronunció en el anexo del acta de reconocimiento y comprobación de la encomienda, de 20 de julio de 2012, correspondiente al expediente **MAGRAMA 11/16**, en el que estableció que *“dada la naturaleza de algunas de las tareas objeto de esta encomienda, fundamentalmente las de apoyo para las visitas de las delegaciones fitosanitarias de terceros países, resulta difícil*



TRIBUNAL DE CUENTAS

realizar una completa comprobación material al tratarse de una actividad de la que no se deriva necesariamente un resultado tangible”.

- Solo se han hecho constar las posibles causas de la resolución de la encomienda y sus consecuencias en el expediente **MAGRAMA 12/06**; en los expedientes **MAGRAMA 11/01** y **11/03** se prevén las causas y consecuencias de resolución del convenio del que trae causa la encomienda pero no de la propia encomienda; en el expediente **MAGRAMA 11/14** se hace una remisión a las causas de rescisión previstas en la LCSP; y en el expediente **11/06** solo se prevé la posibilidad de “*recusación de los trabajos*” por parte del Director del Proyecto en el caso de que se adviertan vicios o defectos en su realización.
- En relación con el tratamiento de los datos de carácter personal no se contienen previsiones al respecto en los expedientes **MAGRAMA 11/03, 11/07, 11/08, 12/04, 12/05 y 12/06**, a pesar de que su objeto llevaba aparejado el manejo de datos de esta naturaleza.
- No consta la titularidad de los resultados o derechos de uso en los expedientes **MAGRAMA 11/06, 11/10, 11/12, 11/14, 11/16, 11/17, 11/18, 11/19, 12/01, 12/03, 12/04, 12/05 y 12/06**.

B) *Cuestiones de procedimiento.*

Se han detectado las siguientes deficiencias relativas a la documentación solicitada por este Tribunal de Cuentas, integrante de los expedientes analizados:

- El acuerdo de inicio del expediente es un trámite que viene exigido por el art. 69 de la LRJPAC cuando dicho inicio se produce de oficio, sin que conste en los expedientes **MAGRAMA 11/05 y 11/13**. En los expedientes **MAGRAMA 11/10, 11/11, 11/12, 11/14, 12/04 y 12/06** llama la atención que el acuerdo de inicio del expediente se llame “*Acuerdo de inicio del expediente de contratación*”.
- No consta la memoria justificativa en los expedientes **MAGRAMA 11/01, 11/03, 11/13, 11/14, 12/03 y 12/06**. En el expediente **MAGRAMA 11/19** la memoria justificativa no tiene fecha. En el expediente **12/03** no consta certificado de existencia de crédito, no obstante, el documento contable “RC” figura correctamente contabilizado por el importe de la encomienda. Tampoco ha quedado constancia en los expedientes **MAGRAMA 11/13 y 11/18** del informe del Servicio Jurídico del Estado; en el expediente **MAGRAMA 11/13** el acta de comprobación del replanteo, el informe favorable de la Oficina de Supervisión de Proyectos y la aprobación del proyecto; y en el expediente **MAGRAMA 11/07** la aprobación del Plan de Seguridad y Salud.
- En el expediente **MAGRAMA 11/01** el acta de comprobación del replanteo de 21 de noviembre de 2011 no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 126 y 229 del TRLCSP ya que en la misma se afirma que “*el proyecto es viable*”, pero nada se dice sobre la realidad geométrica de la obra y la disponibilidad de los terrenos precisos para su ejecución, tal y como establecen los preceptos citados.
- En el acta de replanteo del expediente **MAGRAMA 11/03** sobre corrección de tendidos eléctricos para evitar el riesgo de electrocución de aves amenazadas, se certifica que



TRIBUNAL DE CUENTAS

se ha comprobado la realidad geométrica de la obra y la posesión de los terrenos, así como la viabilidad del proyecto, aspectos que se corroboran en el acta de comprobación de replanteo en la que se añade que no habiéndose formulado observaciones que puedan afectar a la ejecución de la obra, queda autorizado el contratista a su ejecución. No obstante, tal y como ha informado el Ministerio, los tendidos no son propiedad de la AGE sino que pertenecen a varios titulares, de naturaleza privada y pública, sin que conste en el expediente ningún tipo de autorización de los mismos para realizar las actividades encomendadas. Sirve como contraste con lo anterior la tramitación de los expedientes **MAGRAMA 11/07** (acondicionamiento de caminos rurales en el Hemidelta derecho del Ebro) y **12/03** (mejora de infraestructuras en el medio rural de Cantabria) mediante los que se ejecutaron obras en propiedades de titularidad municipal y en los que, además de los trámites anteriores, constaban también las oportunas autorizaciones municipales para actuar en bienes de su propiedad.

- El acta de replanteo previo del expediente **MAGRAMA 11/07** (actuaciones en la costa de Barcelona) señala que se ha comprobado la realidad geométrica de la obra y la disponibilidad de los terrenos precisos para su normal ejecución. Sin embargo, de la documentación aportada durante la fiscalización se deduce que en el momento en que se efectuó dicho trámite no estaban definidas las obras concretas a ejecutar, por lo que difícilmente se pudo verificar su realidad geométrica ni la disponibilidad de los terrenos.
- No consta la comunicación del encargo a la entidad encomendaria en los expedientes **MAGRAMA 11/01, 11/03, 11/04, 11/09, 11/17, 11/19 y 12/06**. En el expediente **MAGRAMA 12/04** la comunicación del encargo no tiene fecha.
- En algunos casos, se ha ampliado el periodo de vigencia de la encomienda a instancia de la encomendaria, extendiendo la realización de actividades a años no previstos inicialmente, y tramitándose el expediente como un reajuste de anualidades en lugar de como una prórroga (*expte. MAGRAMA 11/06*).
- Lo mismo ocurre en el expediente **MAGRAMA 11/07** en el que se tramitó un reajuste de anualidades, que tampoco fue informado por el Servicio Jurídico del Estado, sin modificación de la encomienda, a pesar de que se amplió el plazo de ejecución. En este expediente, además, se calculó mal el 10% de retención de crédito adicional que establece el art. 4.8 del RD 1072/2010, de 20 de agosto, por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA, con ocasión de su adaptación a la actualización del IVA, ya que no se calculó sobre el presupuesto final del proyecto tras la referida actualización, sino directamente aplicando el ajuste sobre el 10% calculado inicialmente.
- En el expediente **MAGRAMA 11/08** se acordó una prórroga a instancia de la entidad encomendaria, que fue informada favorablemente por el Director del proyecto, con la conformidad de la Subdirectora General de Dominio Público y del Subdirector General para la Protección de la Costa, sin que consten, sin embargo, la resolución por la que se aprobó esta prórroga, ni el informe del Servicio Jurídico del Estado.
- En el expediente **MAGRAMA 11/05** tampoco se tramitó la correspondiente modificación para dotar de presupuesto necesario al desarrollo de las actividades



TRIBUNAL DE CUENTAS

objeto de la encomienda, lo que obligó a imputar al presupuesto de 2013 el coste de parte de los trabajos ejecutados en el año 2012 (el crédito previsto para el año 2012 se agotó con los trabajos correspondientes al mes de agosto).

- En otros casos se reajustaron las anualidades sin tramitar el preceptivo expediente, mediante el traspaso automático de los saldos de compromisos pendientes a 31 de diciembre, de tal forma que la ejecución del encargo y su incidencia presupuestaria no se acomodaron a lo establecido en el documento de formalización de la encomienda (**MAGRAMA 11/01 y 11/09**)¹⁸.

Desde el punto de vista presupuestario, los gastos de la totalidad de las encomiendas analizadas se han imputado a créditos del capítulo 6 "Inversiones reales", lo que en algunos casos resulta cuestionable, bien porque dada la naturaleza del gasto deberían haberse considerado como gastos corrientes o bien por tratarse de gastos de naturaleza subvencional y, por tanto, su imputación debería haberse realizado a créditos de los capítulos 4 ó 7, de acuerdo con los códigos de clasificación económica establecidos por la Resolución de 19 de enero de 2009, de la Dirección General de Presupuestos, vigente en el periodo fiscalizado.

Entre las primeras se encuentran todas las encomiendas que tenían un carácter estructural y permanente, y cuyo objetivo, como ya se ha indicado en apartados anteriores, no fue otro que cubrir insuficiencias de plantilla de los órganos que realizaban los encargos, con independencia de que alguno de los trabajos realizados pudiera reunir las condiciones necesarias para su posible activación como inversión. Este es el caso de las encomiendas **MAGRAMA 11/02, 11/06, 11/08, 11/09, 11/10, 11/11, 11/16, 11/19, 12/01, 12/02, 12/04, 12/05 y 12/06**.

Más cuestionables resultan los casos en los se encargaron y financiaron actividades que eran competencia de otra administración o se ejecutaron obras en bienes cuya titularidad no correspondía a la AGE, imputándose al presupuesto de inversiones lo que por su naturaleza debería considerarse como una aportación de naturaleza subvencional (**MAGRAMA 11/01, 11/03, 11/04, 11/05, 11/13, 11/14, 11/17 y 12/03**). Las implicaciones de este proceder exceden del ámbito estrictamente presupuestario en la medida en que no se aplicó la normativa reguladora de las subvenciones y se obtuvo como efecto la financiación de otras Administraciones al margen de los mecanismos institucionalizados para ello. Algunos ejemplos resultan ilustrativos de esta práctica:

- La reforma del Mirador de Morro Velosa para su adecuación como centro de visitantes del parque natural de Jandía, en Betancuria (Fuenteventura) (**MAGRAMA 11/01**) tuvo un presupuesto de 446.495,69 euros y se ejecutó para dar cumplimiento al convenio celebrado el 30 de diciembre de 2009 entre la Comunidad Autónoma de Canarias y el extinto Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino relativo a actuaciones de conservación en la Red Natura 2000. Resulta pertinente la referencia a este convenio porque es en él donde se establece, de forma inequívoca, la titularidad de las infraestructuras ejecutadas a su amparo, al señalar, en su cláusula cuarta, que *"la Comunidad Autónoma garantizará la plena disponibilidad de los terrenos afectados. En su caso, una vez terminadas las infraestructuras ambientales se transferirán a la*

¹⁸ El traspaso de compromisos se realiza en virtud de lo establecido en la regla 52 de la orden de 1 de febrero de 1996 por la que se aprueba la Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, que permite, por causas justificadas, el reconocimiento de obligaciones contra el presupuesto del ejercicio corriente correspondientes a bienes y servicios efectivamente recibidos en el ejercicio anterior, requisito que no se acredita en los citados expedientes.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Comunidad Autónoma de Canarias, que asumirá todos sus costes de funcionamiento, mantenimiento, conservación y otros”.

- En situación similar se encuentra la encomienda para la naturalización de masas de repoblación, adecuación paisajística y actuaciones de uso público en hábitats de la Red Natura 2000 en la provincia de Segovia (**MAGRAMA 11/04**) que, con un presupuesto de 2.373.188,31 euros, fue celebrada también en ejecución de lo establecido en un convenio previo entre la Junta de Castilla y León y el entonces existente Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, relativo a actuaciones de conservación en la Red Natura 2000, cuya cláusula quinta señala, como en el caso anterior, que *“una vez terminadas las infraestructuras ambientales, en su caso, la Administración General del Estado hará entrega de las obras ejecutadas e inmovilizados adquiridos en el presente Convenio a la Administración Autónoma”*, lo que clarifica cuantas cuestiones pudieran plantearse sobre la titularidad de los resultados.
- La corrección de tendidos eléctricos por el riesgo de electrocución de aves amenazadas en Castilla-La Mancha (**MAGRAMA 11/03**) con un presupuesto de 3.195.750,10 euros es otro claro ejemplo de actuaciones realizadas sobre bienes cuya titularidad no corresponde a la AGE, ni antes de su inicio ni una vez ejecutadas. Si la AGE considera de interés general la ejecución de estas medidas, debería establecer el marco legal adecuado para que las mismas se realizaran por sus titulares, financiándolas por la vía subvencional, si así lo considera, aplicando la normativa vigente en esta materia.
- En el caso de la encomienda para la *“realización de las obras de prolongación del camino de la Hoya de Huesca: accesos y pasarela sobre el río Gállego en Murillo de Gállego”* (**MAGRAMA 11/13**), con un presupuesto de 795.836,14 euros la prestación objeto del encargo se integró dentro del Programa de Caminos Naturales desarrollado por el MAGRAMA, cuya ejecución contribuye al desarrollo sostenible del medio rural, reutilizando infraestructuras de transporte, vías pecuarias, caminos tradicionales en desuso, etc. Como en los casos anteriores, las actuaciones habían de ser ejecutadas sobre bienes cuya titularidad correspondía a otras AAPP, y con independencia de quién sea el responsable de la ejecución de la obra, cualquier aportación del Estado para su ejecución, sea dineraria o en especie, tiene naturaleza subvencional. En la misma medida, su tratamiento presupuestario y contable debió ajustarse a esta calificación, no estando justificada en ningún caso su consideración como una inversión directa.
- Por último, las actuaciones de vigilancia y sancionadoras en el ámbito del Alto Guadiana, aunque fueron encomendadas por la DGA a TRAGSATEC (**MAGRAMA 11/05**) realmente eran competencia del Organismo Autónomo Confederación Hidrográfica del Guadiana, por lo que no correspondía su imputación al presupuesto de inversiones del Ministerio.



TRIBUNAL DE CUENTAS

II.6.1.4. ANÁLISIS DEL SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE LAS ENCOMIENDAS

A) *Cuestiones generales*

Como se ha señalado en el epígrafe II.2.5 del presente Informe, cuando el objeto de las encomiendas no presenta un nivel de concreción suficiente en las actividades a realizar, o tiene un carácter estructural y permanente y su finalidad es cubrir insuficiencias de plantilla resulta especialmente necesario el establecimiento de mecanismos de supervisión específicos que garanticen el cumplimiento de los trabajos encargados (elaboración de informes de actividades, control de asistencia del personal, etc.). Como se pone de manifiesto a continuación, en los expedientes analizados no existe un criterio uniforme en relación con el tratamiento de este problema.

Con carácter general, las encomiendas analizadas han previsto, de un lado, la designación de un director de los trabajos, perteneciente al órgano encomendante, encargado de la dirección, coordinación de la vigilancia y control de la correcta ejecución, recepción y certificación de los trabajos realizados, y de otro lado, la de un responsable por parte de la encomendataria para la supervisión del desarrollo de los trabajos y para actuar como interlocutor y canal de información periódica con el director de los trabajos.

En las encomiendas **MAGRAMA 11/05, 11/06, 11/08, 11/17 y 11/18**, cuyo objeto consistió en la prestación de un servicio, no se establecieron mecanismos específicos para poder llevar a cabo un seguimiento preciso de las actividades ejecutadas. En el caso de la encomienda para el "servicio técnico de apoyo a las actuaciones del servicio de vigilancia y sancionadora en el ámbito del Alto Guadiana" (**MAGRAMA 11/05**) el único mecanismo de control establecido se limitó a las certificaciones mensuales emitidas por la dirección facultativa, que según se establece en el pliego de prescripciones técnicas, correspondía a la Comisaría de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Guadiana por ser la destinataria de los trabajos. En el expediente **MAGRAMA 11/06** se previó la acreditación de la ejecución mediante certificaciones del Director del proyecto, pero no se especificó la periodicidad con la que se habrían de elaborar. En la encomienda por la que se encargó el "apoyo en la tramitación de derechos de ocupación y aprovechamiento en espacios de titularidad pública" (**MAGRAMA 11/08**) se hacía referencia a mecanismos de seguimiento poco precisos ya que el pliego señala que "durante el periodo de ejecución del servicio, con la frecuencia que considere necesaria la Dirección de los trabajos, la empresa informará sobre el cumplimiento de las labores que se incluyen en el pliego...".

En los expedientes **MAGRAMA 11/01, 11/03, 11/04 y 12/03** los convenios de colaboración que dan origen a las encomiendas prevén expresamente la existencia de un comité de seguimiento de carácter bilateral al que se le asignan estas funciones.

En las encomiendas **MAGRAMA 11/02, 11/09, 11/10, 11/11, 11/12, 11/15, 11/16 y 11/19, 12/01, 12/04 y 12/05** se establece la obligación de elaborar memorias o informes periódicos o finales, por la entidad encomendataria, en los que se detallen las actividades realizadas, lo que sin duda facilita el seguimiento de su correcta ejecución.

La finalidad última de estos mecanismos de control es garantizar la correcta ejecución de las actividades encargadas, de la cual debe quedar constancia fehaciente en el expediente.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Con independencia de lo anterior, se han observado las siguientes incidencias en la ejecución de las encomiendas seleccionadas:

- En el expediente **MAGRAMA 12/06** relativo al seguimiento por satélites de buques pesqueros, el informe anual de actividades desarrolladas no hace expresa referencia a la ejecución de dos de las seis actividades previstas en la encomienda.
- Según consta en el acta de reconocimiento y comprobación de la inversión correspondiente a la reforma del Mirador de Morro Velosa (**expte. MAGRAMA 11/01**), fechada el 22 de enero de 2013, no se acreditó detalladamente la inversión que figura en una de las partidas del proyecto (SP411: derechos de reproducción de fotografías) por importe de 7.176 euros (sin incluir actualizaciones, gastos generales e IGIC). Dicho importe coincide con el que figura en la relación valorada nº 15 que acompaña a la última certificación de obra emitida, según la cual el número de derechos de reproducción adquiridos es de 80, la totalidad de los previstos en el proyecto. Con fecha 22 de febrero de 2013 el Interventor Regional de Canarias emitió informe a partir de la documentación aportada al respecto, concluyendo que *“el importe de la inversión por derechos de reproducción (pª SP411) que, con referencia al proyecto, esta Intervención regional considera justificada asciende a 2.604,40 euros (2.470€+134,40€ (IGIC))”*. Posteriormente la dirección facultativa emitió sendos informes, el 15 de marzo y el 3 de abril de 2013, en los que se concluye que el número total de imágenes colocadas en el centro de visitantes asciende a 97, de las cuales 68 fueron cedidas gratuitamente, mientras que fueron adquiridos los derechos de las 29 restantes (se aportan las facturas), que valoradas según el precio establecido en el proyecto, suponen un coste de 2.601.30 euros, excluidas actualizaciones, gastos generales e IGIC. La cantidad incluida en la certificación final (16 de abril de 2013) es la evaluada por la dirección de obra, sin que conste el expediente el acta de liquidación fiscalizada por la Intervención.
- En algunas encomiendas las certificaciones de obra se limitan a detallar las unidades de obra ejecutada, sus mediciones y los precios unitarios aplicados, sin especificar a qué actividades concretas o proyectos se refieren, y sin que de la documentación que figura en los expedientes pueda deducirse esta información. Es el caso de la *encomienda para la adecuación paisajística y actuaciones de uso público en hábitats forestales de la Red Natura 2000-Segovia (MAGRAMA 11/04)* cuyo proyecto concreta los emplazamientos en los que se realizarán las distintas actuaciones, y sin que en las relaciones valoradas se especifiquen los montes de utilidad pública en los que se han realizado las actuaciones de mejora paisajística mediante la plantación de bosquetes; o la relativa al *mantenimiento, conservación y protección del litoral de la costa de Barcelona (MAGRAMA 11/07)*, cuyo proyecto no identifica las obras concretas a realizar, información que tampoco consta en las relaciones valoradas que acompañan a las certificaciones de obra; y la que tiene por objeto la *mejora de infraestructuras rurales en municipios de Cantabria (MAGRAMA 12/03)* cuyas obras consisten en la mejora de diversos caminos repartidos por el medio rural, perfectamente identificados y presupuestados en el proyecto y a los que no se hace referencia en las relaciones valoradas que acompañan a las certificaciones de obra tramitadas. En el caso de las encomiendas **MAGRAMA 11/04 y 11/07** en el transcurso de los trabajos de fiscalización se ha aportado información adicional respecto de las actuaciones ejecutadas, pero la misma ha seguido resultando incompleta.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- En el expediente **MAGRAMA 11/17**, relativo al *Programa de lucha contra ceratitis capitata en cítricos de exportación a EE.UU. mediante la técnica del insecto estéril* existe un informe final sobre la ejecución de la encomienda en el que se detallan los trabajos realizados, alguno de los cuales fueron ejecutados una vez finalizada su vigencia. En el citado informe se señala literalmente que *“por razones administrativas se fijó como fecha límite de finalización de la ejecución de la encomienda el 30 de noviembre de 2011, siendo la fecha real de ejecución del proyecto hasta el 31 de diciembre de 2011. Por esta razón, se han incluido como documentos justificativos los relativos a los vuelos realizados durante ese mes”*. No obstante, ni se identifican las razones administrativas aducidas ni las mismas pueden constituir justificación suficiente para el incumplimiento del plazo. La ejecución de cualquier encomienda debe ajustarse a lo establecido en la misma y en su pliego técnico, tanto en lo relativo a las actuaciones a ejecutar como en el plazo en el que deben ser realizadas, estando justificada la ejecución de actuaciones fuera del plazo inicialmente previsto solamente si previamente se ha modificado el mismo mediante el expediente pertinente.
- En 25 de los 26 expedientes analizados era preceptivo, por su importe y por tratarse de una inversión, que el centro directivo correspondiente solicitase a la IGAE la designación de representante para acudir al acto de recepción y comprobación de la inversión, constanding dicha solicitud en 16 casos, mientras que en los 9 restantes la encomienda estaba en ejecución en el momento de realizarse los trabajos de fiscalización. La IGAE designó representante en 8 expedientes, habiéndose realizado el acto de comprobación y recepción de la inversión en 7 casos, con incidencias en el expediente **MAGRAMA 11/01** como ya se ha indicado, así como en los expedientes **MAGRAMA 11/15 y 12/07** como se analizará a continuación, y sin que se haya efectuado el citado acto en la encomienda para el *“Desarrollo de las campañas de investigación pesquera y oceanográfica de la Secretaría General del Mar” (expte. MAGRAMA 11/12)*.

La ejecución de la encomienda para la realización de *actividades de apoyo a la puesta en valor del patrimonio territorial estratégico vinculado al desarrollo rural sostenible (expte. MAGRAMA 11/15)*, encargada a TRAGSATEC con un presupuesto de 5.882.508,37 euros, es la que presenta mayores irregularidades, derivadas de la incorrecta definición de las actuaciones a ejecutar y del inadecuado modelo empleado para la determinación de su precio. El problema se pone de manifiesto al valorar los trabajos realizados hasta el momento en el que el MAGRAMA acordó, el 30 de agosto de 2012, la resolución de la encomienda para adecuar los objetivos de la DGDRPF a la situación económica y financiera de ese momento. Según consta en el acta de reconocimiento y comprobación de la inversión, el importe abonado hasta la resolución era de 857.474,06 euros, y reevaluados los trabajos realizados se determinó que la cuantificación económica de las actividades ascendía a 672.963,93 euros, por lo que procedía devolver por parte de la entidad encomendaria la cantidad de 184.510,13 euros, reintegro que fue efectuado el 3 de abril de 2013. Mediante la citada encomienda se pretendían ejecutar seis tipos de actividades distintas, desglosadas en las siguientes “tareas”: “Proyectos demostrativos en el marco del Desarrollo Rural Sostenible”, “Estudios temáticos e intersectoriales en el marco del Desarrollo Sostenible del Medio Rural”, “Apoyo técnico en el marco de proyectos estratégicos en el Medio Rural”, “Actuaciones singulares de ámbito global en el entorno del Desarrollo Rural”, “Elaboración de material de difusión” y “Organización de eventos, jornadas, congresos y encuentros vinculados al Desarrollo Rural Sostenible”, todas ellas caracterizadas por su falta de concreción, pudiéndose ejecutar cualquier proyecto, elaborar todo tipo de informes y de material de difusión, financiar actividades u organizar eventos de cualquier tipo



TRIBUNAL DE CUENTAS

siempre que tuvieran relación directa o indirecta con el ámbito rural y sin que su ejecución se ajustara a ningún procedimiento de evaluación, valoración y aprobación. A la vista de la información existente en el expediente y de la documentación aportada en el trascurso de la fiscalización para acreditar las actividades ejecutadas y su valoración, puede concluirse lo siguiente:

- No se ha certificado ni abonado la realización de ningún trabajo relativo a la actividad nº 1 "*Proyectos demostrativos en el marco del Desarrollo Rural Sostenible*".
- En la tarea nº 2 "Estudios temáticos e intersectoriales" no se realiza ningún estudio sino un seminario, celebrado el 14 de octubre de 2011, denominado "Nuevas estrategias para el Medio Rural Gallego: Actividades Económicas y de Gestión del Territorio". Según el informe técnico de 20 de marzo de 2013 elaborado por la DGDPRF remitido a la Intervención Delegada del Ministerio para la emisión del informe previsto en el art. 156 de la LGP, los resultados de esta jornada de trabajo darían lugar a uno de los informes previstos en el pliego de la encomienda, pero no se ha podido elaborar como consecuencia de la finalización anticipada de la encomienda, por lo que la valoración de los trabajos se ha efectuado con base en el citado evento, calculándose esta en 22.530,72 euros (PEM sin actualizar), importe que no se acredita motivadamente y del que no se aporta ningún justificante ni ninguna otra información que permita valorar si era o no razonable. En cualquier caso, esta valoración debería responder a lo establecido en el pliego técnico que rige la encomienda, y más concretamente en su presupuesto, donde se valoran los diferentes componentes de la prestación, y según el cual cada uno de estos estudios temáticos tendría un coste unitario de 50.000 euros (PEM sin actualizar) de los cuales 24.409,09 euros corresponderían a las 894,99 horas de dedicación de distintos perfiles profesionales, 2.440,91 euros al 1% de costes indirectos y 23.150 euros a tareas de apoyo cuyo importe se determina a tanto alzado. Pues bien, ni en el citado informe de la DG, ni en ningún otro documento que conste en el expediente, figura con base en qué precios unitarios o en qué parámetros o conceptos se ha determinado la valoración realizada de los trabajos, por lo que no puede considerarse como justificada. Tampoco ha quedado acreditada la participación directa de TRAGSATEC en la organización del seminario. Dada la naturaleza del evento financiado, al no haber dado lugar a ninguno de los informes previstos en el pliego, a juicio de este Tribunal el gasto incurrido se corresponde más bien con una subvención.
- En la tarea nº 3 "Apoyo técnico en el marco de proyectos estratégicos en el medio rural" se realiza un "Estudio de los recursos naturales y culturales para la integración paisajística de la umbría de Benicadell", que no puede determinarse si encaja dentro de la actividad prevista en los pliegos por definirse esta de un modo muy amplio, y cuya valoración (106.950 euros de PEM sin actualizar) se realiza por el mismo procedimiento descrito anteriormente. También se incluye como justificante de los trabajos realizados en esta actividad un dossier con 12 ponencias realizadas en el marco de un proyecto de intercambio itinerante entre Técnicos de Reserva de la Biosfera que tuvieron lugar en distintos países de Latinoamérica, valoradas en 38.955,23 euros (PEM sin actualizar) y cuya ejecución no estaba prevista en la encomienda, sin que de la documentación aportada se desprenda la realización directa de actividad alguna por parte de TRAGSATEC tampoco en este caso. El presupuesto de cada una de estas actuaciones, 60.000 euros (PEM sin actualizar), se determinó también a partir de las horas de trabajo de diferentes perfiles profesionales



TRIBUNAL DE CUENTAS

y de una partida para apoyo a la actividad calculada a tanto alzado, sin que se acredite en el expediente la metodología empleada para determinar el precio de las tareas ejecutadas ni se aporte ningún tipo de justificante, por lo que el mismo tampoco puede considerarse como justificado.

- La tarea nº 4 “*Actuaciones singulares de ámbito global en el entorno del Desarrollo Rural*” consistía en el apoyo y promoción de actuaciones globales que sirvieran de referencia para aplicar medidas posteriores a nivel nacional, y en el apoyo a programas y foros de difusión de desarrollo sostenible del medio rural a nivel internacional, estando presupuestadas 4 actuaciones por un importe de 200.000 euros (PEM sin actualizar) cada una, presupuesto calculado con el mismo método descrito para las tareas anteriores, coste del personal dedicado a su ejecución y una partida a tanto alzado para trabajos de apoyo. Se aportan como justificación de los trabajos realizados los informes firmados por el director de una fundación privada naturalista en los que se detallan las actuaciones realizadas por dicha fundación desde noviembre de 2011 para la organización del “Congreso Mundial Tierras Silvestres WILD 10 Spain” que tuvo lugar en Salamanca entre el 4 y el 10 de octubre de 2013 y en el que participaron más de 1.000 delegados de 65 países. La DGRPF consideró que la celebración de este congreso se enmarcaba dentro de las actividades previstas en la encomienda y así se lo comunicó a TRAGSATEG mediante escrito de 26 de abril de 2011. Por su parte, esta última fue la que formalizó un contrato con la referida fundación, por un importe de 575.000 euros, IVA no incluido, que no consta que fuera autorizado por el Ministerio, cuya finalidad era la organización de dicho congreso. Los trabajos realizados por la fundación hasta agosto de 2012, fecha de resolución de la encomienda, se han valorado en 225.080 euros (según los informes mensuales los gastos ascendieron a 228.370 euros) a los que se añadieron 10.653,60 euros en concepto de gastos de la Secretaría Técnica del congreso asignada a TRAGSATEC, de los que no se aporta ninguna documentación que los justifique. Como en las tareas anteriores la valoración de los trabajos no responde ni a los componentes de la prestación definidos en la encomienda ni a su precio unitario, y dada la naturaleza del evento y que su organización no correspondía al Ministerio, la aportación a su organización tiene en realidad el carácter de subvención y su concesión, pago y justificación deberían haberse ajustado a lo establecido en el Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Para justificar la ejecución de la tarea nº 5 “*Elaboración de material de difusión*”, que tenía como objetivo elaborar y publicar 6 libros destinados a la conservación y puesta en valor del patrimonio natural y cultural y desarrollo sostenible del medio rural, se acredita la compra de un libro que responde al título “Las Plantas con Flor”, editado por una universidad pública española y escrito por dos profesores universitarios. Se editaron un total de 763 libros, de los que 84 se entregaron a sus autores, 21 a TRAGSATEC y los 658 restantes al Ministerio (300 de estos están bajo custodia de la universidad editora a la espera de instrucciones para su distribución) y se valoraron en 6.999,99 euros, a los que se añaden 106,37 euros en concepto de “gastos de gestión” de TRAGSATEC (*sic*). En conclusión, además de modificarse el objeto de la encomienda, al realizarse la adquisición de una publicación en lugar de su elaboración y edición, en la documentación aportada no consta justificante de ninguno de los gastos que se imputan a la encomienda, ni documentación que acredite la participación de TRAGSATEC en esta actividad. No se entiende así que, de considerar justificada el Ministerio la adquisición de estos libros, no lo hiciera directamente,



TRIBUNAL DE CUENTAS

aplicando su coste a la partida presupuestaria prevista a estos efectos, prescindiendo de una intermediación que además de no aportar valor supone un sobre coste innecesario.

- En la tarea nº 6 *“Organización de eventos, jornadas, congresos y encuentros vinculados al Desarrollo Rural Sostenible”* se presupuestó la organización de 8 eventos por un precio unitario de 80.000 euros (PEM sin actualizar), aportándose documentación relativa a 4 eventos con un coste total de 118.400 euros (PEM sin actualizar). Como en los casos anteriores no se ha aportado ningún documento que justifique dicho importe. Los eventos incluidos son los siguientes: el “VI Foro SORIOACTIVA 2011”, celebrado el 1 de diciembre de 2011; el “XXVII Salón Monográfico de la Joyería Cordobesa”, celebrado entre del 10 al 14 de noviembre de 2011; el “VIII Congreso de Economía Agraria”, celebrado entre el 14 y el 16 de septiembre de 2011, y la “Jornada sobre Bosques de Montaña”, celebrada el 5 de noviembre de 2011 en Valsaín, Segovia. Todos estos eventos fueron organizados por asociaciones y fundaciones privadas, y no por el MAGRAMA, por lo que las aportaciones realizadas para su celebración tenían en realidad naturaleza subvencional, y su financiación con cargo al presupuesto de la encomienda incumple lo establecido en esta materia en la LGS. Por otra parte, no consta en el expediente en qué ha consistido la participación de TRAGSATEC en la celebración de estos eventos, ni detalle ni justificación de los importes dedicados a cada uno de ellos.

Por otra parte, de la escasa participación de TRAGSATEC en la ejecución directa de las distintas actividades y proyectos previstos en la encomienda, se deduce que los porcentajes de subcontratación establecidos en la normativa aplicable a dicho medio, que limitan las tareas a subcontratar al 50% del importe total de cada proyecto, servicio o suministro encomendado, han sido ampliamente superados (DA 25ª del TRLCSP).

Debido a que algunas de las actuaciones realizadas no estaban contempladas en el pliego de prescripciones técnicas, la Intervención Delegada del Ministerio entendió que se había producido una modificación del encargo que no fue objeto de fiscalización previa, razón por la que el expediente se encontraba incurso en la situación contemplada en el art. 32 del RD 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la IGAE, concluyendo que el gasto efectuado debería ser objeto de convalidación por el Consejo de Ministros, conforme a lo dispuesto en el art. 156 de la LGP.

El Consejo de Ministros, en su reunión de 26 de abril de 2013, acordó convalidar un gasto por importe de 672.963,93 euros correspondiente a esta encomienda de gestión (que tenía un presupuesto inicial de 5.882.508,37 euros). Respecto a la tramitación de este expediente de convalidación, a juicio de este Tribunal de Cuentas, tal vez hubiera sido más correcto reclamar a TRAGSATEC el importe total de la encomienda original, bien por no estar contemplados en el pliego algunos de los trabajos realizados o por la falta de justificación de su coste, y la tramitación posterior de los expedientes de convalidación al Consejo de Ministros de forma individualizada, previa acreditación de la ejecución de las actividades y la justificación de su coste. Hay que señalar que en el expediente de convalidación por el Consejo de Ministros tampoco consta acreditación documental del coste efectivo de los distintos trabajos.

Similares conclusiones pueden extraerse respecto de la ejecución de la encomienda formalizada en 2009 para la realización del *“Servicio para la estrategia y apoyo a la producción de casos singulares de conservación, recuperación y difusión del patrimonio para el desarrollo*



TRIBUNAL DE CUENTAS

rural sostenible”, por un importe de 5.834.078,83 euros (**expte. MAGRAMA 12/07**), que constituye un claro precedente de la anteriormente analizada. El acta de recepción fue levantada el 18 de septiembre de 2014 tras el acto de reconocimiento y comprobación de la inversión al que asistieron una representante de la administración encomendante, otra de la IGAE, acompañada por una asesora, y el director-coordinador de los trabajos.

Del análisis del conjunto del expediente y de la documentación aportada al Tribunal de Cuentas relativa a la ejecución de esta encomienda cabe realizar las siguientes observaciones:

- El pliego de prescripciones técnicas y la memoria resultaron excesivamente genéricos. La inconcreción de las actividades a ejecutar mediante esta encomienda y la ausencia de procedimientos posteriores para la determinación y aprobación de los trabajos concretos a ejecutar ha provocado importantes diferencias interpretativas en los procesos de recepción y liquidación de los trabajos ejecutados. El acta de recepción pone de manifiesto cómo la amplia gama de posibles trabajos y actividades potenciales a realizar y la ausencia de documentos posteriores que fijaran su contenido, su forma y su amplitud, hace difícil definir si los trabajos financiados corresponden al objetivo de la encomienda, por lo que, en el acta de recepción se llega a decir que se *“han descartado los que con el PPT claramente no pueden aceptarse, recibándose trabajos sobre los cuales la asesoría técnica no tiene elementos suficientes para juzgar”*.
- El procedimiento para la determinación del presupuesto unitario de los distintos trabajos encomendados, y por extensión del conjunto de la encomienda, adolece del rigor exigible a este tipo de negocio jurídico. Los precios unitarios se fijaron a partir de una estimación de las horas de dedicación de los distintos perfiles profesionales, a las que se aplicaron las tarifas oficiales del grupo TRAGSA, y una cantidad fijada a tanto alzado en concepto de apoyo que, además de no tener el carácter de “a justificar”, equivale a un porcentaje muy significativo del precio unitario final. Debe interpretarse que esta partida corresponde a actividades que la entidad encomendataria no ejecutaría con medios propios, por lo que no existen tarifas aprobadas para fijar su remuneración, y cuya ejecución sería objeto de subcontratación. En este sentido, la encomienda no incorpora ningún mecanismo de autorización previa ni de control posterior de las actividades subcontratadas, desconociéndose por parte del Ministerio encomendante su alcance y el coste real de las mismas. Sobre este punto, el acta de recepción señala que *“Resulta llamativo que todos los trabajos presentados dentro de un mismo tipo de actividad tengan asignado un mismo precio teniendo en cuenta la heterogeneidad de los mismos”*.
- La valoración final de los trabajos realizados nada tiene que ver con los precios unitarios presupuestados, y está formada por el coste de recursos aportados por TRAGSATEC, valorados según tarifas oficiales, y una cantidad variable en cada trabajo en concepto de apoyo de la que no consta ninguna justificación. Por regla general, la parte correspondiente a la participación del personal de TRAGSATEC es muy poco significativa respecto al coste total. Según un informe remitido por el MAGRAMA al Tribunal de Cuentas en agosto de 2014, en relación con la ejecución de la encomienda, en el que se detallan todos los trabajos realizados, el coste de las horas dedicadas por el personal de TRAGSATEC a la ejecución de los trabajos habría ascendido a 428.905,14 euros, IVA no incluido, lo que representa un 8,77% del coste total de la encomienda (4.890.843,61 euros, IVA no incluido). De estos datos se



TRIBUNAL DE CUENTAS

desprende que el porcentaje de las actividades subcontratadas por TRAGSATEC supera ampliamente el límite del 50% establecido en la normativa aplicable a las sociedades del grupo TRAGSA en relación a las actividades encomendadas que pueden ser objeto de subcontratación (DA 25ª del TRLCSP).

- Según el acta de recepción un total de 14 trabajos no encuentran acomodo en lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas de la encomienda, y otros 2 solo parcialmente, por lo que la comprobación material se realizó en disconformidad respecto a los citados trabajos. Con fecha de 17 de octubre de 2014, la DGDRPF solicitó a TRAGSATEC el reintegro al Tesoro Público del importe correspondiente a las actividades no recibidas de conformidad, que asciende a 1.764.442,74 euros. Además de estos trabajos que no han sido objeto de recepción material por no encajar en el PPT, de otros trabajos también puede cuestionarse su conciliación con el objeto del encargo.

Es el caso de las actuaciones relativas a la elaboración de folletos y a la organización de encuentros, ya que en la mayoría de los casos se trata de eventos organizados por entidades ajenas al propio Ministerio. La participación del MAGRAMA en estas actividades se limita exclusivamente a su financiación, constituyendo en consecuencia una actividad de naturaleza subvencional, por lo que no tendría cabida en la encomienda analizada. Los trabajos incluidos en la actividad de elaboración de folletos afectados por este criterio son los relativos a los siguientes eventos: *"Transvulcania. Ultramaratón de montaña y senderismo de la Isla de la Palma"*, *"CONAMA 2011"*, *Congreso Internacional Beyond Extra Virgin (5ª edición)* y *"III Congreso Nacional de Desarrollo Rural"* y su coste asciende a 59.104,74 euros, IVA no incluido. También se ha realizado con cargo a esta encomienda la propia organización de estos eventos y, aunque no figura en el expediente el coste de cada uno de ellos, la aportación del Ministerio también debería considerarse como una subvención. El MAGRAMA debería evaluar pormenorizadamente la procedencia de la inclusión de estas actividades dentro del marco de la encomienda para, en caso de apreciar su inadecuación, exigir el reintegro de las cantidades correspondientes abonadas.

- Se ha apreciado la existencia de diferencias entre la información recogida en el acta de recepción y comprobación y la que figura en el informe facilitado al Tribunal de Cuentas por el MAGRAMA relativo a la ejecución de la encomienda. Así, en este último se señala que se han ejecutado un total de 68 trabajos, seis más de los que se indican en el acta citada y en la última certificación abonada, diferencia especialmente significativa si se considera que los trabajos que figuran en el informe están valorados y el coste total de los mismos coincide con el abonado a TRAGSATEC. El coste de los trabajos que figuran en el informe de agosto de 2014 y que no se citan en el acta de recepción asciende a 292.649,16 euros, IVA no incluido. Por ello el MAGRAMA debería evaluar en detalle el conjunto de todos los trabajos incluidos dentro del marco de la encomienda para, en caso de apreciar la existencia de trabajos cuya inclusión no estuviera justificada, proceder a la exigencia del reintegro de las cantidades correspondientes.
- Como ya se ha indicado, la DGDRPF ha solicitado el 17 de octubre de 2014 a TRAGSATEC el reintegro de 1.764.442,74 euros. Con independencia de que alguno de los trabajos realizados no encaje en las especificaciones establecidas en el PPT, pese al carácter genérico de las mismas (lo que ha sido puesto e manifiesto en el acta



TRIBUNAL DE CUENTAS

de recepción), la falta de acreditación de su coste resulta determinante a la hora de aceptar como justificado el abono de estos trabajos. Por tanto, al igual que ya se ha señalado en relación con el **expte. MAGRAMA 11/15** hubiera sido preferible solicitar la devolución por parte de TRAGSATEC de la totalidad de las cantidades abonadas por la ejecución de los trabajos ejecutados al amparo de esta encomienda y a su tramitación de forma individualizada para su posterior convalidación por el Consejo de Ministros, imputándose a los conceptos presupuestarios que correspondieran, según la naturaleza real del gasto, y una vez justificado su coste.

Por último, desde una perspectiva financiera, se ha analizado la documentación que figura en los expedientes relativa al reconocimiento de la obligación y su pago. Del análisis de los expedientes, se observan las siguientes incidencias:

- En tres expedientes no consta el documento administrativo correspondiente al reconocimiento de la obligación (**MAGRAMA 11/03, 11/04 y 11/07**), aunque sí consta el documento contable.
- En los expedientes **MAGRAMA 11/06, 11/08, 11/16, 11/18 y 11/19** no se regula adecuadamente el régimen de pago. En los expedientes **MAGRAMA 11/06 y 11/08** se dispone que el pago se producirá mediante la presentación de las correspondientes certificaciones pero no se especifica su periodicidad. En los expedientes **MAGRAMA 11/16, 11/18 y 11/19** solo se prevé la posibilidad de realizar pagos parciales, pero no se establece su periodicidad.
- Todas las cuentas justificativas incorporan el correspondiente certificado expedido por el director de los trabajos y la factura de los servicios prestados y, aunque estos no identifican con precisión las prestaciones realizadas, la mayoría de las cuentas justificativas incorporan otros documentos (relaciones valoradas, informes de actividades, etc.) en los que figuran, o de los que se deducen, los trabajos realizados por la encomendataria. No obstante, se pueden citar como ejemplos de certificaciones que no especifican los trabajos realizados las correspondientes a los expedientes **MAGRAMA 11/15** y su antecedente de 2009, las cuales se limitan a señalar el número de trabajos realizados de cada actividad pero sin especificarlos y sin detallar su coste.
- De las ocho encomiendas que incluían en su presupuesto partidas de gastos "a justificar", en tres expedientes las cuentas justificativas no incorporan los justificantes de estos gastos (**MAGRAMA 11/06, 12/04 y 12/05**), en otras dos encomiendas sí figuran estos justificantes (**MAGRAMA 11/11 y 11/16**) y en otros tres no se facturan gastos contra la partida que tiene este carácter (**MAGRAMA 11/01, 11/07 y 12/06**).

B) Análisis del control y seguimiento de la subcontratación

No se ha incluido en los documentos de formalización de los encargos, ni en los pliegos técnicos, ninguna referencia a la posible subcontratación de las actividades objeto de los encargos (de parte de ellos o de su totalidad), por lo que resulta de aplicación lo establecido a este respecto en la normativa específica de cada uno de los entes instrumentales (empresas del grupo TRAGSA e INTA). Como ya se ha señalado con anterioridad, la DA 25ª del TRLCSP limita la posible subcontratación al 50 por 100 del importe total del proyecto, suministro o servicio encomendado.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Según la información facilitada al Tribunal de Cuentas por el MAGRAMA, en 16 de las 26 encomiendas analizadas se subcontrataron parte de las actividades encargadas, sin que conste en ninguno de los expedientes autorización expresa ni solicitud por parte de la entidad encomendataria, al no haberse previsto así expresamente por parte del Ministerio en el clausulado de las encomiendas (**MAGRAMA 11/01, 11/02, 11/03, 11/04, 11/07, 11/11, 11/13, 11/14, 11/15, 11/16, 11/17, 11/18, 11/19, 12/02, 12/04 y 12/07**). Tampoco existe en los expedientes documentación alguna, ni información, sobre el alcance de estos procesos de subcontratación (contratos celebrados, documentación que acredite la ejecución de las actividades realizadas, etc.), o sobre su coste para los entes instrumentales.

En respuesta a una petición específica de este Tribunal de Cuentas al MAGRAMA, este solo ha podido aportar alguno de los contratos celebrados por los entes instrumentales en 6 de los 15 expedientes en los que se ha producido la subcontratación de actividades, y del análisis de su contenido pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- Se trata de contratos de naturaleza privada, indicándose expresamente en su clausulado que *“se regularán además de por los pactos en él establecidos, por las disposiciones civiles y mercantiles de aplicación”*. La sustitución de contratos administrativos por otros de naturaleza privada confirma el riesgo potencial de esta práctica por la pérdida de garantías que ello supone, según se ha señalado en el epígrafe II.2.4 del presente Informe.
- No consta en los contratos ninguna referencia a la encomienda realizada por el MAGRAMA. No se indica que el objeto del contrato es la ejecución de una obra o la prestación de un servicio que tiene por finalidad última ejecutar el encargo del Ministerio.
- Se indica expresamente que el propietario de los trabajos es TRAGSA/TRAGSATEC, cuando en realidad la titularidad sobre los mismos corresponde al MAGRAMA o, en el caso de las obras ejecutadas al amparo de convenios firmados con otras administraciones, a estas últimas.
- En su mayoría, estos contratos permiten que su ejecución pueda ser a su vez subcontratada, previa autorización expresa del ente instrumental, limitándose solo en algunos casos esta posibilidad a un porcentaje del contrato.
- Las actividades contratadas no son identificables de forma inequívoca con las descritas en la encomienda original, definiéndose diferentes unidades de ejecución de obra o de prestación de servicios, lo que provoca que sus presupuestos tampoco sean comparables de forma automática.
- Los contratos prevén procedimientos específicos para la recepción de los trabajos.

Del análisis de los expedientes en los que se ha certificado la realización de alguna de las tareas encargadas mediante subcontratación cabe destacar lo siguiente:

- El presupuesto inicial de la encomienda a TRAGSATEC para el desarrollo de actuaciones para la *“Recuperación de especies en peligro de extinción”* (**MAGRAMA 11/02**) ascendió a 1.982.373,00 euros, IVA no incluido, de los cuales se han



TRIBUNAL DE CUENTAS

subcontratado actuaciones por importe de 507.839,38 euros, el 25,62% del total, lo que se sitúa dentro del margen legalmente permitido.

- Según certificación del Ministerio, el porcentaje de las actividades subcontratadas en el caso de la encomienda para la *“corrección de tendidos de riesgo de electrocución de aves amenazadas Castilla-La Mancha” (MAGRAMA 11/03)* ha sido del 49,80%, correspondiente a la ejecución de 32 tendidos cuyos trabajos se han subcontratado al 100%. No obstante, el presupuesto de las actividades subcontratadas, según el mismo certificado, asciende a 1.158.107,85 euros lo que representa el 36,24% del importe total de la encomienda (3.195.750,10 euros). Por otra parte, según la relación valorada nº 23 que acompaña a la última certificación aportada, cuyo importe asciende a 1.017.979,66 euros, IVA no incluido, los trabajos subcontratados supusieron el 92,88% del total de los certificados hasta ese momento (julio de 2013). Todo ello pone de manifiesto que ha sido subcontratada una parte relevante de los trabajos encomendados.
- En la encomienda para la ejecución de *“Accesos y pasarela sobre el río Gállego” (MAGRAMA 11/13)* se subcontrataron actividades que representan el 38,37% del total.
- En el encargo realizado a TRAGSA para el *“Proyecto de acondicionamiento de varios caminos rurales en el Hemidelta Derecho del Ebro” (MAGRAMA 11/14)*, con un presupuesto definitivo de 1.332.795,28 euros, se ha subcontratado la ejecución del 100% de los trabajos de “doble tratamiento superficial”, por importe de 509.857,71 euros, lo que representa el 38,25% del total de la encomienda (en el certificado proporcionado por el Ministerio se señala que las actividades subcontratadas representan el 26% del total de la encomienda)¹⁹.
- En el expediente por el que se encomienda a TRAGSATEC la realización del *“Servicio para la prestación de la asistencia técnica para el apoyo a la puesta en valor del patrimonio territorial estratégico vinculado al desarrollo rural sostenible” (MAGRAMA 11/15)* se han subcontratado, según la certificación aportada por el Ministerio, el 42,93% del total de las actividades ejecutadas. En este caso, además de operar el límite general del 50% establecido para los encargos realizados a empresas del grupo TRAGSA, la encomienda incorpora unos porcentajes máximos de subcontratación por actividad que han sido superados, según pone de manifiesto la Intervención Delegada en la observación 4º del anexo del acta de recepción de 25 de febrero de 2013, donde señala que *“de la documentación aportada, en la que no se infiere la realización de tareas por parte de TRAGSATEC, se desprende que los porcentajes de subcontratación han sido ampliamente superados, con lo que la ejecución de estos trabajos por la propia Administración a través de un medio propio parece quedar desvirtuada, pudiendo tener su causa únicamente en agilizar el procedimiento así como en evitar la normativa contractual”*. Debido a la finalización anticipada de esta encomienda, además de superarse los porcentajes de subcontratación previstos en la encomienda para alguna de las actividades, también se superó el límite del 50% previsto en la normativa general.

¹⁹ En el trámite de alegaciones TRAGSA ha señalado que finalmente el porcentaje subcontratado ascendió al 27,83% debido a que uno de los subcontratistas renunció a la ejecución del contrato.



TRIBUNAL DE CUENTAS

II.6.2. Ministerio de Fomento

El Ministerio de Fomento (MFTO) tiene atribuida la competencia para la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de infraestructuras de transporte terrestre, aéreo y marítimo de competencia estatal; de control, ordenación y regulación administrativa de los servicios de transporte; de acceso a la vivienda, edificación, urbanismo, suelo y arquitectura, en el ámbito de las competencias de la AGE; de ordenación normativa de los servicios postales y telegráficos; de impulso y dirección de los servicios estatales relativos a astronomía, geodesia, geofísica y cartografía, y de planificación y programación de las inversiones relativas a las infraestructuras, materias y servicios mencionados.

El régimen jurídico del MFTO, a efectos de la tramitación orgánica y competencial de las encomiendas analizadas, está constituido por:

1.- Respecto a la estructura del Ministerio.-

- Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, por el que se reestructuran los Departamentos Ministeriales.
- Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales.
- Real Decreto 1823/2011 de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales (con entrada en vigor 22 de diciembre de 2011), modificado por Real Decreto 447/2012, de 1 de marzo.
- Real Decreto 1887/2011 de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (con entrada en vigor el 31 de diciembre de 2011).
- Real Decreto 452/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MFTO (con entrada en vigor el 6 de marzo de 2012).
- Real Decreto 30/2011, de 14 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MFTO (con entrada en vigor 19 de enero de 2011).

2.- En materia de delegación de competencias.-

- Orden FOM 205/2009, de 2 de febrero (entrada en vigor el 10 de febrero de 2009).
- Orden FOM 2258/2011, de 21 de julio (entrada en vigor el 12 de agosto de 2011).
- Orden FOM 1644/2012, de 23 de julio (entrada en vigor el 26 de julio de 2012).

En relación con la formalización de las encomiendas, el MFTO aprobó la Orden comunicada de 26 de mayo de 2010 por la que se dictaban instrucciones en relación con la celebración de encomiendas de gestión, convenios de colaboración y determinados contratos de servicios, vigente durante el periodo al que se ha extendido la presente fiscalización y sustituida



TRIBUNAL DE CUENTAS

posteriormente por la Instrucción número 38 de la Subsecretaría de Fomento de 12 de junio de 2013.

También la Subsecretaría de Fomento dictó la Instrucción número 27, de 3 de julio de 2012, sobre las prácticas a seguir en la gestión de las contrataciones de servicios, cuyo objetivo fundamental era limitar los riesgos de incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores y que, además de a los contratos de servicios, era de aplicación a las encomiendas de gestión. No obstante, debido a la fecha de aprobación y entrada en vigor de esta instrucción su efecto sobre las encomiendas formalizadas en el periodo fiscalizado, ejercicios 2011 y 2012, ha sido muy limitado.

En el periodo fiscalizado los órganos del MFTO han formalizado un total de 92 encomiendas por 62.785.340, 47 euros, de las que se han analizado 24 por importe de 38.944.196,08 euros (los expedientes seleccionados para su fiscalización se relacionan en el anexo 2 que acompaña a este informe).

II.6.2.1. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS OBJETIVOS SUSTANTIVOS DE LAS ENCOMIENDAS

A) *Justificación de la procedencia del empleo de la encomienda*

La obligación de justificar la utilización de la encomienda durante el periodo fiscalizado estuvo expresamente recogida en la *Orden comunicada de 26 de mayo de 2010 del Ministro de Fomento por la que se dictan instrucciones en relación con la celebración de encomiendas de gestión, convenios de colaboración y determinados contratos de servicios*, según la cual, en los expedientes de encomiendas de gestión debía quedar acreditada la existencia de una memoria justificativa de la elección de la encomienda de gestión frente a la opción del contrato.

Con carácter general, en los expedientes analizados se cumple esta exigencia formal, si bien, como se ha indicado en el epígrafe II.2.1, esta memoria además, y con carácter previo, debería justificar de manera suficientemente acreditada la necesidad de ejecutar las actividades que se pretenden encargar y la imposibilidad de abordarlas con los recursos existentes en la unidad administrativa que tiene atribuida la competencia.

La justificación del recurso a la encomienda se ha sustentado, principalmente, en la falta de medios para el desarrollo de las actividades encargadas y en la idoneidad de que los trabajos fueran ejecutados por el ente instrumental, bien por el conocimiento adquirido sobre la materia en el desarrollo de trabajos iguales o similares que, con frecuencia, constituían el antecedente de la encomienda a tramitar, bien por la sensibilidad de la información manejada, o por razones de eficacia. Estos argumentos se han complementado, en algunos casos, con otros relacionados con la especificidad y complejidad de las prestaciones objeto de la encomienda, la agilidad de este procedimiento frente a la complejidad del procedimiento de contratación o en la incapacidad del mercado para prestar los servicios requeridos, afirmación que, por otra parte, no ha quedado acreditada documentalmente en los expedientes.

En la mayoría de los expedientes se ha hecho referencia a la insuficiencia de medios, bien en la memoria justificativa, bien en un informe específico o incluso en la parte expositiva de los documentos en los que se formaliza la encomienda, si bien, salvo excepciones, esta justificación no ha consistido más que en el enunciado de una situación que en los expedientes no ha quedado suficientemente documentada. En las encomiendas que tienen un carácter



TRIBUNAL DE CUENTAS

estructural y cuya finalidad ha sido cubrir déficits de plantilla, la insuficiencia de medios no puede ser esgrimida como único argumento, ya que la misma deriva de decisiones de política de personal de carácter general o de una inadecuada dimensión de las plantillas o de la carga ordinaria de trabajo de las unidades afectadas. No obstante, en algunos casos los expedientes han incorporado información más detallada en relación con esta circunstancia (**exptes. MFTO 11/01, 11/03, 11/11, 11/14, 12/05 y 12/06**), información que se echa de menos en los restantes expedientes.

Otra de las motivaciones recurrentes en los expedientes, confirmada por los responsables de los trabajos encargados en el curso de la fiscalización, ha sido la mayor agilidad en la tramitación y formalización de los encargos, frente a la *"lentitud del procedimiento de contratación tradicional"*, la mayor flexibilidad en su ejecución derivada de la configuración de la entidad encomendada como medio propio de la encomendada y por el conocimiento de la materia que aquella posee, como consecuencia de la especialización de sus funciones u objeto social, o por la recurrencia histórica a este procedimiento para la ejecución de determinadas actividades. No obstante, no se ha aportado ningún estudio ni análisis donde se pongan de manifiesto estas hipotéticas ventajas de la encomienda frente al contrato ni donde se valoren los costes de una alternativa frente a la otra.

Con independencia de la existencia en el expediente de una justificación formal del recurso a la encomienda, se ha analizado si estas obedecieron a necesidades concretas y a criterios relacionados con la especificidad, la complejidad y el carácter técnico de las prestaciones a realizar o si por el contrario se recurrió a la encomienda de gestión para realizar las funciones ordinarias asignadas al centro gestor en cuestión, con carácter más o menos permanente, constituyendo en tal caso un mecanismo para suplir insuficiencias estructurales de plantillas.

Entre las primeras, que constituyen el prototipo de uso más ajustado a la naturaleza de la figura de la encomienda a medios propios, caben citarse: la encomienda de la Dirección General de Infraestructuras Ferroviarias (DGIF) a INECO para la asistencia técnica y económico-financiera en la preparación de diferentes aspectos del expediente de contratación y licitación de cinco contratos de concesión de obra pública (**expte. MFTO 11/03**); el encargo de la DGIF a INECO para la redacción de estudios que posibiliten la explotación de un tren de proximidad, el estacionamiento de trenes de mercancías de 750 m. de longitud y la implantación del tercer carril y tareas de dirección de obra en el Eje Atlántico y para la redacción del estudio de posición del tercer hilo para la explotación mixta en el Corredor Mediterráneo (**expte. MFTO 11/13**); el tramitado por la Subsecretaría del Ministerio para la ejecución de propuestas de regulación catastral y registral de viviendas de peones camineros propiedad del Estado (**expte. MFTO 11/14**); la encomienda encargada a INECO para la asistencia técnica y asesoramiento en el proceso de arbitraje relacionado con la sección internacional de alta velocidad entre Figueras y Perpiñán (**expte. MFTO 12/03**); y la encomienda encargada a INECO por la DGIF para la redacción de estudios y proyectos constructivos para la implantación del ancho de vía estándar en el corredor mediterráneo (**expte. MFTO 12/05**).

En cambio, en otros expedientes el recurso a la encomienda resulta más cuestionable por cuanto su objeto consistió meramente en la realización de tareas que con carácter ordinario correspondería realizar a las unidades administrativas de los órganos encomendados, y por tanto hubiera sido necesaria una justificación más documentada y detallada. Es el caso del **expte. MFTO 11/01** de la Dirección General de Aviación Civil (DGAC) por el que se encomendó a INECO la tramitación de los procedimientos de expropiación urgente competencia de dicha DGAC; el **expte. MFTO 11/02** en el que la DGAC encargó a ISDEFE la realización de



TRIBUNAL DE CUENTAS

actividades en materia de estudios estratégicos del transporte aéreo; los encargos de la Subsecretaría a SENASA para la realización de tareas de apoyo a la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC) (**exptes. MFTO 11/05 y MFTO 12/02**); el **expte. MFTO 11/07** por el que la DGIF encargó a INECO la realización de tareas de apoyo; la encargada a INECO por la Dirección General de Carreteras (DGC) para la asistencia técnica para el seguimiento, comprobación y elaboración de informes previos a la supervisión de proyectos de terminación de obra, de informes de adaptación a los criterios de eficiencia del Ministerio e informes técnicos varios (**expte. MFTO 11/10**); la encomendada por la DGAC a INECO para la valoración y estudio de afecciones aeroportuarias (**expte. MFTO 11/11**); la encomienda de la DGAC a ISDEFE para la realización de actividades en materia de seguimiento del sistema de la vigilancia de la seguridad (**expte. MFTO 11/12**); la encargada a SENASA por la DGAC para apoyar a la Subdirección General de Tráfico Aéreo en actividades relativas a convenios bilaterales de transporte aéreo y en la elaboración de estudios estratégicos y económicos del transporte aéreo (**expte. MFTO 12/01**); el **expte. MFTO 12/06** de la Dirección General de Transporte Terrestre (DGTT) en la que se encomienda a INECO la asistencia técnica al control integral de las subvenciones a la formación, realizando la encomendaria la tramitación de todo el procedimiento de control (verificación de documentación, elaboración de informes, expedientes de reintegro, etc.) a excepción de los recursos, con el consiguiente solapamiento en el ejercicio de potestades administrativas como posteriormente se pondrá de manifiesto; la encomienda de la Subsecretaría a ISDEFE para el apoyo a investigaciones de la CIAIAC y mejora de sus procedimientos así como apoyo a la gestión, control y seguridad de la información de su competencia (**expte. MFTO 12/07**), y la encomienda a INECO para el apoyo en el desarrollo de normativa europea en materia de seguridad e interoperabilidad ferroviarias y su aplicación nacional, y en trabajos relacionados con la emisión de autorizaciones y certificados de seguridad (**expte. MFTO 12/09**).

Existen asimismo casos en los que los encargos han incluido actividades de carácter muy heterogéneo, estando suficientemente justificado el recurso a la encomienda para cubrir algunas de ellas, pero no para ejecutar otras. Esta es la situación de la encomienda de la Dirección General de la Marina Mercante (DGMM) a CEDEX para la asistencia técnica, investigación y desarrollo tecnológico en materias de la competencia de la citada dirección general (**expte. MFTO 11/04**); la de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional (DGIGN) a TRAGSATEC para la realización de trabajos relacionados con el Centro Nacional de Referencia en Ocupación del Suelo y con el Plan Nacional de Observación del Territorio (**expte. MFTO 11/06**); la encomienda de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda a INECO para la elaboración de informes y notas divulgativas sobre la política de infraestructuras, transporte y vivienda (**expte. MFTO 12/04**), y el encargo de la DGTT a la FNMT-RCM para el mantenimiento y evolución de la infraestructura de gestión y control del tacógrafo digital (**expte. MFTO 12/08**).

Por último, algunas encomiendas tuvieron su origen en convenios formalizados por el MFTO con las CCAA o Entidades Locales para la ejecución de obras que una vez finalizadas se entregaban a estas, siendo los propios convenios, expresamente o a partir de acuerdos adoptados por sus comités de seguimiento, los que precisaban que las obras debían ser ejecutadas por el Ministerio mediante encomienda de gestión. Es el caso de las encomiendas encargadas a TRAGSA para la remodelación del mercado de abastos de Santiago de Compostela (**expte. MFTO 11/09**) y para la ejecución de las obras de rehabilitación del Centro Cultural Canónigos en el Real Sitio de San Ildefonso en La Granja (**expte. MFTO 11/15**). En estos casos, en los que el objeto de la encomienda es la ejecución de una obra, falta en los expedientes una explicación razonada de las ventajas que ofrecía esta alternativa frente a su



TRIBUNAL DE CUENTAS

ejecución por la vía de la contratación, renunciando a las garantías jurídicas derivadas de la licitación pública y a otros potenciales beneficios derivados de la concurrencia de varios licitadores.

B) *Determinación del objeto de la encomienda.*

De las 24 encomiendas analizadas, 14 tienen tanto su objeto como los trabajos a ejecutar definidos con precisión y detalle suficientes, lo que permite identificar adecuadamente las concretas prestaciones encargadas. En cambio, los 10 expedientes restantes (que se expondrán a continuación) presentan distintos grados de indeterminación, lo que impide conocer *a priori* el alcance real del encargo, deficiencia que se traduce en una importante limitación a la hora de valorar si el precio del encargo era o no razonable, ya que la concreción de las actuaciones a realizar constituye una condición necesaria para su correcta valoración económica, así como para la planificación y realización de las actividades de seguimiento y control, y posterior recepción de los trabajos realmente realizados. Esta ambigüedad e indefinición ha permitido, bajo un mismo enunciado genérico, la ejecución de trabajos de diferente contenido o magnitud, o incluso la ejecución de actividades que no estando planificadas o previstas previamente pudieron tener encaje dentro del objeto de la encomienda. Por regla general, esta indefinición se presenta en las encomiendas de actividad de carácter estructural mediante las que se suplen insuficiencias de plantilla y cuyo objeto es la realización de actividades de apoyo, en contraposición a las encomiendas de resultados que permiten identificar con precisión el objeto del encargo.

En esta situación se encuentran las encomiendas siguientes:

- La encomienda encargada por la DGAC a ISDEFE para la realización de actividades en materia de estudios estratégicos del transporte aéreo (**expte. MFTO 11/02**), en cuyo anexo figura una breve descripción del tipo de estudios que deben realizarse y de las materias sobre las que deben versar, pero que resulta insuficiente para conocer el alcance real de los trabajos a realizar por ser demasiado genérica e imprecisa, lo que permite, en la práctica, que se elaboren informes de cualquier tipo relacionados con el transporte aéreo, algunos de carácter repetitivo y otros puntuales y no planificados.
- La encomienda encargada por la DGAC a SENASA para apoyar a la Subdirección General de Tráfico Aéreo en actividades relativas a convenios bilaterales de transporte aéreo y en la elaboración de estudios estratégicos y económicos del transporte aéreo (**expte. MFTO 12/01**) se limita a enumerar una serie de actividades en las que se debe materializar el apoyo a prestar por el personal puesto a disposición de la subdirección general y a definir el contexto general sobre el que se realizarán los estudios estratégicos y económicos, sin que se concrete ni el alcance ni el número de informes a realizar. En definitiva se trata de definir el ámbito funcional en el que se desarrollarán las tareas de apoyo, utilizándose la encomienda para cubrir las insuficiencias de plantilla de la unidad administrativa responsable de su gestión.
- La encomienda de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda a INECO para la elaboración de informes y notas divulgativas sobre la política de infraestructuras, transporte y vivienda (**expte. MFTO 12/04**) en la que se contempla la posibilidad de realizar cualquier tipo de informe, técnico o económico, y notas divulgativas en las materias de la competencia de la Secretaría de Estado, enunciado



TRIBUNAL DE CUENTAS

que en la práctica puede soportar la realización de cualquier trabajo al que se le pueda anteponer la denominación de "informe".

- La encomienda realizada por la extinta Secretaría de Estado de Transportes a SENASA para la realización de trabajos de colaboración entre esta y la CIAIAC (**expte. MFTO 11/05**) cuyo objeto resulta confuso, además de indeterminado, ya que no puede plantearse un encargo realizado mediante una encomienda de gestión en términos colaborativos, propios de un convenio, porque, como ya se ha explicado en apartados anteriores, uno de los atributos que identifican a las encomiendas es que la entidad encomendada está sujeta a las instrucciones unilaterales del encomendante. Esta indeterminación del objeto se mitiga parcialmente mediante la descripción detallada de alguna de las actividades a ejecutar, las relacionadas con las investigaciones de los accidentes o incidentes aéreos, mientras que el resto de actividades, tareas de apoyo y asistencias técnicas en diversas materias a la CIAIAC, adolecen de la misma indefinición señalada para el objeto de la encomienda.
- En la misma situación se encuentra el **expte. MFTO 12/02**, con el mismo objeto que la anterior, si bien se prescinde del término colaboración y se define como de actividades de apoyo a la citada Comisión.
- Otro ejemplo similar lo constituye el encargo efectuado por la DGIF a INECO "para la realización de distintas tareas de apoyo en el ejercicio de diversas competencias de la dirección general" (**expte. MFTO 11/07**), dentro de cuyo objeto cabría incluir a priori la realización de cualquier actividad relacionada con el citado marco competencial. Solo al detallar las actividades a realizar se resuelve parcialmente esta inconcreción, limitando el encargo a actuaciones relacionadas con la redacción de normativa técnica, con la homologación y supervisión de centros de mantenimiento de material rodante ferroviario, con tareas de apoyo administrativo y de gestión y con trabajos relacionados con la implantación del sistema ERTMS. No obstante, alguna de estas actividades adolece a su vez de niveles de indefinición similares a los señalados respecto al objeto de la encomienda.
- En la encomienda formalizada por la DGAC con ISDEFE para la realización de actividades en materia de seguimiento del sistema de la vigilancia de la seguridad (**expte. MFTO 11/12**) su objeto adolece de la misma indeterminación, aunque en este caso las actividades a realizar sí han sido descritas con detalle suficiente, lo que permite concretar su alcance e identificar convenientemente las actuaciones a realizar.
- Un caso singular lo constituye la encomienda de la DGIF a INECO para la asistencia técnica y económico-financiera en la preparación de diferentes aspectos del expediente de contratación y licitación de cinco contratos de concesión de obra pública (**expte. MFTO 11/03**) en la que, a la hora de definir las actividades a realizar, no se tuvo en cuenta que la licitación de los expedientes exigía el informe previo y vinculante del entonces Ministerio de Economía y Hacienda, según establece el art. 16 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. A la vista de los resultados de los estudios de viabilidad realizados por la encomendada el citado Ministerio dictó informes negativos sobre los proyectos, lo que determinó que no se llevara a cabo la licitación de los contratos. Sin embargo, también se ejecutaron las actividades relativas a la elaboración de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, los proyectos básicos de



TRIBUNAL DE CUENTAS

licitación y los pliegos de prescripciones técnicas, lo que supuso un importante coste que hubiera sido evitable si la encomienda se hubiera limitado a la elaboración de los estudios de viabilidad, tramitando otra para la segunda fase de los proyectos que hubieran sido aprobados.

- En la asistencia técnica encargada por la DGC a INECO para el seguimiento, comprobación y elaboración de informes previos a la supervisión de proyectos de terminación de obra, de informes de adaptación a los criterios de eficiencia del Ministerio e informes técnicos varios (**expte. MFTO 11/10**), tanto el objeto como las actividades se definen con precisión, aunque en este caso lo que no se concreta es el número de informes a realizar sobre las materias encargadas, ofreciéndose una mera estimación.
- En el encargo realizado por la DGIF a INECO para la redacción de estudios que posibiliten la explotación de un tren de proximidad, el estacionamiento de trenes de mercancías de 750 m. de longitud y la implantación del tercer carril y tareas de dirección de obra en el Eje Atlántico y para la redacción del estudio de posición del tercer hilo para la explotación mixta en el Corredor Mediterráneo (**expte. MFTO 11/13**), el objeto de la encomienda y las actividades a realizar figuran descritas con detalle en el pliego de prescripciones técnicas, aunque en este caso llama la atención la integración en un mismo encargo de actividades cuyo único denominador común es la redacción de estudios que aparentemente tienen escasa conexión entre ellos.

C) *Ejercicio de competencias y potestades administrativas.*

Entre las encomiendas analizadas existen varios casos en los que se ha apreciado la existencia de un solapamiento o confusión entre el desempeño de la encomienda y el desempeño ordinario de las competencias propias de las unidades administrativas que han podido dar lugar a los riesgos descritos en los epígrafes II.2.2.1 y II.2.3 del presente Informe, pudiendo citarse las siguientes:

- Las encargadas por la DGAC a INECO e ISDEFE para el apoyo en la tramitación de las diversas fases del procedimiento de expropiación forzosa (**expte. MFTO 11/01**) y para la realización de actividades en materia de estudios estratégicos del transporte aéreo (**expte. MFTO 11/02**), que son encomiendas de carácter estructural y permanente, cuyos trabajos fueron realizados por dos administrativos y dos técnicos respectivamente, en ambos casos con dedicación exclusiva y ubicados en las dependencias del propio Ministerio.
- Las encomiendas encargadas a SENASA por la Secretaría de Estado de Transportes y por Subsecretaría del Ministerio para la realización de actividades de apoyo a la CIAIAC (**exptes. MFTO 11/05 y 12/02** en lo relativo al personal puesto a disposición de la Comisión para la realización de trabajos administrativos ordinarios. Para la ejecución de las actividades encargadas en la encomienda de 2011 se emplearon nueve personas con dedicación exclusiva y cuatro con dedicación parcial, mientras que en la de 2012 se emplearon 14 personas con dedicación exclusiva durante ese ejercicio y durante el 2013, 7 con dedicación exclusiva y 3 con dedicación parcial.
- En el **expte. MFTO 11/07** por el que la DGIF encargó a INECO la realización de tareas de apoyo en el ejercicio de diversas competencias de la dirección general, dando



TRIBUNAL DE CUENTAS

continuidad a los trabajos que anteriormente se encargaban a TIFSA, integrada ahora en INECO, y a cuya ejecución estaban asignados 17 técnicos de distinto perfil profesional con dedicación exclusiva y otros 16 con dedicación parcial, según consta en la propia encomienda y que realizaban sus trabajos en las dependencias del propio Ministerio.

- La asistencia técnica encargada por la DGC a INECO para el seguimiento, comprobación y elaboración de informes previos a la supervisión de proyectos de terminación de obra, de informes de adaptación a los criterios de eficiencia del Ministerio e informes técnicos varios (**expte. MFTO 11/10**) para la que fue presupuestada la participación de al menos, 18 personas, sin que de la información conservada en el expediente de la encomienda pueda deducirse el grado de dedicación de cada una de ellas.
- En el expediente por el que la DGAC encargó también a INECO la elaboración de informes preceptivos sobre Aeropuertos de Interés General y su zona de servicio (**expte. MFTO 11/11**) y que se realiza de forma recurrente desde 1998 cuando se aprobó el RD 2591/1998, de 4 de diciembre, que establece la obligación de elaborar los citados informes, el personal asignado a su ejecución asciende a 30 personas, de las cuales 18 tienen dedicación exclusiva.
- Para la ejecución de los trabajos previstos en la encomienda de la DGAC para la realización de actividades en materia de seguimiento del sistema de la vigilancia de la seguridad (**expte. MFTO 11/12**) ISDEFE pone a disposición de la DGAC dos personas con dedicación exclusiva.
- El encargo a SENASA por parte de la DGAC para la realización de tareas de apoyo a la SGTA relativas a convenios internacionales (**expte. MFTO 12/01**) se tramitó reiteradamente y sin interrupción en el servicio con el mismo alcance desde el año 2009, presupuestándose para su ejecución la asistencia de cuatro personas con dedicación exclusiva.
- El encargo a INECO por la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda para la elaboración de informes y notas divulgativas sobre política de las materias competencia de la citada Secretaría de Estado (**expte. MFTO 12/04**), por la que se pusieron a disposición del Ministerio tres licenciados en Ciencias de la Información y un administrativo con dedicación exclusiva.
- Los trabajos encargados mediante la encomienda de la DGTT a INECO para la asistencia técnica al control integral de las subvenciones a la formación (**expte. MFTO 12/06**), que tiene su antecedente en un acuerdo de encomienda de gestión de 3 de octubre de 2006 prorrogado posteriormente mediante Acuerdo de 14 de febrero de 2008, fueron ejecutados por dos personas con dedicación exclusiva que trabajaron en las dependencias del Ministerio.
- La encomienda de la DGIF a INECO para el apoyo en el desarrollo de normativa europea en materia de seguridad e interoperabilidad ferroviarias y su aplicación nacional, y en trabajos relacionados con la emisión de autorizaciones y certificados de seguridad (**expte. MFTO 12/09**), actividades ambas consecuencia de las competencias asignadas a la citada dirección general como autoridad nacional ferroviaria según las



TRIBUNAL DE CUENTAS

directivas europeas 2004/49 sobre Seguridad Ferroviaria y 2008/57 de Interoperabilidad, requirió la participación de nueve personas a tiempo completo, 17 a tiempo parcial y un número no determinado de titulados superiores y administrativos para los trabajos relativos a la emisión de certificados y autorizaciones de seguridad.

Por otra parte se ha puesto de manifiesto en los siguientes expedientes examinados que han sido encomendadas a los entes instrumentales actividades estrechamente vinculadas al ejercicio de potestades administrativas, en los términos y con las implicaciones expuestas en el epígrafe II.2.2.2 de este Informe de Fiscalización:

- En el **expte. MFTO 11/01** la DGAC suscribió una encomienda de gestión con INECO para el apoyo en la tramitación de diversas fases del procedimiento de expropiación urgente. A la vista del expediente este Tribunal de Cuentas ha comprobado que los trabajos encomendados no se limitaron a la mera asistencia a la Dirección General en el ejercicio de sus competencias, sino que el ente instrumental fue participe en todas las fases del procedimiento de expropiación: iniciación de actuaciones, resoluciones de información pública, alegaciones, resolución final de información pública, propuestas de declaración de utilidad pública y de urgente ocupación, resoluciones de actas previas y actas de ocupación, actas de comparecencia, depósitos previos, indemnizaciones, actas de ocupación definitiva vía judicial, iniciación del expediente de justiprecio, apertura del expediente individual del justiprecio, petición de hojas de aprecio a la propiedad, petición de hojas de aprecio a la Administración, aceptación o rechazo de la misma, control y seguimiento de las hojas de aprecio tanto de la propiedad como de la Administración, remisión de los expedientes individuales conformados a los distintos Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa, control y seguimiento de los fallos de los Jurados, captura y traspaso de datos en soporte papel a bases informáticas, archivo de los expedientes, apoyo ofimático para la preparación, tramitación y seguimiento de los expedientes individuales de justiprecio, cumplimiento de los fallos del Jurado o iniciación del procedimiento contencioso- administrativo, control y seguimiento de los expedientes en vía jurisdiccional, actividades todas ellas que forman parte del procedimiento administrativo y que comportan sin lugar a dudas el ejercicio de potestades administrativas.

El artículo 7.4 de la Orden FOM 295/2009 de 2 de febrero, sobre delegación de competencias en relación con los servicios comunes del MFTO, delega las competencias que corresponden al titular del Departamento, entre otras, en materia de expropiación forzosa, en el Director General de Aviación Civil. Sin embargo, en el expediente analizado, las distintas fases que constituyen el procedimiento de expropiación forzosa urgente fueron encomendadas a INECO. El personal puesto a disposición de la DG por la encomendataria realizó los trabajos conjuntamente con el personal del propio Ministerio, y aunque fuera el Servicio de Expropiaciones el que adoptara formalmente los distintos actos administrativos no debe olvidarse que la potestad expropiatoria constituye una de las potestades más características que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración colocándola en una situación de supremacía o prerrogativa respecto a los administrados. Si mediante el ejercicio de potestades administrativas se pueden crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas con efectos jurídicos para terceros, estas han de ser ejercidas necesariamente por su titular, o en su caso, por el órgano en quien este haya delegado, como garantía para los propios administrados, sin que pueda entenderse que la potestad se ejerce por la mera adopción formal del acto administrativo resultante de la misma (ver epígrafe II.2.2.2).



TRIBUNAL DE CUENTAS

Cabe sobre este punto recordar asimismo que el artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público, dispone que *“En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos”*.

- Las actividades encargadas por la DGIF a INECO para la asistencia técnica y económico-financiera en la preparación de diferentes aspectos del expediente de contratación y licitación de cinco contratos de concesión de obra pública (**expte. MFTO 11/03**), elaboración del Proyecto Básico de Licitación, preparación del Estudio de Viabilidad, elaboración de determinados anexos del pliego de cláusulas administrativas particulares y adaptación del documento principal, elaboración del pliego de prescripciones técnicas y, fundamentalmente, el análisis y valoración de las ofertas presentadas por los licitadores, forman parte de alguna de las fases del expediente de contratación y por tanto del procedimiento administrativo relativo a la contratación pública, lo que supone, a la vista de las distintas sentencias dictadas sobre esta materia por distintos Tribunales Superiores de Justicia y por el Tribunal Supremo, una clara intervención en el ámbito de las potestades administrativas.
- Entre algunas de las actividades encargadas por la DGMM a CEDEX para la asistencia técnica, investigación y desarrollo tecnológico en materias de la competencia de la citada dirección general (**expte. MFTO 11/04**) también se aprecia este riesgo. Así, por ejemplo, en el estudio de productos aplicables en la lucha contra la contaminación por hidrocarburos se analiza la documentación presentada por el solicitante de homologación de dispersantes y otros productos aplicables a derrames de hidrocarburos que se presenten en la DGMM, resultando decisiva la participación de este ente instrumental en la resolución del procedimiento de homologación.
- La encomienda de la DGIF a INECO para la realización de distintas tareas de apoyo en el ejercicio de diversas competencias de la dirección general (**expte. MFTO 11/07**) incorporó actividades que también pudieron incurrir en el riesgo de invasión de potestades administrativas. Es el caso de las actividades relacionadas con la elaboración de normativa técnica relacionada con el material rodante y con las infraestructuras, con la homologación y supervisión de centros de material rodante o con la realización de tareas de apoyo en el ámbito administrativo y de gestión. En el marco de estas últimas se realizan, entre otras y según los informes periódicos elaborados por INECO, actividades relacionadas con la gestión de personal, servicio de expropiaciones, contratación, elaboración de documentos contables y remisión de expedientes al Tribunal de Cuentas.
- En el **expte. MFTO 11/11** relativo al apoyo en la valoración y estudio de las afecciones aeroportuarias en relación con el planeamiento urbanístico, se constata que muchas de las funciones encomendadas a INECO supusieron la realización completa de las competencias que el artículo 10 del RD 30/2011 asigna a la DGAC. En este sentido, INECO fue la encargada de la elaboración de los borradores de informes preceptivos y vinculantes que debe evacuar la DGAC, como los exigidos en el artículo 5.2 y la DA 2º del RD 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre aeropuertos de interés general y su zona de servicio; el informe al que se refiere el artículo 1 de la Orden FOM 926/2005, de 21 de marzo; el apoyo en el proceso de tramitación y aprobación de los planes directores de los aeropuertos de interés general; el seguimiento del proceso de declaración de



TRIBUNAL DE CUENTAS

interés general, si fuera el caso, y realización de la valoración, informe y propuestas de enmienda de sus planes; el apoyo al desarrollo normativo aeronáutico propuesto por la DGAC, elaborando nuevas propuestas de normativa específica aeronáutica, modificando o adaptando normativa técnica o administrativa y realizando las memorias económicas justificativas de la nueva normativa; y el apoyo a la gestión por parte de la DGAC de los expedientes administrativos de los aeropuertos de competencia autonómica. Las funciones de la DGAC quedaron limitadas, a la elaboración de las directrices que dichos informes, normas y planes habían de seguir y a la posterior revisión de los mismos una vez elaborados.

- La encomienda de la DGAC a ISDEFE para la realización de actividades en materia de seguimiento del sistema de la vigilancia de la seguridad (**expte. MFTO 11/12**) incluía la ejecución de tareas que formaban parte de las competencias asignadas a la citada DG en materia de representación del Departamento ante los organismos nacionales e internacionales relacionados con la aviación civil, en especial ante la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI). Aunque las actividades encomendadas se limitaban a tareas de apoyo a la DG, debido a la escasez de personal de esta se produjo de hecho, más que un apoyo, una sustitución de los órganos administrativos en el ejercicio de sus funciones.
- En similar situación se encuentra la encomienda celebrada por la DGAC con SENASA para la realización de actividades de apoyo relativas a convenios internacionales (**expte. MFTO 12/01**) que incluía, entre otras actividades, el apoyo en la preparación de negociaciones de convenios bilaterales con otros países, y en la evaluación y propuesta de actuaciones respecto a los proyectos operativos presentados por las compañías aéreas para los diferentes mercados internacionales. La participación de SENASA en el desarrollo de estas funciones resultó imprescindible, debido a la escasez de recursos propios con que contaba la dirección general, por lo que más allá de que los actos administrativos con eficacia frente a terceros fueran dictados por la autoridad que ostentaba la competencia, la participación en el procedimiento del personal de la entidad encomendada supuso una intervención efectiva en el ejercicio de potestades administrativas.
- En el **expte. MFTO 12/06** la DGTT encomendó a INECO la asistencia técnica al control integral de las subvenciones a la formación, realizando la encomendada la tramitación de todo el procedimiento de control (verificación de documentación, elaboración de informes, expedientes de reintegro, etc.) a excepción de los recursos, con la consiguiente intervención en un ámbito característico de ejercicio de potestades administrativas.
- Por último, la encomienda de la DGIF a INECO para el apoyo en el desarrollo de normativa europea en materia de seguridad e interoperabilidad ferroviarias y su aplicación nacional, y en trabajos relacionados con la emisión de autorizaciones y certificados de seguridad (**expte. MFTO 12/09**) incluyó actividades cuya ejecución pudo incurrir en este mismo defecto.

D) *Aplicación del sistema de tarifas para la determinación del precio.*

De las comprobaciones realizadas sobre la aplicación del sistema de tarifas para la determinación del precio de las encomiendas fiscalizadas cabe destacar lo siguiente:



TRIBUNAL DE CUENTAS

- Los presupuestos de las encomiendas analizadas se han ajustado a las tarifas vigentes en el momento de la formalización de la encomienda y aprobadas conforme establece la normativa, limitándose el empleo de otros sistemas a los casos en los que las prestaciones objeto del encargo no aparecían en las citadas tarifas.
- En 21 de los 24 expedientes analizados el presupuesto de las actividades encargadas se determinó a partir de las tarifas correspondientes a los perfiles profesionales solicitados, aplicadas al número de horas de dedicación estimadas. En 12 de estos expedientes la tarifa euros/hora tuvo la consideración de precio unitario y sirvió de referencia para valorar las unidades de prestación de servicio definidas en cada caso, mientras que en los casos restantes esta tarifa se empleó para el cálculo de los precios unitarios de las prestaciones que definían el encargo.
- En el encargo realizado por la Subsecretaría a SEGIPSA para la ejecución de propuestas de regulación catastral y registral de viviendas de peones camineros propiedad del Estado (**expte. MFTO 11/14**) el presupuesto fue determinado a partir de una tarifa específica de 5.500 euros por cada uno de los complejos objeto de regularización en su conjunto, que fue aprobada "ad hoc" por resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Economía y Hacienda a propuesta del MFTO.
- En el caso de los expedientes de ejecución de obras (**expte. MFTO 11/09 y 11/15**) se aplicaron las tarifas a las unidades de obra previstas en el proyecto, constando en ambos expedientes un informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos en el que se señala que la aplicación de las tarifas de TRAGSA permite la ejecución de los proyectos.
- Como se ha indicado anteriormente, en algunos expedientes se definen unidades de prestación de servicio, como la realización de informes temáticos o de actividades (**exptes. MFTO 11/07, 11/10, 11/11, 11/13 y 12/09**), la tramitación de determinados tipos de expedientes (**expte. MFTO 11/01**) u otras clases de actividades (**exptes. MFTO 11/03, 11/11, 11/14 y 12/09**), que han sido valoradas de forma uniforme mediante la tarificación de la carga de trabajo estimada para su ejecución. Sin embargo, este mecanismo resulta difícilmente compatible con el hecho de que, en algunos casos, los trabajos iban a ser ejecutados por personal con dedicación exclusiva durante la vigencia de la encomienda (**exptes. MFTO 11/01, 11/07, 11/10, 11/11 y 12/09**). En estos casos, la definición de componentes de la prestación resulta forzada pues en realidad el objetivo real de la encomienda era cubrir déficits estructurales de plantilla y, por tanto, el único elemento de cálculo a emplear para determinar su coste debería haber sido el número de horas de dedicación de cada uno de los perfiles profesionales requeridos.
- En las encomiendas de la DGIF a INECO para la realización de distintas tareas de apoyo en el ejercicio de diversas competencias de la dirección general (**expte. MFTO 11/07**) y para el apoyo en el desarrollo de normativa europea en materia de seguridad e interoperabilidad y su aplicación nacional, y en trabajos relacionados con la emisión de autorizaciones y certificados de seguridad (**expte. MFTO 12/09**), se definieron como componentes de la prestación la elaboración de diversos informes trimestrales relativos a las diferentes actividades a ejecutar, calculándose el precio unitario de cada informe a partir de las horas de dedicación empleadas por los distintos perfiles profesionales, añadiéndose los costes de viaje, alojamiento y manutención de los desplazamientos



TRIBUNAL DE CUENTAS

previstos a Europa y España. Lo mismo puede decirse respecto de la encomienda de la DGC a INECO para la elaboración de informes previos a la supervisión de proyectos (**expte. MFTO 11/10**) en la que también se definieron los informes a elaborar como componentes de la prestación y se utilizó el mismo procedimiento para calcular el precio unitario de cada informe, incluyendo sendas partidas para gastos de viaje y manutención. Por el contrario, en la encomienda de la DGAC realizada a INECO para el apoyo en la valoración y estudios de las afecciones aeroportuarias en relación con el planeamiento urbanístico (**expte. MFTO 11/11**), también se estableció un presupuesto para desplazamientos, pero en este caso no formaba parte de los precios unitarios de los componentes de la prestación que se definían en la encomienda. En todos estos casos el precio de los distintos conceptos aplicados, viajes, alojamiento y manutención, se encontraban recogidos en las tarifas de INECO aprobadas mediante Orden del MFTO de 10 de noviembre de 2010.

- Sólo en cuatro expedientes se han aplicado precios no recogidos en las tarifas aprobadas, en ninguno de los cuales ha quedado recogida o explicada la forma de valoración y procedencia de los precios consignados (**exptes. MFTO 11/06, 11/07, 11/09, 11/15**). Como ya se ha señalado anteriormente, no siempre existen tarifas aprobadas para algunas prestaciones, en cuyo caso su retribución debería determinarse sobre la base de precios de mercado, circunstancia que a su vez debería acreditarse en el expediente.
- En el caso de las encomiendas encargadas por la DGAC a ISDEFE (**exptes. MFTO 11/02 y 11/12**), se aplicaron las tarifas vigentes en el momento de la formalización de la encomienda (las aprobadas por el Director General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa el 29 de septiembre de 2010), pero sin aplicar el recargo financiero previsto en su apartado g), sin que en los expedientes se justifique esta circunstancia.
- En las cuatro encomiendas formalizadas con INECO por la DGIF para realización de distintas tareas de apoyo en el ejercicio de diversas competencias de la dirección general (**expte. MFTO 11/07**), por la DGC para la asistencia técnica para el seguimiento, comprobación y elaboración de informes previos a la supervisión de proyectos de terminación de obra, de informes de adaptación a los criterios de eficiencia del Ministerio e informes técnicos varios (**expte. MFTO 11/10**), por la DGAC a INECO para el apoyo en la valoración y estudios de las afecciones aeroportuarias en relación con el planeamiento urbanístico (**expte. MFTO 11/11**) y para la asistencia técnica y asesoramiento en el proceso de arbitraje relacionado con la sección internacional de alta velocidad entre Figueras y Perpiñán (**expte. MFTO 12/03**) los precios incluyeron una partida para desplazamientos que no tenía la consideración de gastos a justificar y que se facturaron como un servicio más al que se le aplicó el IVA. Contrasta este criterio con el aplicado en otros expedientes, los encargos a ISDEFE y SENASA, donde expresamente se señaló que este tipo de gastos tenían el carácter de "a justificar".
- No se ha contemplado en el sistema de aplicación de tarifas la posibilidad de que algunas de las prestaciones a realizar pudieran ser objeto de subcontratación, dando lugar a que, en esos casos, los costes reales (costes del subcontrato) pudieran no corresponderse con los costes facturados por el ente instrumental (con arreglo a sus tarifas), situación que se ha descrito en el epígrafe II.5 del presente Informe. En esta situación se encuentran de hecho todas las encomiendas en las que se ha constatado



TRIBUNAL DE CUENTAS

la existencia de actividades subcontratadas (**exptes. MFTO 11/05, 11/06, 11/11, 12/02, 12/03, 12/05 y 12/08**). Resulta paradigmático el **expte. MFTO 12/08** en el que las tarifas aprobadas "ad hoc" por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 19 de julio y 5 de octubre de 2012 se aplicaron al conjunto de las actividades objeto de la encomienda cuando la encomendataria solo ejecutó con recursos propios un porcentaje mínimo de las actividades encomendadas (el 0,7%).

- El IVA no debió aplicarse a aquellas prestaciones por las que ya había sido abonado este impuesto como es el caso de los gastos de desplazamiento y otros gastos a justificar (**exptes. MFTO 11/07, 11/10, 12/01, 12/02 y 12/03**) cuyo importe fue facturado en su integridad por el medio propio (incluido el IVA), dando lugar a una doble imposición sobre la prestación de un único servicio.

II.6.2.2. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LAS ENCOMIENDAS.

A) Órganos encomendantes.

El MFTO ostenta la condición de poder adjudicador y Administración Pública de acuerdo con el artículo 3 del TRLCSP, correspondiendo las 24 encomiendas de gestión analizadas a la Dirección General de Aviación Civil (DGAC) (5), Dirección General de Infraestructuras Ferroviarias (DGIF) (6), Dirección General de Transporte Terrestre (DGTT) (2), Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (SEITV) (5), Subsecretaría (3), Dirección General de la Marina Mercante (DGMM) (1), Dirección General de Carreteras (DGC) (1) y Dirección General del Instituto Geográfico Nacional (DGIGN) (1). Todos estos órganos tenían atribuida la competencia material en relación con las prestaciones encomendadas y sus titulares la competencia formal para suscribir el acuerdo o la orden de encomienda de gestión. No obstante, con carácter general, no se ha hecho constar en el acuerdo de encomienda una referencia a la norma atributiva de la competencia formal, excepto en los **exptes. MFTO 11/04, 11/09, 11/13, 11/14, 12/03, 12/05 y 12/06**.

En la encomienda de la DGIF a INECO para la asistencia técnica y económico-financiera en la preparación de diferentes aspectos del expediente de contratación y licitación de cinco contratos de concesión de obra pública (**expte. MFTO 11/03**) se hace referencia al Real Decreto 495/2010, de 30 de abril, por el que se aprueba la estructura básica de los departamentos ministeriales y al Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales y se establece la organización del MFTO, pero no se hace referencia al Real Decreto 638/2010, de 14 de mayo, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica de este Ministerio y en el que se definen las funciones de la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras.

En el caso de la encomienda a TRAGSA para la ejecución de las obras de rehabilitación del Mercado de Abastos de Santiago de Compostela (**expte. MFTO 11/09**) su formalización respondió a lo establecido en un convenio de colaboración suscrito por el extinto Ministerio de Vivienda con la Xunta de Galicia y el Concello de Santiago de Compostela, pero la concreción de la participación del Ministerio para la realización de las obras a través de una encomienda no se ajusta, a juicio de este Tribunal, a la naturaleza financiera de los compromisos adquiridos en el convenio. En efecto, las obras de rehabilitación habían de ejecutarse sobre un bien propiedad de otra administración, en este caso del Concello de Santiago de Compostela tal y como figura expresamente en el expositivo tercero del convenio, por lo que la participación del resto de administraciones debía encauzarse a través de los mecanismos que permitieran la



TRIBUNAL DE CUENTAS

materialización de las correspondientes aportaciones financieras al proyecto (por medio de subvenciones o de transferencias entre Administraciones). En este sentido la participación de la Xunta de Galicia se calificó en el propio convenio como una subvención directa aplicándose a créditos del capítulo 7 "Transferencias de capital". Sin embargo, el Ministerio figuraba en el convenio como inversor directo, imputando su aportación a créditos del capítulo 6 "Inversiones reales" de su presupuesto, a pesar de que las obras tuvieran como objeto la remodelación de un bien no perteneciente a su patrimonio, canalizando así su participación financiera en el proyecto como órgano encargado de llevar a cabo la obra, a través de una encomienda de gestión. Similar consideración puede realizarse respecto del **expte. MFTO 11/15** para la ejecución de las obras de rehabilitación del Centro Cultural Canónigos en el Real Sitio de San Ildefonso en La Granja.

B) Entidades Encomendatarias.

En los expedientes analizados el encargo se ha realizado a las siguientes entidades: SENASA (3), ISDEFE (3), SEGIPSA (1), FNMT-RCM (1), INECO (12), TRAGSATEC (1) TRAGSA (2) y CEDEX (1). Todas estas entidades eran aptas para realizar las encomiendas que recibieron en tanto que formaban parte del sector público revistiendo la forma de sociedad pública mercantil, a excepción de la FNMT-RCM que es una entidad pública empresarial y el CEDEX que es un organismo autónomo, y cumplían con los requisitos expresados en el artículo 24.6 del TRLCSP. Todas ellas tenían por tanto la consideración de medios propios a estos efectos, de acuerdo con sus normas reguladoras y estatutarias respectivas.

Se ha comprobado no obstante que en varios expedientes las prestaciones encargadas a algunos de estos entes instrumentales no resultaban plenamente concordantes con su objeto social, o no encajaban adecuadamente en el mismo o en su área de especialización funcional, dando lugar a los riesgos descritos en el subepígrafe II.4.1.e) del presente informe.

Conviene señalar, como cuestión previa, que con carácter general tanto las funciones como los objetos sociales de las entidades mercantiles con las que se celebraron estas encomiendas, están definidas con la ambigüedad y amplitud suficiente como para que, en la práctica, les puedan ser encargados todo tipo de trabajos de consultoría o asistencia técnica, incluso de obras, proviniendo las escasas limitaciones que puedan tener a la mayor o menor concreción del ámbito funcional en el que pueden operar. Ejemplifica esta situación el recurso en las normas reguladoras y estatutarias de expresiones genéricas como "asistencia técnica" (INECO, ISDEFE, entre otros), "tareas o actividades complementarias" (DA 25ª del TRLCSP, en relación con TRAGSATEC), "trabajos de colaboración técnica" (artículo 67 de la Ley 24/2001, en relación con SENASA) que habilitarían el encargo de todo tipo de servicios.

En el caso de las sociedades mercantiles del grupo TRAGSA, la DA 25ª del TRLCSP establece en su apartado 1 que tienen por función "la prestación de servicios esenciales en materia de desarrollo rural, conservación del medioambiente, atención a emergencias, y otros ámbitos conexos, con arreglo a lo establecido en esta disposición", enunciado que tiene su desarrollo en los apartados 4 y 5 de la citada DA, si bien circunscribiendo todas las funciones asignadas al ámbito de actuación señalado en el apartado 1. Partiendo de este marco competencial, el encaje de las actuaciones que el MFTO encargó a TRAGSA para la ejecución de las obras de rehabilitación del Mercado de Abastos de Santiago de Compostela y del Centro Cultural Canónigos del Real Sitio de San Ildefonso (**exptes. MFTO 11/09 y 11/15**), realizadas al amparo de sus competencias por el extinto Ministerio de Vivienda, solo puede entenderse bajo una forzada interpretación del alcance real de dicho marco de actuación.



TRIBUNAL DE CUENTAS

En el caso de ISDEFE, su objeto social comprende “la prestación de servicios de ingeniería, consultoría y asistencia técnica, en especial, los destinados a la Defensa y Seguridad”, y otras actividades relacionadas con este ámbito. Sin embargo, el MFTO realizó varios encargos a este ente instrumental, que difícilmente pueden tener encaje dentro de esta limitación funcional, aunque las prestaciones que se realizan sean las propias de una consultoría o de una asistencia técnica (**exptes. MFTO 11/02, 11/12**).

En los **exptes. MFTO 11/01, 11/03, 11/07, 11/08, 11/10, 11/11, 11/13, 12/03, 12/04, 12/05, 12/06 y 12/09** la encomendataria ha sido INECO, que se constituye como una empresa de ingeniería del transporte cuyo objeto es, principalmente, la prestación de servicios y realización de estudios de consultoría, proyectos de ingeniería, asistencia técnica y dirección de la ejecución y mantenimiento de obras e instalaciones, la planificación, mantenimiento y gestión de infraestructuras, superestructuras, material y servicios de transporte de viajeros y mercancías en su más amplia consideración.

En alguno de estos encargos a INECO se repite lo señalado anteriormente respecto a la amplitud con la que se ha interpretado el alcance de su objeto social por parte de los órganos encomendantes. Así, en el **expte. MFTO 11/01** se encargó a esta sociedad toda la tramitación del procedimiento de expropiación urgente, comprendiendo funciones que van desde las propuestas de declaración de utilidad pública y urgente ocupación al Consejo de Ministros, resoluciones de actas previas y actas de ocupación, depósitos previos e indemnizaciones hasta el control y seguimiento de los fallos de los jurados, archivo de expedientes, apoyo ofimático para la preparación, tramitación y seguimiento de los expedientes individuales del justiprecio, etc. En la encomienda para realizar el control integral de subvenciones a la formación (**expte. MFTO 12/06**), se encargan actividades de análisis de la documentación aportada para la justificación de las actividades formativas, la elaboración de informes de primera revisión y liquidación, resolución de alegaciones y elaboración de expedientes de reintegro. En la encomienda para la asistencia técnica y asesoramiento en el proceso de arbitraje relacionado con la sección internacional de alta velocidad entre Figueras y Perpiñán (**12/03**) una gran parte de los trabajos tienen un marcado perfil jurídico materializados en el apoyo al Abogado del Estado que actúa ante el Tribunal de Arbitraje.

En el **expte. MFTO 12/04** la SEITV encargó a INECO la elaboración de informes y notas divulgativas sobre la política de infraestructuras, transporte y vivienda. Esta prestación, consistente en el desarrollo de una “política de comunicación” del ente encomendante, tampoco parece tener fácil encaje dentro de las funciones de INECO.

En el caso del **expte. MFTO 12/08**, relativo al mantenimiento y evolución de la infraestructura de gestión y control del tacógrafo digital, la entidad encomendataria fue la FNMT-RCM. El artículo 2.1 del RD 1114/1999, de 25 de junio, recoge entre los fines de esta entidad los siguientes:

- a) La acuñación de monedas de todas clases, de acuerdo con la legislación aplicable.
- b) La elaboración de cospeles y la acuñación de medallas y trabajos análogos para el Estado o particulares.
- c) La impresión de billetes de banco, de conformidad con su legislación reguladora y en los términos que se acuerde con el Banco de España o banco emisor correspondiente.
- d) La elaboración de los documentos por los que se hacen efectivos cualesquiera tributos o precios públicos, billetes, impresos y listas de Lotería Nacional, así como



TRIBUNAL DE CUENTAS

cualquier documento relativo a otros juegos que le sean encomendados por las AAPP o sus organismos públicos, vinculados o dependientes.

e) La elaboración de documentos de valor o de seguridad que le sean encargados por cualquier Administración pública o sus organismos públicos, vinculados o dependientes.

f) La estampación de toda clase de documentos, sellos, signos o efectos postales y de franqueo, de acuerdo con lo establecido por la legislación aplicable, para el Estado o, en su caso, para organismos o entidades públicas o privadas.

g) La prestación, en el ámbito de las AAPP y sus organismos públicos, vinculados o dependientes, de servicios de seguridad, técnicos y administrativos, en las comunicaciones a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos (EIT), así como la expedición, fabricación y suministro de los títulos o certificados de usuario o soportes en tarjeta necesarios a tal fin, de acuerdo con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, y en su normativa de desarrollo o, en su caso, en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes.

h) La realización de actividades o prestación de servicios relacionados con los ramos propios de la entidad a que se refieren los apartados anteriores, para personas o entidades públicas o privadas, tanto nacionales como extranjeras.

i) Cualquier otro que se le atribuya por disposición legal o reglamentaria.

Sin embargo, las prestaciones que se encomendaron a la FNMT-RCM para el desarrollo del sistema del tacógrafo digital fueron las siguientes: prestar servicio de apoyo al usuario, a las CCAA, realizar modificaciones en la arquitectura del sistema de acceso de los TCMs, mantenimiento del sistema de control en carretera, mantenimiento de aplicaciones y servicios web de la DGTT, migración de aplicaciones, mejoras en las aplicaciones de descarga y análisis de infracciones y de gestión de tarjetas de tacógrafo, adaptación de las aplicaciones de la DGTT a la modificación de la LOTT, suministro de tarjetas de control y baterías para los TCMs. De todas ellas, solo el suministro de tarjetas de control encaja dentro de los fines citados, al tratarse de tarjetas inteligentes que cuentan con un dispositivo que almacena de forma segura la información relativa a la conducción, al descanso y los datos personales del titular del transporte.

La falta de competencia material de la FNMT-RCM, y por tanto, también de medios, para realizar las demás prestaciones objeto de la encomienda, supuso que la entidad debió recurrir a su subcontratación lo que, a pesar de que dicha subcontratación fue autorizada por el Ministerio y en algún caso estuvo justificada por la existencia de derechos de propiedad industrial, supuso un incumplimiento de la cláusula 6ª del acuerdo de encomienda que prohibía expresamente este procedimiento cuando las prestaciones subcontratadas pudieran ser calificadas como contratos de servicios, salvo que fueran accesorias a la prestación principal. Esta circunstancia no se cumplió en este caso, puesto que las actividades subcontratadas (más del 99% del total) constituían en sí mismas la actividad principal y en su mayor parte consistían en la prestación de servicios. De esta manera, a pesar de que la actividad material de la FNMT-RCM quedaba circunscrita al suministro de tarjetas de control, de hecho asumió la coordinación de todo el proyecto y con ello la de los distintos órganos administrativos y entes implicados en el desarrollo del sistema de tacógrafo digital, esto es, el MFTO, la DG de Tráfico y la empresa suministradora de los tacógrafos²⁰.

²⁰ En el trámite de alegaciones la FNMT-RCM indica que en la encomienda firmada el 20 de noviembre de 2014 con este mismo objeto se han limitado los servicios de soporte hasta el 28 de febrero de 2015 (para garantizar un periodo transitorio que permitiera a la DGTT hacerse cargo de la contratación de esos trabajos) y se han mantenido únicamente los proyectos de desarrollo de aplicaciones en curso



TRIBUNAL DE CUENTAS

II.6.2.3. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO Y LA TRAMITACIÓN DE LAS ENCOMIENDAS.

A) *Aspectos documentales y contenido formal de las encomiendas*

Con carácter general, el acuerdo de encomienda se ha ajustado a un modelo normalizado formado por varios documentos: el cuadro de características, el clausulado de la encomienda y los anexos, en los que se ha incorporado el detalle del presupuesto de la encomienda y el pliego de prescripciones técnicas y, en algunos casos, el cronograma de las actividades a realizar.

El cuadro de características es un resumen en el que se definen los aspectos esenciales del negocio jurídico: el objeto de la encomienda, las necesidades a satisfacer y circunstancias de la encomienda, las tareas a realizar, la adscripción de medios personales y materiales, el plazo de ejecución, los responsables de la encomienda y su fecha de aprobación.

Por su parte, el clausulado de la encomienda es, en sentido estricto, el documento de formalización de la encomienda de gestión y contiene las normas que la regulan. Incluye un título preliminar y las cláusulas propiamente dichas, donde se definen el objeto, el régimen jurídico, la adscripción de medios humanos y materiales, el presupuesto, el plazo de ejecución, el procedimiento para la modificación y ampliación de la encomienda, las responsabilidades de la entidad encomendaria, los responsables de la encomienda, las condiciones de la ejecución, los requisitos y limitaciones para la subcontratación, la recepción y abono de los servicios, las causas y consecuencias de la resolución de la encomienda, en pocos casos, y la perfección de la encomienda.

El acuerdo de formalización de la encomienda se ha suscrito por ambas partes aunque, en la mayoría de los casos, se ha hecho constar el carácter obligatorio que la encomienda tiene para el encomendatario poniendo de manifiesto que la firma de este se realiza como prueba de la aceptación del encargo. Se exceptúan los expedientes **MFTO 11/04, 11/14, 12/07 y 12/08** que se formalizaron en documentos de estructura similar a un contrato. En el caso de las encomiendas realizadas a empresas del grupo TRAGSA (**exptes. MFTO 11/06, 11/09 y 11/15**) la formalización se ha realizado mediante un acto administrativo unilateral del órgano encomendante.

No se han previsto las causas y consecuencias de la resolución de la encomienda salvo en el **expte. MFTO 12/07**. En algunos casos se ha previsto expresamente la posibilidad de desistimiento por parte de la Administración (**exptes. MFTO 11/02, 11/12, 12/01, 12/02 y 11/05**).

B) *Cuestiones de procedimiento.*

Contrasta con la homogeneidad del modelo documental de la encomienda la heterogeneidad del contenido de los expedientes, que varía en función de la unidad administrativa responsable

pendientes de finalización. Además se ha incluido una actuación concreta que explicita las funciones específicas de la FNMT-RCM a este respecto, concretándose en lo siguiente: colaboración con la DGTT en la elaboración de especificaciones técnicas, gestión técnica de subcontratas, seguimiento de proyecto, y colaboración en la realización de pruebas hasta la entrega o puesta en marcha de aplicaciones.



TRIBUNAL DE CUENTAS

de su tramitación, a pesar de que las distintas instrucciones dictadas por la Subsecretaría han conseguido unificar algunos aspectos de dicho contenido. Llama la atención que determinados trámites obligatorios y comunes a todos los expedientes no estén normalizados y unificados, lo que facilitaría su gestión e incrementaría la eficiencia administrativa, máxime con las herramientas ofimáticas con las que se puede contar en la actualidad. Todo lo anterior es aplicable, entre otros trámites, al acuerdo de inicio del expediente, a todos los actos administrativos asociados a la gestión del presupuesto (aprobación de la autorización y del compromiso del gasto, y reconocimiento de la obligación y propuesta de pago), a los certificados de conformidad, actas de replanteo y de comprobación de replanteo de las obras, memorias justificativas e incluso en algunos casos a los propios documentos de formalización de las encomiendas.

Del análisis de la documentación integrante de los expedientes, solicitada por este Tribunal de Cuentas, se han obtenido los siguientes resultados:

- El acuerdo de inicio del expediente es un trámite que viene exigido por el art. 69 de la LRJPAC cuando dicho inicio se produce de oficio, sin que conste en la mayoría de los expedientes analizados, excepto en los **exptes. MFTO 11/02, 11/03, 11/06, 11/07, 12/03, 12/05 y 12/09**.
- No constan los actos administrativos correspondientes a la propuesta y aprobación del compromiso de gasto en ningún expediente.
- En la encomienda realizada a TRAGSA para la remodelación del Mercado de Abastos de Santiago de Compostela (**expte. MFTO 11/09**) el expediente de aprobación del gasto está duplicado. Inicialmente, el 9 de marzo de 2011, se aprobó el gasto correspondiente al convenio del que trajo causa la encomienda, y en la tramitación de la encomienda, el 22 de junio de 2011, se volvió a aprobar el gasto, en ambos casos previa fiscalización por parte de la intervención delegada. Este segundo trámite resultaba innecesario ya que la encomienda no era más que el instrumento mediante el cual se iba a ejecutar el convenio, de tal forma que la suscripción del convenio debió estar asociada a la aprobación del gasto, mientras que la encomienda de gestión debió haberse acompañado de la aprobación del correspondiente compromiso de gasto. En este mismo expediente, con fecha 29 de mayo de 2012, se inició la tramitación de un proyecto modificado que fue devuelto por la intervención delegada el 30 de agosto de ese mismo año por no haberse tramitado el expediente correspondiente a la actualización del IVA al 21% y por no haberse tramitado la retención del 10% del presupuesto de adjudicación, tal y como establece el art. 4.8 del RD 1072/2010, de 20 de agosto, por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA.
- En las encomiendas para la ejecución de las obras de rehabilitación del Mercado de Abastos de Santiago de Compostela (**expte. MFTO 11/09**) y del Centro Cultural Canónigos en el Real Sitio de San Ildefonso en La Granja (**expte. MFTO 11/15**) no consta la tramitación de los expedientes para la actualización del IVA al 21% correspondientes a las obras pendientes de certificar a 31 de agosto de 2012.
- En algunos casos, se amplió el periodo de vigencia de la encomienda incluyendo la realización de actividades en años no previstos inicialmente, tramitándose el expediente como un reajuste de anualidades en lugar de como una prórroga, eludiendo trámites



TRIBUNAL DE CUENTAS

que en este caso eran preceptivos como el de informe por parte de los servicios jurídicos (**expte. MFTO 11/03**).

Desde el punto de vista presupuestario, en 21 de las 24 encomiendas analizadas los gastos se imputaron a créditos del capítulo 6 "Inversiones reales", mientras que las tres restantes se aplicaron a créditos del capítulo 2 "Gastos corrientes en bienes y servicios", considerándose correcta la imputación de estas últimas y más dudosas algunas de las primeras, bien porque dada la naturaleza del gasto deberían haberse considerado como gastos corrientes (las llevadas a cabo para cubrir insuficiencias de plantilla, con independencia de que entre los trabajos encargados se encontrara la realización de alguna actuación que pudiera considerarse como una inversión **-exptes. MFTO 11/02, 11/07, 12/09, 11/10, 11/11, 12/04, 12/06 y 12/07**) o bien por tratarse de gastos de naturaleza subvencional y, por tanto, su imputación debería haberse realizado a créditos de los capítulos 4 ó 7 (las que se formalizaron para llevar a cabo obras comprometidas en convenios de colaboración preexistentes **-exptes. MFTO 11/09 y 11/15**), de acuerdo con los códigos de clasificación económica establecidos por la Resolución de 19 de enero de 2009, de la Dirección General de Presupuestos, vigente en el periodo fiscalizado.

II.6.2.4. ANÁLISIS DEL SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE LAS ENCOMIENDAS.

A) Aspectos generales de la ejecución

Las encomiendas realizadas por el MFTO responden, en cuanto a su objeto, a tipologías muy diferentes, lo que debería traducirse en la definición de mecanismos de control también específicos para cada caso. Como ya se ha indicado en el epígrafe II.2.5 del presente Informe, las encomiendas de resultado persiguen una finalidad concreta e identificable de forma inequívoca (ejecución de obras, elaboración de informes concretos o estudios sobre una materia determinada), lo que facilita las actividades de seguimiento y control, pudiendo limitarse a verificar que el encargo se ha ejecutado y entregado en los términos exigidos por el órgano encomendante. En el otro extremo se encuentran las encomiendas de actividad de carácter estructural y permanente cuya finalidad última es cubrir los déficits de plantilla de determinadas unidades y en las que resulta complicado, cuando no imposible, definir resultados entregables concretos, ya que el personal aportado por la entidad encomendataria se solapa con el personal del Ministerio para realizar conjunta y coordinadamente determinadas actividades ordinarias. En este caso las actividades de seguimiento y control no pueden definirse con la misma precisión pero deberían contener al menos dos mecanismos: la acreditación de que el personal aportado por la encomendataria responde a los perfiles profesionales requeridos y la elaboración de un exhaustivo informe de las actividades realizadas, validado por el director de los trabajos mediante la preceptiva certificación, sirviendo ambos como justificación de los pagos realizados. Junto a estos dos modelos de encomiendas se han visto otras en las que se combinan, con mayor o menor peso, ambas modalidades.

Por tanto, la correcta determinación de las actividades a realizar y de los resultados entregables a suministrar se convierte en el primer requisito para definir un correcto sistema de control de la ejecución, requisito que, como ya se ha indicado anteriormente, no cumplen muchas de las encomiendas analizadas. Así ocurre en 10 expedientes, donde la totalidad o parte de las actividades a realizar no están definidas con el suficiente detalle, o en seis expedientes en los que los resultados entregables a aportar tampoco están identificados correctamente.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Los documentos en los que se formalizan las encomiendas del MFTO responden, con carácter general, a un modelo común en el que se incluye una cláusula específica dedicada a las *condiciones de la ejecución* y otra a la *recepción y abono de los servicios* en las que cabría esperar que estuvieran definidos los mecanismos de seguimiento y control de la ejecución. Sin embargo, en 11 de las 24 encomiendas analizadas esto no es así, ya que las citadas cláusulas incorporan consideraciones generales relativas a la ejecución de las encomiendas, pero no establecen mecanismos específicos de seguimiento de la encomienda durante el proceso de su ejecución, limitándose a fijar la obligación de designar por parte del órgano encomendante un responsable encargado de la dirección, coordinación en la vigilancia y control de la correcta ejecución del trabajo, su recepción y certificación. Otras 10 encomiendas, además de exigir la certificación de los trabajos realizados, contemplan la obligación de presentar por parte de la entidad encomendataria memorias periódicas de las actividades realizadas (**exptes. MFTO 11/01, 11/07, 11/09, 11/11, 11/12, 11/15, 12/04, 12/06, 12/07 y 12/09**). Solo la encomienda realizada al CEDEX para la asistencia técnica, investigación y desarrollo tecnológico en materia de la competencia de la DGMM (**expte. MFTO 11/04**), cuyo documento de formalización no responde al modelo estándar, prevé un mecanismo específico para el seguimiento y control de su ejecución mediante la creación de una comisión de seguimiento de la encomienda con funciones específicas en esta materia.

Con independencia de lo anterior, en los expedientes analizados ha quedado formalmente acreditada la correcta ejecución de los trabajos encargados, si bien en muchos casos los procedimientos de justificación se han limitado únicamente a la emisión de los certificados de conformidad elaborados por los responsables de los trabajos que resultaron ser excesivamente genéricos, pues no detallaron ni las actividades ejecutadas ni el periodo de tiempo al que se refieren. Se echa de menos la existencia de documentos que acrediten la entrega y recepción de los trabajos ejecutados, en los que estos se identifiquen de forma inequívoca, y en los que quede constancia de la fecha en la que se realizó la entrega y el periodo en que se ejecutaron. Es el caso de los **exptes. MFTO 11/05, 11/07, 11/10, 11/13, 11/14, 12/01, 12/02, 12/03, 12/05, 12/06, 12/07 y 12/09** que solo incorporan los correspondientes certificados de conformidad sin que se identifiquen ni las actividades ejecutadas ni el periodo de tiempo al que se refieren, o el **expte. MFTO 11/11** cuyos certificados fueron expedidos por periodos de tiempo pero sin hacer constar tampoco las actividades ejecutadas correspondientes a dichos periodos.

En los 21 expedientes considerados presupuestariamente por el Ministerio como inversión se requería, por su importe, que el centro directivo solicitara a la IGAE la designación de representante para acudir al acto de recepción y comprobación de la inversión. En 10 casos, la encomienda estaba vigente y por tanto en curso de ejecución en el momento de realizar los trabajos de fiscalización, por lo que no era preceptivo aún el cumplimiento de este trámite (**exptes. MFTO 11/06, 11/07, 11/10, 11/15, 12/03, 12/04, 12/05, 12/06, 12/08, 12/09**). Del resto de expedientes, no consta la solicitud en tres casos (**exptes. MFTO 11/09, 11/13 y 11/14**), mientras que de las ocho solicitudes tramitadas consta la no designación de representante en tres expedientes (**exptes. MFTO 11/02, 11/04 y 12/07**) y la designación en los cinco restantes (**exptes. MFTO 11/03, 11/05, 11/08, 11/11 y 12/02**) de los que se ha aportado el correspondiente acta de recepción de la inversión sin que se señalen incidencias en ninguno de ellos.

Con independencia de lo anterior, se han observado las siguientes incidencias en la ejecución de las encomiendas formalizadas por el MFTO:



TRIBUNAL DE CUENTAS

- En algunos casos las actividades acreditadas fueron ejecutadas fuera del periodo de vigencia de la encomienda. En la encomienda de la DGC a INECO para la “*asistencia técnica para el seguimiento, comprobación y elaboración de informes previos a la supervisión de proyectos de terminación de obra, de informes de adaptación a los criterios de eficiencia del Ministerio e informes técnicos varios*” (**expte. MFTO 11/10**) se han aportado, como justificación de los trabajos realizados y certificados, un total de 35 informes, de los cuales siete están fechados con anterioridad a la formalización de la encomienda. En similar situación se encuentran las encomiendas **exptes. MFTO 11/13, 12/03, 12/05 y 12/08** en las que algunos de los trabajos encargados fueron realizados con anterioridad a la formalización de la encomienda. En sentido inverso, en el **expte. MFTO 11/14** algunas de las actividades se ejecutaron una vez finalizado el plazo de vigencia de la encomienda.
- La encomienda encargada por la DGIF a INECO para la “*asistencia técnica y económico-financiera en la preparación de diferentes aspectos del expediente de contratación y licitación de cinco contratos de concesión de obra pública*” (**expte. MFTO 11/03**) incluía la elaboración del Proyecto Básico de Licitación, del Estudio de Viabilidad, del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares y de determinados anexos del pliego de cláusulas administrativas de dos proyectos, así como los trabajos de análisis y valoración de cinco proyectos de contratos de concesión de obra pública. Con fecha 1 de diciembre de 2011 se acordó la suspensión temporal de la encomienda y el 20 de junio de 2012 se autorizó la realización de la recepción única y definitiva de los trabajos, acto que se celebró el 25 de octubre de 2012, valorándose los trabajos realizados, correspondientes a la elaboración del Proyecto Básico de Licitación, del Estudio de Viabilidad y la del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares de dos proyectos, en 1.824.342,44 euros. El 29 de octubre de 2012 se adoptó el acuerdo de liquidación por el importe anterior, aprobándose una detracción del gasto por importe de -449.236,20 euros, por el presupuesto de los trabajos relativos al análisis y valoración de las ofertas presentadas. El acuerdo de liquidación de la encomienda se adoptó como consecuencia de los informes desfavorables emitidos por el Ministerio de Economía y Hacienda, en cumplimiento de lo establecido en el art. 16 del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, que exigía la autorización previa del citado Ministerio para los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado y para los de concesión de obra pública, en el ámbito del Sector Público Estatal, cuyo valor excediera de los doce millones de euros. La citada normativa ya estaba en vigor cuando se inició la tramitación de la encomienda por lo que la inclusión en la misma de los trabajos referidos a la elaboración de los pliegos de los diferentes contratos sin contar con la autorización previa pone de manifiesto una falta de previsión que debió haberse evitado. El coste de los trabajos realizados, liquidados y abonados finalmente a INECO por este concepto, ascendió a 353.547,64 euros, IVA incluido.
- En la encomienda encargada a TRAGSA para la remodelación del mercado de abastos de Santiago de Compostela (**expte. MFTO 11/09**), con fecha 29 de diciembre de 2012 la Directora General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, a petición del director facultativo de las obras, previo informe favorable de la Oficina de Supervisión de Proyectos y aceptación por TRAGSA, autorizó la redacción del proyecto modificado nº 1, sin que el mismo supusiera ningún incremento del gasto. El proyecto fue aprobado por la Directora General de Arquitectura, Vivienda y Suelo el 20 de junio de 2012, e informado favorablemente el 2 de febrero de 2012 por el Abogado del Estado. El 30 de agosto de



TRIBUNAL DE CUENTAS

2012 el Interventor Delegado devolvió el expediente por no estar actualizadas las certificaciones pendientes al 21% de IVA y por no haberse tramitado la retención de crédito correspondiente al 10% del presupuesto de adjudicación (art 4.8 RD 1072/2010), así como las retenciones de crédito que por este mismo concepto debían tramitar tanto la Xunta de Galicia como el Concello de Santiago. La última certificación tramitada está fechada el 30 de abril de 2013, ascendiendo el importe total de las certificaciones tramitadas a 1.458.058,70 euros sobre un presupuesto del proyecto de 2.574.276,25 euros, y el plazo de vigencia de la encomienda finalizó el 26 de septiembre de ese mismo año.

- Similar situación se produce en relación con la ejecución de las *obras de rehabilitación del Centro Cultural Canónigos en el Real Sitio de San Ildefonso en La Granja (expte. MFTO 11/15)* ya que, finalizado el plazo de ejecución de las obras, el importe certificado suma 215.149,14 euros, IVA incluido, de los 830.857,55 euros a que ascendía el proyecto, estando fechada la última certificación tramitada el 30 de junio de 2013. Tampoco en este caso consta en el expediente la tramitación de la actualización del IVA al 21% correspondiente a las certificaciones pendientes de tramitar a 1 de septiembre de 2012, en este caso la totalidad del presupuesto, circunstancia especialmente llamativa si se considera que en todas las certificaciones tramitadas y abonadas se ha liquidado el citado impuesto al citado tipo actualizado del 21%.

Desde una perspectiva financiera, se ha analizado la documentación que figura en los expedientes relativa al reconocimiento de la obligación y su pago. Del análisis de los expedientes, se han observado las siguientes incidencias:

- En ninguno de los expedientes se incorpora el documento administrativo correspondiente al reconocimiento de la obligación, aunque sí consta el documento contable.
- En algunos expedientes el régimen de pagos no se ajusta al previsto en la encomienda (*exptes. MFTO 11/01, 11/06, 11/08, 11/11, 11/12, 11/13, 11/15 y 12/04*).
- Todas las cuentas justificativas incorporan el correspondiente certificado expedido por el director de los trabajos y la factura de los servicios prestados. No obstante, salvo excepciones, ni la factura ni los certificados identifican correctamente la prestación realizada, limitándose a reproducir el título de la encomienda y el importe total certificado y facturado, deficiencia que en algunos casos se subsana adjuntando a la cuenta justificativa documentación adicional (relaciones valoradas, informes de actividades, etc.) que permite identificar las prestaciones objeto de facturación. No obstante, en cinco expedientes no resulta posible deducir las prestaciones que son objeto de facturación y pago a partir de la documentación incorporada a las cuentas justificativas (*exptes. MFTO 11/10, 11/11, 12/03, 12/05 y 12/09*).
- En seis expedientes las actividades ejecutadas no se facturan a partir de los componentes de la prestación empleados para determinar el precio de encomienda (*exptes. MFTO 11/01, 11/04, 11/11, 12/08 y 12/09*).

En el encargo de la DGAC a INECO para la tramitación de diversas fases del procedimiento de expropiación urgente (*expte. MFTO 11/01*) se definen varias tipologías de actuaciones para las que se calcula un precio unitario máximo a partir de



TRIBUNAL DE CUENTAS

las horas de trabajo dedicadas y el coste/hora. El presupuesto de la encomienda se obtiene en función de las unidades estimadas para cada actuación. Por su parte, la facturación se realiza utilizando otros parámetros (nº de trabajos, estado de progreso y semanas/persona). Este mismo procedimiento es el empleado en las encomiendas de la DGAC a INECO para el apoyo en la valoración y estudio de las afecciones aeroportuarias en relación con el planeamiento urbanístico (**expte. MFTO 11/11**) y de la DGIF también a INECO para el apoyo en el desarrollo de normativa europea en materia de seguridad e interoperabilidad ferroviaria y su aplicación nacional y en trabajos relacionados con la emisión de autorizaciones y certificados de seguridad (**expte. MFTO 12/09**), que se facturan por importes globales sin que de la información facilitada sea posible determinar las prestaciones realizadas. En los tres expedientes este sistema se articula para intentar dar cobertura a una fórmula que permita suplir las insuficiencias de plantilla de la citada dirección general, constituyéndose las certificaciones como un mecanismo de pago del personal puesto a su disposición a tiempo completo.

En el caso de la encomienda conferida al CEDEX para la asistencia técnica, investigación y desarrollo tecnológico en materia de la competencia de la DGMM (**expte. MFTO 11/04**), también se definen componentes de la prestación para los que se calcula un precio unitario a partir de la dedicación del personal responsable de su ejecución, pero en las cuentas justificativas del Ministerio solo consta información sobre el grado de avance de cada trabajo estimado por el comité de seguimiento de la encomienda, sin que conste ninguna información sobre el trabajo realizado cuantificado en horas en cada caso.

En el encargo de la DGTT a la FNMT-RCM para el mantenimiento y evolución de la infraestructura de gestión y control del tacógrafo digital (**expte. MFTO 12/08**) el cálculo de la retribución se realiza aplicando las tarifas aprobadas *ad hoc* para esta encomienda, una para los servicios de mantenimiento y evolución de la infraestructura del tacógrafo digital (tarifa horaria por unidad), que se aplica a las horas previstas para la prestación de cada uno de los ocho servicios definidos en la encomienda, y otras dos para los suministros de tarjetas de control para el tacógrafo digital y de baterías para los terminales de mano (tarifas por unidad). Sin embargo la facturación de los servicios prestados y la certificación que la soporta no detalla las horas dedicadas a cada uno de los servicios, limitándose a una valoración global de los mismos. Por otra parte, la encomienda prevé la adquisición de 400 baterías para los terminales de mano, aprobándose una tarifa específica de 36,80 euros, IVA no incluido, pero finalmente se adquieren 248 baterías, de más capacidad, a un coste unitario de 59,35 euros, IVA no incluido, y aunque en el expediente se justifica este cambio, que por otra parte parece razonable y no supuso incremento de coste alguno, no hay constancia de la preceptiva aprobación de esta tarifa. Cabe señalar, además, que en el certificado de conformidad expedido por el Subdirector General de Inspección de Transporte Terrestre se certifica el suministro de las 400 baterías previsto inicialmente.

- Las cuentas justificativas de los encargos a SENASA son las únicas en las que se facturan gastos de viajes, alojamiento y manutención que tienen el carácter de "a justificar" (**exptes. MFTO 11/05, 12/01 y 12/02**), y todas incorporan los correspondientes justificantes. No obstante, en la facturación de SENASA estos gastos tienen la consideración de servicios prestados y a su importe total se aplica el IVA del 18%, tratamiento que no se ajusta a la naturaleza de estos gastos.



TRIBUNAL DE CUENTAS

B) *Análisis del control y seguimiento de la subcontratación*

La mayoría de los documentos en los que se formalizan las encomiendas incluyen una cláusula específica por la que se limitan a un porcentaje máximo las actividades a subcontratar, siempre que se trate de actividades accesorias a la principal, que gocen de sustantividad propia y sean susceptibles de ejecución separada, estableciendo, además, que los contratos que se celebren por parte de las entidades encomendatarias deben estar sujetos a lo establecido en el art.4.1.n) LCSP (*exptes. MFTO 11/01, 11/03, 11/07, 11/08, 11/10, 11/11, 11/13, 12/01, 12/04, 12/05 y 12/09*). Según los casos se fijan distintos porcentajes, o no se fija ninguno, prohibiéndose expresamente la subcontratación para las prestaciones que puedan calificarse como servicios, salvo que resulten notoriamente accesorias a la prestación principal (*exptes. MFTO 11/02, 11/05, 11/06, 11/12, 11/14, 12/01, 12/02, 12/07 y 12/08*); en otras ocasiones se hace únicamente referencia a la sujeción de los contratos que se celebren a la LCSP (*expte. MFTO 11/04*), o se omite cualquier referencia a la subcontratación (*exptes. MFTO 11/09, 11/15 y 12/06*). Estas referencias no resultan sin embargo suficientes en todos los casos, tanto por su indeterminación al no concretar las actividades que pueden ser calificadas como accesorias, como por la falta de un procedimiento específico de control de las actividades subcontratadas, limitándose a señalar, en algunos casos, la necesidad de autorización previa por parte del órgano encomendante. Por otra parte la subcontratación no ha sido objeto de un seguimiento específico durante la ejecución de los trabajos, lo que hubiera permitido conocer con precisión las actividades subcontratadas, las empresas responsables de la ejecución de los trabajos y su coste real.

De la información facilitada por el MFTO respecto a las actividades subcontratadas en cada uno de los expedientes de la muestra se han obtenido las siguientes conclusiones:

- En 14 de los 24 expedientes analizados la entidad encomendataria ha subcontratado parte de las actividades encargadas (*exptes. MFTO 11/02, 11/03, 11/04, 11/05, 11/06, 11/08, 11/09, 11/10, 11/11, 11/15, 12/02, 12/03, 12/05 y 12/08*), constando autorización expresa por parte del Ministerio únicamente en el *expte. MFTO 12/03*.
- Salvo excepciones, en estos contratos no se hace referencia al encargo realizado por el Ministerio al medio propio, obviando que la conformidad final a los trabajos realizados corresponde a aquel. En este sentido los contratos no contemplan ninguna previsión sobre las posibles discrepancias que pudieran producirse en la valoración de los trabajos ejecutados por parte del medio propio, en primera instancia, y del Ministerio en la recepción de la totalidad de las prestaciones incluidas en la encomienda.
- Se indica expresamente en los contratos celebrados con terceros que la titularidad de los resultados corresponde al medio propio que actúa como contratante, cuando la realidad es que la titularidad corresponde al Ministerio como expresamente se recoge en los pliegos de prescripciones técnicas que acompañan a las encomiendas.
- En ocho casos el presupuesto de las actividades subcontratadas es inferior al 20% del presupuesto total de la encomienda (*exptes. MFTO 11/02, 11/03, 11/04, 11/06, 11/08, 11/10, 11/11 y 12/05*), en otros cuatro casos el porcentaje se encuentra entre el 20% y el 50% (*exptes. MFTO 11/05, 11/09, 11/15 y 12/02*), y en dos expedientes más de la mitad de las actividades encargadas son objeto de subcontratación (*MFTO 12/03 y 12/08*).



TRIBUNAL DE CUENTAS

- En la encomienda encargada a SENASA para la realización de actividades de apoyo a la CIAIAC (**expte. MFTO 11/05**), según certificación emitida por la propia CIAIAC, el medio propio subcontrató el 30,3% del presupuesto total de la encomienda, con el siguiente desglose por actividades: el 45,3% del trabajo técnico de investigación de accidentes, el 94,2% de la redacción de informes, el 49% de los trabajos de elaboración, ejecución y evaluación de programas de formación y el 42,9% de la asistencia técnica de índole jurídica. Hay que señalar que estas cuatro actividades se encuentran perfectamente identificadas en la cláusula 3 de la encomienda (actividades 3.1, 3.2, 3.7 y 3.9) y por tanto resulta incuestionable su catalogación como actividades principales (en la encomienda se definen un total de 10 actividades), lo que supone un incumplimiento de lo establecido en la cláusula 4 de la encomienda, donde expresamente se establece que *“queda prohibido subcontratar las prestaciones objeto de la presente encomienda cuando puedan calificarse como contratos de servicios, salvo que resulten notoriamente accesorias a la prestación principal”*. Todos los contratos celebrados por SENASA para la ejecución de los citados trabajos deben ser considerados como contratos de servicios y las prestaciones contratadas son una parte esencial de las actividades objeto de la encomienda. Por otra parte, SENASA factura los trabajos realizados según las tarifas fijadas en la encomienda, mientras que los costes soportados por aquella, derivados de los contratos formalizados con terceros, son muy inferiores. Similares conclusiones se desprenden de la ejecución de la encomienda que el Ministerio encargó a SENASA con este mismo objeto en el año 2012 (**expte. MFTO 12/02**), en la que las actividades subcontratadas, según certifica la CIAIAC representaron el 21,52% del presupuesto total (el 38,7% de los trabajos de investigación de accidentes y el 68,4% de los de redacción de informes técnicos). En ninguno de los dos expedientes consta autorización expresa del Ministerio para subcontratar.
- Según ha podido comprobar este Tribunal de Cuentas a la vista de la información facilitada por el MFTO, en el caso de las obras de remodelación del Mercado de Abastos de Santiago de Compostela (**expte. MFTO 11/09**) TRAGSA formalizó un total de 35 contratos con terceros para la ejecución de estas obras, cuyo presupuesto de licitación ascendió, al menos, a 1.724.170,59 euros, IVA no incluido, lo que equivale al 79,19% del importe total de la encomienda²¹, superándose así el límite del 50 por ciento fijado por la DA 25ª del TRLCSP. El importe de las adjudicaciones de los 35 contratos ascendió finalmente a 1.300.634,28 euros, lo que representa el 59,73% del presupuesto total de la encomienda, porcentaje que también supera el citado límite del 50%.
- En la ejecución de las obras del Centro Cultural Canónigos del Real Sitio de la Granja de San Ildefonso (**expte. MFTO 11/15**) se repite esta circunstancia, celebrando TRAGSA un total de 13 contratos con particulares para la ejecución de parte del proyecto, con un presupuesto de licitación de 407.018,82 euros, IVA excluido, lo que representa el 59,28% del presupuesto total de la encomienda, superándose el límite del 50% establecido la DA 25ª del TRLCSP citada anteriormente.
- En la encomienda realizada para la asistencia técnica y asesoramiento en el proceso de arbitraje relacionado con la sección internacional de alta velocidad entre Figueras y Perpiñán (**expte. MFTO 12/03**), se habilita expresamente a INECO para subcontratar

²¹ Solo se ha aportado el presupuesto de licitación de 28 de los 35 contratos celebrados. El importe de las adjudicaciones de los 7 contratos restantes asciende a 28.145,84 euros, IVA excluido, por lo que el porcentaje de la subcontratación es superior al 80% del total de la encomienda.



TRIBUNAL DE CUENTAS

parte de las prestaciones (en concreto la realización de informes periciales), previa autorización del director de los trabajos de la encomienda. Sin embargo, según la certificación emitida por el Ministerio, además de los informes periciales se subcontrató el 33% del servicio de traducciones, sin que dicha subcontratación estuviera prevista en la encomienda. Por lo que respecta a la subcontratación de los informes periciales, debe señalarse que los importes de los contratos celebrados con particulares superaron los presupuestos previstos en la encomienda para cada uno de los informes. Por último, todos los contratos con particulares se celebraron antes de la formalización de la encomienda, lo que pone de manifiesto que INECO ya estaba realizando las actividades previstas en el encargo antes de su formalización.

- En el **expte. MFTO 12/08** se subcontrata la totalidad de las prestaciones, a excepción del suministro de las tarjetas de control que fue la única prestación realizada de modo directo por la encomendataria, la FNMT-RCM, actividad que representa únicamente el 0,70% del total de la encomienda, sin perjuicio del papel desempeñado por ella como entidad coordinadora del proyecto.

Como se ha indicado anteriormente, no consta que el MFTO haya establecido mecanismos o procedimientos específicos de seguimiento de la subcontratación realizada por parte de las entidades encomendatarias, lo que se traduce en el desconocimiento de los costes reales de las actividades subcontratadas y sus potenciales efectos sobre el presupuesto final de la encomienda.

En los expedientes anteriormente citados, existe una importante diferencia entre el precio pagado por el Ministerio y el coste real de las actividades ejecutadas vía subcontratación, de tal forma que los ahorros producidos han beneficiado exclusivamente a las entidades encomendatarias, mientras que el Ministerio ha soportado un sobrecoste que no habría tenido lugar si hubiera acudido a la licitación pública de esas prestaciones, o si hubiera hecho alguna previsión al respecto en la encomienda.

A modo de ejemplo, en la encomienda para la realización de actividades de apoyo a la CIAIAC (**expte. MFTO 11/05**) encargada a SENASA, los servicios de expertos para la redacción de informes técnicos fueron presupuestados y facturados a 71,85 euros/hora, IVA excluido, mientras que el coste facturado a SENASA por la subcontratación de estos mismos servicios fue de 48 euros/hora, IVA excluido.

Por su parte, en las encomiendas para la ejecución de obras de rehabilitación del Mercado de Abastos de Santiago de Compostela y del Centro Cultural Canónigos del Real Sitio de la Granja de San Ildefonso (**exptes. MFTO 11/09 y 11/15**), en la adjudicación de contratos a terceros por parte de TRAGSA se han obtenido bajas del 26% y del 20% respectivamente respecto a los importes de licitación, porcentajes que han repercutido directamente en beneficio de la empresa encomendataria, ya que la facturación al Ministerio de las obras ejecutadas en ambos casos se ha realizado conforme a las tarifas que figuraban en los proyectos.

En conclusión, sería aconsejable que la encomienda, en el documento de formalización o en el pliego técnico, especificara las prestaciones que pueden ser subcontratadas, su presupuesto, los procedimientos para su formalización, y los mecanismos de control sobre esta actividad, debiendo quedar constancia documental en cada expediente de todas estas actuaciones.



TRIBUNAL DE CUENTAS

II.6.3. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP) es el Departamento de la Administración General del Estado encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de hacienda pública, de presupuestos y de gastos y de empresas públicas. Son, además, competencias del MHAP: la aplicación y gestión de los sistemas de financiación autonómica y local; la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de relaciones y cooperación con las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local; el apoyo a la gestión de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno; la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de función pública, empleo público y formación de empleados públicos y de reforma y organización de la Administración General del Estado; procedimientos e inspección de servicios; impulso de la Administración electrónica; evaluación de políticas públicas, y el desarrollo y seguimiento de programas para la mejora de la gestión pública y la calidad de los servicios.

El régimen jurídico del MHAP, a efectos de la tramitación orgánica y competencial de las encomiendas analizadas, está constituido por:

1.- Respecto a la estructura del Ministerio.-

- Real Decreto 1127/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda (vigente hasta el 29 de enero de 2012).
- Real Decreto 1039/2009, de 29 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia (vigente hasta el 22 de marzo de 2011).
- Real Decreto 1040/2009, de 29 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial (vigente hasta el 22 de marzo de 2011).
- Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, por el que se reestructuran los Departamentos Ministeriales.
- Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales.
- Real Decreto 393/2011, de 18 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas (con entrada en vigor el 22 de marzo de 2011).
- Real Decreto 1823/2011 de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales (con entrada en vigor 22 de diciembre de 2011), modificado por Real Decreto 447/2012, de 1 de marzo.
- Real Decreto 1887/2011 de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (con entrada en vigor el 31 de diciembre de 2011).
- Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MHAP (con entrada en vigor el 28 de enero de 2012).



TRIBUNAL DE CUENTAS

2.-En materia de delegación de competencias.-

- Resolución de 13 de mayo de 2008, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, por la que se delegan competencias a favor de varios órganos del Departamento (entrada en vigor el 8 de agosto de 2008 y derogada por Resolución de 11 de mayo de 2011).
- Orden TER 144/2010, de 19 de enero, sobre delegación de competencias (entrada en vigor el 20 de enero de 2010 y derogada por la Orden HAP 1335/2012).
- Orden TAP 2964/2010, de 18 de noviembre, sobre delegación de competencias (entrada en vigor el 20 de noviembre de 2010 y derogada por Orden HAP 1335/2012).
- Resolución de 11 de mayo de 2011, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, por la que se delegan competencias a favor de varios órganos del Departamento (entrada en vigor el 14 de mayo de 2011).
- Resolución de 14 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, sobre delegación de competencias (entrada en vigor el 22 de junio de 2012).
- Resolución de 14 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Hacienda, sobre delegación de competencias (entrada en vigor el 22 de junio de 2012).
- Resolución de 14 de junio de 2012, de la Subsecretaría, sobre delegación de competencias (entrada en vigor el 22 de junio de 2012).
- Resolución de 14 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, sobre delegación de competencias (entrada en vigor el 22 de junio de 2012).
- Orden HAP/1335/2012, de 14 de junio, de delegación de competencias (entrada en vigor el 22 de junio).

En cuanto a la normativa dictada por el MHAP relacionada con las encomiendas de gestión debe ser destacada la Instrucción conjunta que dictaron el 28 de diciembre de 2012 la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y la de Presupuestos y Gastos, de acuerdo con lo establecido en el art. 3.1º del TRLCSP, y aplicable a los entes, organismos y entidades que forman el sector público, sobre buenas prácticas para la gestión de las contrataciones de servicios y encomiendas de gestión a fin de evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores, y en la que fijaban los principios de actuación en esta materia y las buenas prácticas en las fases de formalización y ejecución de este negocio jurídico.

En el periodo fiscalizado los órganos del MHAP han formalizado un total de 43 encomiendas por 26.132.346,25 euros, de las que se han analizado 16 por importe de 16.497.701,16 euros (los expedientes seleccionados para su fiscalización se relacionan en el anexo 2 que acompaña a este informe).



TRIBUNAL DE CUENTAS

II.6.3.1. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS OBJETIVOS SUSTANTIVOS DE LAS ENCOMIENDAS

A) *Justificación de la procedencia del empleo de la encomienda*

La justificación del empleo de la encomienda en los expedientes correspondientes al MHAP responde, en la mayoría de los casos, a meras afirmaciones declarativas que no se acompañan de información o documentación que permitan su verificación. En los **exptes. MHAP 11/02, 11/04, 12/01 y 12/03** se justifica el recurso a la encomienda de gestión por “*ser la fórmula idónea para asegurar la máxima coordinación y la mayor eficacia en la ejecución de las actividades objeto de la encomienda*”; en el **expte. MHAP 11/01** por el aumento de la carga de trabajo y la atribución de nuevas funciones a la unidad que lo promueve; en el **expte. MHAP 11/07** por la especialización técnica de las tareas a realizar, o en los **exptes. MHAP 11/08, 12/03, 12/06** por la insuficiencia de medios propios para efectuar las actividades objeto de la encomienda sin que se aporte, en estos casos, un certificado de insuficiencia de medios que acredite tal circunstancia.

En los **exptes. MHAP 11/09 y 11/10** se justificó la elección de un medio propio concreto, en ambos casos SEGIPSA, por su mayor flexibilidad a la hora de contratar, su especialización en la realización actividades similares a las que constituían el objeto de la encomienda, la disponibilidad de medios propios para acometer las prestaciones encomendadas sin necesidad de incrementar sus costes de organización y la aplicación de un sistema de retribución mediante tarifas que cubrían el valor de las prestaciones que se obtienen por el servicio encomendado. También en el expediente **MHAP 12/03** se hace mención a la experiencia, disposición de medios humanos y materiales, capacidad, independencia, cualificación y confidencialidad del medio propio, para justificar la realización de las actividades objeto de la encomienda.

Los expedientes **MHAP 11/03 y 11/06**, relativos a encomiendas de gestión reguladas por el artículo 15 de la LRJPAC, justifican su empleo en razones de eficacia.

Con carácter general ha sido justificada formalmente la necesidad de ejecutar las actividades objeto del encargo (salvo en los expedientes **MHAP 12/02 y 12/04** que no incluyeron memoria justificativa), si bien no se justificó el recurso a la encomienda de gestión frente a otras posibles fórmulas, como el contrato, en los expedientes **MHAP 11/05, 12/02, 12/04 y 12/05**.

Con independencia de la existencia en los expedientes de una justificación formal del recurso a la encomienda, se ha analizado si estas obedecieron a necesidades puntuales y a criterios relacionados con la especificidad, la complejidad y el carácter técnico de las prestaciones a realizar o si por el contrario se recurrió a la encomienda de gestión para realizar las funciones ordinarias asignadas al centro gestor en cuestión, con carácter más o menos permanente, constituyendo en tal caso un mecanismo para suplir insuficiencias estructurales de plantillas.

En el expediente **MHAP 11/01** la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial (SECT) encargó a TRAGSATEC *la gestión del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (FEESL)* para lo cual debía realizar la instrucción y seguimiento de los expedientes en sus distintas fases y la resolución de las consultas planteadas vía telefónica o telemática. Se encomendó así a TRAGSATEC el ejercicio de las funciones que el artículo 1.2 del Real Decreto Ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el citado FEESL, atribuyó a la Dirección General de Cooperación Local en relación con la gestión de este Fondo. Esta encomienda,



TRIBUNAL DE CUENTAS

cuyo periodo de vigencia se extendió desde el 13 de septiembre de 2011 hasta 31 de diciembre del mismo año, tuvo como antecedente otra encomienda, relativa al Fondo de Inversión Local, celebrada el 30 de julio de 2010 y se justificó en *“el incremento de la carga de trabajo y la atribución de nuevas funciones”*, de lo que se desprende que la finalidad pretendida con este encargo era que el ente instrumental proporcionara a la Secretaría de Estado los medios personales para el desempeño de estas funciones, cuyo carácter puntual estaba asociado a la naturaleza coyuntural del propio Fondo. Desde este punto de vista podría estar justificado el empleo de la encomienda, aunque en el expediente no aparecen explicadas las posibles ventajas de su utilización respecto a un contrato administrativo.

En el expediente **MHAP 12/03**, relativo a actividades técnicas de apoyo a la preparación de procedimientos de adopción de tipo para el sistema estatal de contratación centralizada, la Dirección General de Patrimonio del Estado (DGPE) encargó a ISDEFE el apoyo en la preparación de las convocatorias de los procedimientos de adopción de tipo y el apoyo en el proceso de valoración de las ofertas presentadas por los licitadores y en la preparación de las propuestas de adjudicación asociadas a los procedimientos de adopción de tipo. De esta manera, se trasladó al ente instrumental la realización de tareas directamente vinculadas con el ejercicio de las funciones que el artículo 20.1.e) del Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, en relación con el artículo 206 del TRLCSP, atribúan entonces a la DGPE en materia de sistemas de contratación centralizada de ámbito estatal. Se trata de una encomienda de actividad cuyo empleo se justificó por la falta de medios técnicos en la DGPE. En este caso el recurso a la encomienda pudo entrar en conflicto con el hecho de que los trabajos encargados suponían la participación en la esencia de la competencia atribuida a la referida DGPE en esta materia.

En el expediente **MHAP 12/06** la Dirección General del Catastro (DGCat) formalizó, el 28 de mayo de 2012, una encomienda de gestión por la que encargó a SEGIPSA la tramitación de las declaraciones 902N y 903N presentadas por alteraciones físicas y económicas sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana. Se trata así de una encomienda que tuvo por objeto una prestación de carácter exclusivamente jurídico-administrativo y que se ha celebrado de modo reiterado en el tiempo, puesto que consta la existencia de encomiendas anteriores, con el mismo objeto, desde el año 2009.

Los motivos invocados en los expedientes analizados para justificar el recurso a cada encomienda, todos ellos muy genéricos, podrían justificar, en su caso, la necesidad de recurrir a la externalización de las actividades encargadas, pero en ninguno de ellos han quedado acreditadas documentalmente las ventajas de la encomienda frente a la opción del contrato administrativo.

B) Determinación del objeto de la encomienda.

Con carácter general el objeto de la encomienda se ha definido correctamente y es propio de un contrato de obras o de uno de servicios. En la mayoría de los casos las actividades a realizar están definidas con detalle y permiten concretar el alcance real del objeto de las encomiendas, si bien en algunos expedientes hubiera sido deseable un mayor nivel de concreción (*exptes. MHAP 12/01, 12/03 y 12/06*).

C) Ejercicio de competencias y potestades administrativas.

No se ha apreciado la existencia de un solapamiento significativo o confusión entre el desempeño de la encomienda y el desempeño ordinario de las competencias propias de las



TRIBUNAL DE CUENTAS

unidades administrativas que han podido dar lugar a los riesgos descritos en los epígrafes II.2.2.1 y II.2.3 del presente Informe, salvo en la encomienda de la DGCat a SEGIPSA para la tramitación de las declaraciones 902N y 903N presentadas por alteraciones físicas y económicas sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana (**expte. 12/06**) como consecuencia de su carácter estructural, si bien en este caso concreto, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en su DA 10ª, habilita específicamente a SEGIPSA para el desempeño de este tipo de trabajos.

Por otra parte se ha puesto de manifiesto en los siguientes expedientes examinados que el encargo podría haber supuesto la participación del ente instrumental en el ejercicio de potestades administrativas, en los términos y con las implicaciones expuestas en el epígrafe II.2.2.2 de este Informe de Fiscalización:

- En el expediente **11/01**, relativo a la asistencia técnica en la gestión del FEESL, la SECT encargó la resolución de las consultas planteadas vía telefónica o telemática y la instrucción y seguimiento de los expedientes en sus distintas fases; actividades estas últimas, reguladas por la LRJPAC como propias del procedimiento administrativo y que llevan por tanto implícito el ejercicio de potestades administrativas.
- En el expediente **12/03**, relativo a las actividades técnicas de apoyo a la preparación de procedimientos de adopción del tipo para el sistema de contratación centralizada, la DGPE encargó, entre otras actividades, la elaboración de los pliegos de prescripciones técnicas, identificación de criterios técnicos de valoración de ofertas, el análisis de las ofertas presentadas a la convocatoria bajo consideración (certificados requeridos, incumplimientos, etc.) y el apoyo a la valoración de ofertas, actividades todas ellas que se rigen por lo dispuesto en el título I del Libro I y II del TRLCSP, respectivamente, y que corresponden al órgano de contratación, implicando por ello el ejercicio de potestades administrativas.

D) Aplicación del sistema de tarifas para la determinación del precio.

El precio de las encomiendas se ha establecido mediante la aplicación de las tarifas de cada ente instrumental vigentes en el momento de la formalización, excepto en el expediente **11/01**, relativo a una encomienda formalizada el 13 de septiembre de 2011 y cuyos precios se calcularon a partir de las tarifas de TRAGSA aprobadas en 2007 con un coeficiente de actualización del 3,53%, cuando las tarifas de TRAGSA de 2011, publicadas por Resolución de 24 de agosto de 2011 de la Subsecretaría de Economía y Hacienda (BOE de 26 de agosto de 2011) ya habían entrado en vigor el 1 de septiembre de ese mismo año²².

Los presupuestos se han calculado a partir de una estimación de las horas de dedicación de los distintos perfiles profesionales requeridos para la ejecución de las actividades encomendadas (**exptes. MHAP 11/01, 11/02, 11/04, 11/07, 12/01 y 12/03**) o a partir de la valoración de componentes de la prestación susceptibles de entrega (**exptes. MHAP 11/05, 11/08, 11/09, 12/02, 12/04, 12/05 y 12/06**). En el expediente **MHAP 11/07** algunas de las partidas previstas en el presupuesto no se correspondían con tarifas TRAGSA; no obstante, tenían el carácter de "a justificar". Las encomiendas administrativas formalizadas al amparo de

²² En el trámite de alegaciones el MHAP indica que la memoria justificativa de la encomienda es de fecha 6 de junio de 2011, anterior a la entrada en vigor de las nuevas tarifas. Sin embargo, dicha memoria no puede ser considerada jurídicamente como acuerdo de inicio del expediente, sin que exista en el expediente ningún otro documento que pueda considerarse como tal.



TRIBUNAL DE CUENTAS

lo establecido en el art. 15 de la LRJPAC no tenían coste y las actividades a realizar no fueron valoradas.

Es destacable en relación con la determinación de su precio el expediente **MHAP 11/04**, cuyo presupuesto se determinó por el Ministerio a partir de las tarifas de CENATIC aprobadas por el Patronato de la Fundación en su sesión de 22 de junio de 2010, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 24.6, inciso segundo, del TRLCSP, según el cual las tarifas han de ser *“aprobadas por la entidad pública de la que dependen”*. En este sentido, el artículo 5.3 de los Estatutos de CENATIC, relativo a la declaración de la fundación como medio propio de la Administración, establece que corresponde a Red.es y a la Junta de Extremadura aprobar el régimen de la Fundación en este ámbito y realizar las correspondientes funciones organizativas, tutelares y de control en los términos previstos en el apartado 6 del artículo 24 de la LCSP y el artículo 15 de los Estatutos de CENATIC no establece entre las funciones del Patronato la aprobación de las tarifas a aplicar a las encomiendas de gestión.

Los documentos de formalización de las encomiendas no incluyeron una previsión que permitiera, en el caso de subcontratación por la entidad encomendaria de alguna de las actividades encargadas, ajustar el precio de las encomiendas al coste real de la prestación, excepto en la encargada a SEGIPSA para la rehabilitación de la antigua sucursal del Banco de España en Soria (**expte. MHAP 11/09**). Este encargo comprendía la dirección facultativa de la obra, la coordinación de la seguridad y salud, la gestión de la construcción, la ejecución de la obra y el control de calidad. El presupuesto de las distintas actividades se estimó inicialmente en 6.022.475,32 euros y se ajustó posteriormente, una vez supervisado el proyecto, fijándolo en 6.003.717,38 euros. El presupuesto de ejecución de la obra se correspondía con el previsto en el proyecto, mientras que los presupuestos de dirección facultativa, coordinación de seguridad y salud y gestión de la construcción se obtuvieron aplicando las tarifas de SEGIPSA al presupuesto de ejecución material de dicho proyecto. Sin embargo, en cumplimiento de lo establecido en la cláusula cuarta del pliego de prescripciones técnicas que regía la realización de los trabajos, se ajustó el precio de ejecución de la obra al importe de la adjudicación realizada por SEGIPSA, mientras que para el resto de conceptos el citado pliego no contempló su ajuste a los importes de adjudicación que en su caso se pudieran producir, manteniéndolos referenciados al Presupuesto de Ejecución Material fijado en el proyecto supervisado.

En el caso de la encomienda a SEGIPSA para la redacción del anteproyecto, proyecto básico, proyecto de ejecución y estudio de seguridad y salud para la rehabilitación de la antigua sucursal del Banco de España de Pamplona (**expte. MHAP 12/05**) el precio se determinó aplicando las tarifas vigentes a un Presupuesto de Ejecución Material de la obra estimado, sin que se contemplara la posibilidad de su ajuste al coste real de los trabajos en caso de que fueran subcontratados.

Situación similar se da en la encomienda a TRAGSA para la ejecución de las obras de acondicionamiento puntual de oficinas en la 2ª planta de María de Molina nº 50 (**expte. MHAP 11/05**) que incluyó, además de la ejecución de las obras, la redacción del proyecto y la coordinación de la seguridad y salud de la obra y su dirección facultativa. El presupuesto, incluido como anexo en el documento de formalización de la encomienda, partió de una estimación del coste de ejecución de las obras, calculándose el coste de las restantes partidas a partir del mismo, coincidiendo finalmente el presupuesto del proyecto definitivo con la estimación realizada.



TRIBUNAL DE CUENTAS

En el expediente **MHAP 12/06** se encargó a SEGIPSA la tramitación de las declaraciones 902N y 903N presentadas por alteraciones físicas y económicas sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana. Las tarifas, aprobadas expresamente para su aplicación en este encargo, establecen un término fijo por expediente más una variable en función del número de inmuebles incluidos en cada expediente, definiendo cuatro tramos distintos. El precio no se determinó a partir del número de expedientes que se estimaba tramitar de cada tramo sino en función del precio medio del expediente que resultó de la aplicación de las mismas tarifas a los expedientes tramitados en una encomienda anterior formalizada en el año 2011, en la que la facturación de los trabajos realizados sí que se ajustó a los expedientes realmente tramitados en cada tramo²³.

II.6.3.2. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LAS ENCOMIENDAS

A) Órganos encomendantes.

El MHAP ostenta la condición de poder adjudicador y Administración Pública de acuerdo con el artículo 3 del TRLCSP. De los 16 expedientes analizados las encomiendas de gestión han sido suscritas por la SECT (1), Secretaría de Estado para la Función Pública (3), la Subsecretaría de Política Territorial y Administración Pública (1), la DG de la Función Pública (1), la DGPE (7), la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (1), la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas (1), y la DGCat (1).

Todos estos órganos tenían atribuida la competencia material en relación con las prestaciones encomendadas y sus titulares la competencia formal para suscribir el acuerdo o la orden de encomienda de gestión. No obstante, con carácter general, no se ha hecho constar en el acuerdo de encomienda una referencia a la norma atributiva de la competencia formal, excepto en los expedientes **MHAP 11/14, 11/04, 12/06**.

B) Entidades Encomendatarias.

De los expedientes analizados el encargo se ha realizado en seis ocasiones a empresas del Grupo TRAGSA (TRAGSA/TRAGSATEC), en cuatro ocasiones a SEGIPSA, en dos ocasiones a INTECO, y en una a la Fundación CENATIC y a ISDEFE. Todas ellas eran aptas para realizar las encomiendas que recibieron en tanto que formaban parte del sector público revistiendo la forma de sociedad pública mercantil o fundación pública en el caso de CENATIC, y cumplían con los requisitos expresados en el artículo 24.6 del TRLCSP. Todas tenían por tanto la consideración de medios propios a estos efectos, de acuerdo con sus normas reguladoras y estatutarias respectivas.

Las dos encomiendas restantes (expedientes **MHAP 11/03 y 11/06**) se formalizaron por la Secretaría de Estado para la Función Pública y la Dirección General de la Función Pública, respectivamente, con la Subsecretaría del Ministerio de Economía y Hacienda al amparo de lo

²³ En el trámite de alegaciones la Secretaría de Estado de Hacienda señala que la Intervención Delegada en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas empezó a exigir a partir de 2012, los presupuestos en base a costes medios reales de los expedientes tramitados en la encomienda anterior a la que se pretendía realizar. Anteriormente, en las encomiendas se indicaba un importe máximo de ejecución. En la actualidad, dicha Intervención Delegada, mejorando el sistema de costes medios, exige un presupuesto en base al número de expedientes por tramos de las tarifas. Por tanto, a juicio de la Secretaría de Estado de Hacienda, la Dirección General del Catastro se ha adaptado en todo momento a lo indicado por su Intervención Delegada.



TRIBUNAL DE CUENTAS

establecido en el art.15 de la LRJPAC, tratándose en estos dos casos de encomiendas de gestión de naturaleza administrativa.

Especial consideración merece el recurso a la Fundación CENATIC, fundación pública estatal que de acuerdo con el artículo 5.3 de sus Estatutos es medio propio de la Administración General del Estado, de la Junta de Extremadura, de aquellas Comunidades Autónomas pertenecientes a su Patronato y, además, de Red.es. Se da la circunstancia que esta última es una entidad pública empresarial que también tiene atribuida la condición de medio propio y servicio técnico de la Administración y, por tanto, está obligada a realizar los trabajos que le encomienden la AGE y los entes, entidades, organismos y sociedades vinculados o dependientes de ella en las materias objeto de sus funciones. Asimismo, el ámbito de actuación de ambas entidades (Red.es y CENATIC) es en gran medida coincidente puesto que Red.es tiene como finalidad “*el fomento y desarrollo de las telecomunicaciones y la sociedad de la información*” y la misión de CENATIC es también el “*fomento y la difusión de las tecnologías de la información y la comunicación de fuentes abiertas en todos los ámbitos de la sociedad*”. Cabe hacer extensiva a este supuesto la reflexión contenida en el epígrafe II.2.2.3 de presente informe acerca de la falta de congruencia que desde el punto de vista organizativo puede suponer que un medio instrumental, creado para dar satisfacción a unos fines determinados, cuente a su vez con otro medio instrumental cuyos fines son coincidentes con aquellos para los que el primero fue creado.

Se ha comprobado no obstante que en algunos expedientes las prestaciones encargadas no resultaban plenamente concordantes con su objeto social, o no encajaban adecuadamente en el mismo o en su área de especialización funcional, dando lugar a los riesgos descritos en el subepígrafe II.4.1.e) del presente informe:

- En los expedientes **MHAP 11/05, 12/02 y 12/04** se encomendó a TRAGSA, en relación con el edificio sito en la calle María de Molina, 50, de Madrid, el acondicionamiento de las oficinas en la planta 2ª, la reforma de la instalación eléctrica de las plantas 6ª y 7ª y la reforma de la instalación eléctrica de las plantas 2ª, 3ª, 4ª y 5ª, respectivamente.

La disposición adicional 25ª del TRLCSP establece que el grupo TRAGSA tiene por función “*la prestación de servicios esenciales en materia de desarrollo rural, conservación del medioambiente, atención a emergencias, y otros ámbitos conexos, con arreglo a lo establecido en esta disposición*”.

Este ámbito de actuación determina el alcance material de las funciones enumeradas en el apartado 4º de esta disposición. De esta manera, *la realización de todo tipo de actuaciones y obras*, a las que se refiere el inciso primero de este apartado, debe entenderse limitada a aquellas que guardan relación con el medioambiente y el desarrollo rural. Así parece desprenderse, también, de la forma en que está redactado este inciso, que aunque parece vincular solo a la prestación de servicios la exigencia de que estos sean de carácter *agrícola, ganadero, forestal, de desarrollo rural, de conservación y protección del medio natural, de acuicultura y de pesca*, debe ser interpretado en su conjunto, sin que pueda extraerse aisladamente el término *obra*, para dar cabida a la realización de cualquiera que no tenga que ver con este ámbito, como ocurre en el caso de los expedientes mencionados.

- En el expediente **MHAP 11/08**, relativo a los trabajos preparatorios adicionales para la elaboración de la propuesta de las nuevas fórmulas de revisión de precios aplicables a



TRIBUNAL DE CUENTAS

los contratos de obras, tampoco encajan adecuadamente las prestaciones encomendadas al ente instrumental dentro de su objeto social sino es más que recurriendo a una interpretación forzosamente laxa del mismo. Mediante esta encomienda la DGPE encargó a TRAGSATEC el análisis de la estructura de costes de una muestra de contratos de obras de las AAPP, en particular correspondientes a la superestructura de ferrocarriles y conservación de carreteras, con el fin de identificar y caracterizar sus principales elementos de coste y determinar la participación porcentual de cada uno de ellos en el presupuesto de ejecución material del contrato. Si, como se ha dicho, la actividad de las empresas del grupo TRAGSA se encuadra en el ámbito del desarrollo rural y el medio ambiente, no parece tener un encaje natural dentro de ese marco de actuación el encargo de la realización de análisis de costes relativos a obras que quedan fuera de este ámbito, como son las infraestructuras de ferrocarril o las carreteras.

- En el expediente **MHAP 11/01**, relativo a la gestión del FEESL, el acuerdo de encomienda de gestión fundamentó las prestaciones a realizar por TRAGSATEC en el artículo 2g) de su escritura de constitución, que señala como objeto social de esta entidad *“la elaboración o realización de todo tipo de estudios, planes, proyectos, direcciones de obra, memorias, informes, dictámenes, y en general, todas las actividades de ingeniería y asesoramiento técnico, informático, económico o social y cualquier tipo de consultoría y asistencia técnica y formativa en materia de gestión, organización (...) para las diferentes Administraciones Públicas”*. Sin embargo, tampoco en este caso el objeto material del encargo realizado (instrucción y seguimiento de expedientes administrativos y resolución de consultas telefónicas o telemáticas) parece encajar adecuadamente dentro del ámbito funcional del Grupo TRAGSA fijado en la ya citada DA 25ª del TRLCSP.
- Se da una circunstancia similar en el expediente **MHAP 12/03**, en el que la DGPE encargó a ISDEFE la realización de actividades de carácter técnico referidas al apoyo en la preparación de procedimientos de adopción de tipo del sistema estatal de contratación centralizada. Sin embargo, el objeto social de este medio propio se encuentra vinculado directamente con el ámbito de la Defensa y Seguridad, como dispone el artículo 2 de sus Estatutos. De acuerdo con el mismo corresponde a ISDEFE la *“prestación de servicios de ingeniería, consultoría y asistencia técnica, en especial, los destinados a Defensa y Seguridad; la elaboración, desarrollo y ejecución de proyectos y programas relativos a contratos de obras, suministros y servicios, relacionados con los ámbitos señalados en el aparatado anterior; la prestación de servicios de asesoría y asistencia en materia de Acuerdos de Cooperación Industrial asociados a los programas de adquisición de material y contratos de Defensa, así como el apoyo a la negociación, ejecución y seguimiento de los programas internacionales de Defensa en los que participe España y Proyectos de Defensa en el extranjero, incluidos los de ayuda humanitaria o mantenimiento de la paz, y el apoyo, asistencia y asesoramiento a la industria nacional a requerimiento del Ministerio de Defensa”*. De esta vinculación también es suficientemente explícita su razón social: Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A. (ISDEFE).



TRIBUNAL DE CUENTAS

II.6.3.3. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO Y LA TRAMITACIÓN DE LAS ENCOMIENDAS.

A) Aspectos documentales y contenido formal de las encomiendas

El MHAP no ha contado con un modelo normalizado o uniforme de documento para instrumentar las encomiendas, formalizándose el acuerdo de encomienda, con carácter general, en un documento unilateral del órgano encomendante (no consta la firma de la encomendaria) en consonancia con la naturaleza de instrucción obligatoria que tienen estos encargos para el medio propio.

En algunos casos, las estipulaciones que han de regir la ejecución de la encomienda forman parte del propio acuerdo de encomienda en el que se hace constar el objeto, las obligaciones del encomendatario, las facultades y competencias del encomendante, la información que debe suministrar el encomendatario, el seguimiento de las actuaciones (comisión de seguimiento), financiación, protección de datos, plazo de vigencia, modificación y resolución de la encomienda, liquidación, régimen jurídico y resolución de controversias. En otros casos, el acuerdo de encomienda se limita a recoger el encargo de ejecución, rigiéndose esta por el pliego de prescripciones técnicas que la acompaña. En los expedientes **MHAP 11/04, 12/01, 12/02 y 12/06** la encomienda se formalizó en un documento de estructura similar a un contrato y es suscrito tanto por el encomendante como por el encomendatario en un plano de igualdad.

Los expedientes **MHAP 11/03 y 11/06** que contienen encomiendas del artículo 15 de la LRJPAC, cumplen con los requisitos legales exigidos para su formalización.

Se han observado las siguientes deficiencias en el contenido de los acuerdos de encomienda de los distintos expedientes:

- No se hace mención a la norma que atribuye la competencia formal al órgano encomendante para formalizar la encomienda en los expedientes **MHAP 11/02, 11/04 y 11/10**.
- En los expedientes **MHAP 11/01 y 12/01** se definen sin concreción suficiente las obligaciones de la entidad encomendaria.
- En el expediente **MHAP 12/06** no se describen las actividades a realizar, sino que se realiza una remisión expresa a distintas circulares y órdenes ministeriales que se incorporan al expediente de la encomienda.
- No se incluye ninguna previsión específica en relación con los mecanismos de seguimiento y control de la ejecución, más allá de la certificación por parte del director de los trabajos realizados, en los expedientes **MHAP 11/01, 11/03, 11/05²⁴, 11/06, 11/08, 11/09, 11/10, 12/02, 12/04, 12/05 y 12/06**. Los expedientes **MHAP 11/01, 11/05, 11/07, 12/02, 12/04 y 12/06**, se limitan a establecer la designación de representantes, de un lado, por parte del órgano encomendante para la coordinación y seguimiento de los trabajos y, de otro, por parte de la entidad encomendaria.

²⁴ En el trámite de alegaciones, el MHAP ha aportado unas actas relativas a este expediente en las que consta la realización de visitas de obra realizadas semanalmente, firmadas por la dirección facultativa y representantes del Departamento y de la empresa TRAGSA.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- No consta la titularidad de los resultados o derechos de uso en la mayoría de los expedientes.
- En relación con el plazo de vigencia, en el expediente **MHAP 11/05**, relativo a las obras de acondicionamiento puntual de las oficinas en la planta 2ª del edificio de la calle María de Molina, se establece un plazo de redacción del proyecto de 6 semanas desde la notificación del encargo, y de ejecución de las obras de 5 meses desde la firma del acta de replanteo. Sin embargo, no consta la comunicación del encargo, por lo que no se puede determinar con exactitud el plazo efectivo de vigencia.
- En los expedientes **MHAP 11/09 y 11/10**, cuyo objeto era la ejecución de unas obras, no se estableció un plazo de vigencia concreto ya que el inicio de los trabajos se fijó con referencia al momento de finalización de los respectivos proyectos de obra, que fueron objeto de otras dos encomiendas distintas, sin que se hiciera constar ninguna referencia a estos.
- No se prevén las causas y consecuencias de la resolución en los expedientes **MHAP 11/05, 11/08, 11/09, 11/10, 12/02, 12/04, 12/05 y 12/06**.
- No se hace referencia al tratamiento de los datos de carácter personal en el expediente **MHAP 11/01**, cuyo objeto llevaba aparejado el manejo de datos de esta naturaleza.

B) Cuestiones de procedimiento.

Con carácter general en los expedientes consta la documentación exigida por la normativa aplicable, pudiéndose citar como excepciones las siguientes: no consta el acuerdo de inicio del expediente, trámite exigido por el art. 69 de la LRJPAC cuando dicho inicio se produce de oficio, salvo en los expedientes **MHAP 11/02, 11/09 y 11/10**; la memoria justificativa (**expte. MHAP 12/04**); en el expediente **MHAP 11/10** se aprueba la anulación de la autorización del gasto y disposición del crédito, pero no se ha aportado ningún documento administrativo de formalización de la anulación de la encomienda; la comunicación del encargo a la entidad encomendataria en los expedientes **MHAP 11/04, 11/05 y 12/01**; la aprobación del proyecto de obra en el expediente **MHAP 11/05**; el nombramiento del director facultativo en los expedientes **MHAP 11/05, 11/08 y 12/04**; el acta de replanteo en el expediente **MHAP 12/04** (si bien consta el acta de comprobación del replanteo posterior) y la aprobación del Plan de Seguridad y Salud en el expediente **MHAP 12/04**.

También se han detectado algunas incidencias en la tramitación de algunos expedientes de gasto, entre las que cabe destacar: en los expedientes **MHAP 11/07 y 12/06** la aprobación del gasto no está fechada; en el expediente **MHAP 11/05** la encomienda comprende la redacción del proyecto y la ejecución de la obra, sin embargo, aun tratándose de un único negocio jurídico, se tramitan sin justificación aparente dos expedientes de gasto distintos para cada una de las prestaciones; en el expediente **MHAP 11/09** se traspasan al presupuesto de 2013 los saldos de créditos comprometidos a 31 de diciembre de 2012, 1.310.710 euros, sin el pertinente reajuste de anualidades; en el expediente **MHAP 12/05** se amplía el plazo de ejecución sin tramitar el correspondiente reajuste de anualidades. La ampliación del plazo de vigencia de este último expediente fue autorizada por el Subdirector General de Coordinación de Edificaciones Administrativas en lugar de por el Director General del Patrimonio.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Desde el punto de vista presupuestario no se han detectado incidencias significativas, salvo en la encomienda **MHAP 11/02** (transición de la Red Sara al protocolo IPV6 y diseño del proyecto ROCME), con un periodo de ejecución de 12 meses, que fue pagada por anticipado en el momento de la formalización de la encomienda en diciembre de 2011, imputándose el gasto en su totalidad a dicho ejercicio.

II.6.3.4. ANÁLISIS DEL SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE LAS ENCOMIENDAS.

A) Aspectos generales de la ejecución

Ya se ha hecho referencia en el epígrafe II.2.5 de este Informe a la importancia de establecer unos mecanismos de control de la ejecución de las encomiendas suficientes, especialmente en los casos en los que su objeto consiste en la realización de trabajos poco definidos, ligados a encomiendas de actividad o de carácter estructural que, en definitiva suplen las insuficiencias de las plantillas.

Destaca la ausencia de un criterio homogéneo en el tratamiento de esta cuestión. Así, algunas encomiendas de actividad no prevén la elaboración por la encomendataria de informes que acrediten las actuaciones realizadas, con independencia de que definan resultados entregables concretos de la totalidad o parte de las actividades ejecutadas (**exptes. MHAP 11/01, 11/03, 11/06, 11/08, 12/06**), mientras que encomiendas de resultado, con resultados entregables perfectamente identificados y definidos, y por tanto verificables, establecen la obligación de presentar un informe de las actividades realizadas (**exptes. MHAP 11/02, 11/04, 12/01**).

Con independencia de lo anterior, en los expedientes analizados ha quedado acreditada la correcta ejecución de los trabajos encargados, habiéndose no obstante observado lo siguiente:

- En la encomienda para la gestión del FEESL (**expte. MHAP 11/01**) se acredita la ejecución de los trabajos únicamente mediante las relaciones valoradas incorporadas a las cuentas justificativas, donde se detallan las horas realizadas por los distintos perfiles profesionales durante el periodo certificado, sin que con la información aportada se pueda emitir una opinión sobre el alcance y ejecución de algunas de las actividades.
- En el expediente **MHAP 12/02** el director de los trabajos certificó su entrega tan solo 10 días después de la fecha de formalización de la encomienda. Dada la envergadura de los trabajos realizados no parece posible su realización en un plazo tan breve, razón por la cual parece que los trabajos se habrían iniciado con anterioridad a la fecha de formalización de la encomienda.
- La encomienda para la realización de las obras de rehabilitación del pabellón de España en la Expoagua de Zaragoza (**expte. MHAP 11/10**) tenía por finalidad su adaptación para uso administrativo, concretamente como sede del "Consortio Instituto de Investigación del Cambio Climático". Pero ante la falta de desarrollo del citado consorcio y la ausencia de otros candidatos para ocupar el edificio, se decidió no acometer el proyecto y anular la encomienda.
- En nueve de los 16 expedientes analizados era preceptivo, por su importe y por tratarse de una inversión, que el centro directivo solicitara a la IGAE la designación de representante para acudir al acto de recepción y comprobación de la inversión,



TRIBUNAL DE CUENTAS

constando dicha solicitud en ocho casos (el restante estaba en ejecución en el momento de realizar las comprobaciones). La IGAE designó representante en cuatro expedientes, habiéndose realizado el acto de comprobación y recepción de la inversión en todos ellos sin incidencias.

Desde una perspectiva financiera, se ha analizado la documentación que figura en los expedientes relativa al reconocimiento de la obligación y su pago. Del análisis de los expedientes, se han observado las siguientes incidencias:

- En todos los expedientes se regula adecuadamente el régimen de pago y consta el documento administrativo correspondiente al reconocimiento de la obligación.
- Son destacables las encomiendas para el “*Estudio para la transición de la Red Sara al protocolo IPV6 y diseño del proyecto ROCME*” (**expte. MHAP 11/02**), para la “*Liberación y difusión de proyectos de software libre y gestión de forja*” (**expte. MHAP 11/04**) y para la “*Prestación de servicios de consultoría tecnológica de soporte en el ámbito del Esquema Nacional de Interoperatividad*” (**expte. MHAP 12/01**) en las que se establece el pago anticipado del importe total de la encomienda, sin que de la naturaleza de las prestaciones a realizar ni de lo señalado en los expedientes se aprecien motivos suficientes que justifiquen este régimen de pagos. Posteriormente, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de PGE para 2013 modificó el art. 21 de la LGP con el fin de limitar los pagos anticipados para las encomiendas de gestión, como máximo al 10 por 100 de la cantidad total a percibir.
- Todas las cuentas justificativas incorporan el correspondiente certificado expedido por el director de los trabajos y la factura de los servicios prestados. Algunas cuentas justificativas incorporan certificados de conformidad y/o facturas que no identifican con precisión las prestaciones realizadas, aunque la mayoría de las cuentas justificativas adjuntan otros documentos (relaciones valoradas, informes de actividades, etc.) en los que figuran, o de los que se deducen, los trabajos realizados por la encomendataria. Lógicamente, en las encomiendas en las que el pago se realiza por anticipado, la factura se limita a reproducir el objeto de la encomienda y los certificados de conformidad a indicar la procedencia del pago por estar así contemplado en el documento de formalización o el pliego técnico. La certificación de los trabajos se realiza por el director de la encomienda una vez ejecutados.
- En la cuenta justificativa de la única encomienda que incluía en su presupuesto partidas “a justificar” (**expte. MHAP 11/07**), figuran los justificantes de estos gastos.

B) Análisis del control y seguimiento de la subcontratación

Por regla general no se hace referencia a la posible subcontratación de todas o parte de las actividades objeto del encargo ni en los documentos de formalización de los encargos ni en sus pliegos técnicos. Los expedientes **MHAP 11/09, 12/02, 12/04 y 12/05** constituyen la excepción a la citada regla, incorporando las encomiendas una cláusula tipo en virtud de la cual estas constituyen “*título legitimador suficiente*” para que el medio propio contrate las obras o los servicios necesarios para la realización de los trabajos encargados, actuando por nombre y por cuenta de la administración encomendante. En ningún caso se especifican los procedimientos a aplicar si se subcontratan las actividades encargadas, ni para su autorización, ni para su



TRIBUNAL DE CUENTAS

posterior control, ni para evaluar los posibles efectos que esta práctica pudieran tener sobre el coste de las encomiendas.

Según la información facilitada al Tribunal de Cuentas por el MHAP, se ha subcontratado parte de las actividades encargadas en 10 de los 16 expedientes analizados, con porcentajes de subcontratación que oscilan entre el 13% y el 100% de los trabajos (en cuatro casos este porcentaje supera el 50% y en dos el 90%). De las comprobaciones realizadas en relación con este procedimiento pueden destacarse, como más significativos, los siguientes resultados:

- En la encomienda para la *“Redacción del proyecto de ejecución de la reforma de la instalación eléctrica de las plantas 6ª y 7ª del edificio de la C/ María de Molina nº 50” (expte. MHAP 12/02)* TRAGSA subcontrató el 100% de los trabajos encomendados, incumpliendo lo establecido en el apartado 6 de la DA 25ª del TRLCSP, según el cual, *“En el supuesto de que la ejecución de obras, la fabricación de bienes muebles o la prestación de servicios por las sociedades del grupo se lleve a cabo con la colaboración de empresarios particulares, el importe de la parte de prestación a cargo de estos deberá ser inferior al 50 por ciento del importe total del proyecto, suministro o servicio”*. El presupuesto de la encomienda era de 10.748,82 euros, IVA incluido, importe abonado en su totalidad por el Ministerio, mientras que el coste real de los trabajos, según el contrato celebrado por TRAGSA con el tercero, ascendió a 9.613,45 euros. La diferencia entre lo abonado por el Ministerio y el coste soportado por TRAGSA, equivalente al 10,56% del presupuesto de la encomienda, supuso un ahorro que repercutió exclusivamente en beneficio de TRAGSA y del que no se benefició el Ministerio al no haberse contemplado ninguna previsión expresa al respecto en el clausulado de la encomienda.
- La encomienda para la rehabilitación de la antigua sucursal del Banco de España en Soria (*expte. MHAP 11/09*), ejecutada por SEGIPSA, comprende la dirección facultativa de la obra, la coordinación de la seguridad y salud, la gestión de la construcción, la ejecución de la obra y el control de calidad, ejecutándose todas ellas, excepto la gestión de la construcción, mediante subcontratación. Las actividades subcontratadas representan el 96,11% del presupuesto total de la encomienda, una vez ajustado este por la baja en la adjudicación del contrato de ejecución y por la actualización del IVA del año 2012 (el porcentaje certificado por el Ministerio es del 93,34%). En este caso, y en cumplimiento de lo establecido con buen criterio en la cláusula cuarta del pliego de prescripciones técnicas que rige la realización de los trabajos, se ajusta el presupuesto de ejecución de la obra al importe de la adjudicación realizada por SEGIPSA, mientras que para el resto de actividades subcontratadas el citado pliego no prevé expresamente su ajuste a los importes de adjudicación que en su caso se pudieran producir, manteniéndolos referenciados al Presupuesto de Ejecución Material fijado en el proyecto supervisado. El presupuesto de la encomienda para los trabajos de dirección facultativa se fijó en 209.304,39 euros, mientras que los mismos se subcontrataron por 136.048,04 euros, y los de coordinación de seguridad y salud, presupuestados en 27.582,75 euros, se subcontrataron por 16.548,53 euros, sin perjuicio de que dichos trabajos fueron complementados por actuaciones del personal propio de SEGIPSA.
- En la encomienda a CENATIC para la *“liberación y difusión de proyectos de software libre y gestión de forja” (expte. MHAP 11/04)* la subcontratación se limitó expresamente al 40% de su importe, previa comunicación a la Dirección General de Impulso para la Administración Electrónica, para aquellas tareas que por sus características requirieran



TRIBUNAL DE CUENTAS

conocimientos específicos en tecnologías necesarias para la correcta ejecución del proyecto. Sin embargo, el presupuesto de las actividades subcontratadas, según certificación del MHAP, representa el 44,64% del citado presupuesto, incumplándose por tanto la limitación establecida en la propia encomienda.

- Según certificación del MHAP, en la ejecución de las actividades encomendadas a TRAGSA para la realización de “*obras de acondicionamiento puntual de oficinas en la 2ª planta de María de Molina, nº 50*” (**expte. MHAP 11/05**) se subcontrataron actuaciones que supusieron el 44,4% del presupuesto de la encomienda. Sin embargo, de la información facilitada se desprende que el presupuesto inicial de las actividades subcontratadas ascendía a 440.534,80 euros, IVA incluido, lo que representa el 67,78% del presupuesto total de la encomienda (que ascendía a 649.981,00 euros), porcentaje que supera el límite del 50% establecido en el apartado 6 de la DA 25ª del TRLCSP. El importe total de los contratos adjudicados por TRAGSA para la ejecución de esta encomienda fue de 285.885,02 euros, por lo que la diferencia con el presupuesto de las actividades subcontratadas y con el importe facturado al Ministerio ascendió a 154.649,78 euros. En este caso el beneficio adicional obtenido por TRAGSA derivado de las bajas conseguidas en la subcontratación, ascendió a un 23,79% del presupuesto total del encargo, sin que ello se tradujera en un mayor ahorro para el Ministerio.
- También en la encomienda a TRAGSA para la “*redacción de proyecto y reforma de la instalación eléctrica de las plantas 2ª, 3ª, 4ª y 5ª del edificio de María de Molina, nº 50*” (**expte. MHAP 12/04**) se ha detectado una discrepancia entre el porcentaje de subcontratación certificado por el Ministerio (65,1%) y el calculado a partir de la información detallada aportada por el mismo (94,24%). En cualquier caso, ambos porcentajes superan el límite del 50% establecido en el apartado 6 de la DA 25ª del TRLCSP. El importe total de los contratos adjudicados por TRAGSA fue de 789.872,06 euros, por lo que la diferencia con el presupuesto de las actividades subcontratadas y con el importe facturado al Ministerio ascendió a 161.720,86 euros. Tampoco en este caso el beneficio adicional obtenido por TRAGSA derivado de las bajas de la subcontratación, y que supuso un 17% del presupuesto total del encargo, repercutió en un mayor ahorro para el Ministerio.
- En la ejecución de la encomienda de la DGCat a SEGIPSA para la tramitación de las declaraciones 902N y 903N (**expte. MHAP 12/06**) se subcontrató el 68,8% de las actuaciones mediante la formalización de contratos menores celebrados con empresas homologadas mediante un procedimiento abierto a las que se adjudicó la ejecución de los trabajos de un número determinado de unidades catastrales.



TRIBUNAL DE CUENTAS

II.7. ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE ENCOMIENDAS LLEVADAS A CABO POR UNA MUESTRA COMPLEMENTARIA DE DEPARTAMENTOS MINISTERIALES, ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y AGENCIAS DEPENDIENTES.

Con independencia de los resultados obtenidos en el análisis de los expedientes del MAGRAMA, del MFTO y del MHAP, y como se ha indicado en el epígrafe I.3.2., este Tribunal de Cuentas ha seleccionado una muestra adicional de expedientes tramitados por otros 14 ministerios y organismos con el fin de comprobar si los resultados obtenidos podían ser generalizables al conjunto de los departamentos y organismos fiscalizados enumerados en el anexo 1 que acompaña a este informe.

Así, se han analizado un total de 47 expedientes, cuyo importe asciende a 75,2 millones de euros, de un total de 470 encomiendas formalizadas durante los ejercicios 2011 y 2012, por importe de 318,0 millones de euros, con el siguiente desglose: Ministerio de Empleo y Seguridad Social (1), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (5), Ministerio de Economía y Competitividad (7), Ministerio de Industria y Energía (5), Agencia Estatal de Seguridad Aérea (2), Instituto de Turismo de España (2), Parques Nacionales (2), Fondo Español de Garantía Agraria (2), Entidad Estatal de Seguros Agrarios (10), Confederación Hidrográfica del Ebro (3), Confederación Hidrográfica del Júcar (2), Confederación Hidrográfica del Guadiana (2), Instituto Español de Oceanografía (2) y Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (2). Los expedientes seleccionados para su fiscalización se relacionan en el anexo 2 que acompaña a este informe.

Los trabajos de fiscalización expuestos en este apartado se han realizado sobre la documentación remitida por los órganos y entidades fiscalizados a petición del Tribunal de Cuentas, excepto en el caso de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios en el que se realizaron los trabajos de campo en su sede, como muestra para verificar *in situ* los procedimientos de gestión en el caso de los organismos públicos dependientes de los ministerios.

A continuación se exponen los resultados más relevantes obtenidos.

II.7.1. Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MESS)

Los órganos del MESS han formalizado en el periodo fiscalizado un total de 9 encomiendas por 3.209.611,40 euros de las que se ha seleccionado para su fiscalización la de mayor importe.

Se trata de la encomienda de gestión formalizada el 8 de febrero de 2011 por la entonces Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (actual Secretaría General de Inmigración y Emigración) con ISDEFE con objeto de prestar "*asistencia técnica para la gestión de los fondos europeos del Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios y Fondo Social Europeo así como la realización de tareas de certificación de gastos de la Comisión Europea*", por importe de 1.469.611,62 euros.

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes (DGII) era en aquel momento la Autoridad responsable del Fondo Europeo para la Integración (FEI) y del Fondo Europeo para los Refugiados (FER) y Autoridad Delegada para las acciones de retorno voluntario del Fondo Europeo de Retorno, los tres integrados en el Programa General de "Solidaridad y Gestión de



TRIBUNAL DE CUENTAS

los Flujos Migratorios". La DGII actuaba también como Organismo Intermedio del Programa Operativo de lucha contra la discriminación del Fondo Social Europeo (FSE).

La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración formalizó la encomienda analizada encargando a ISDEFE la realización de trabajos de asistencia técnica a la DGII en tres áreas diferentes: a) en sus obligaciones como Autoridad Responsable/Delegada o como Organismo Intermedio de los Fondos mencionados; b) en la función de Autoridad Certificadora y c) en el desarrollo de una herramienta informática para permitir el control de los gastos realizados. ISDEFE ya había realizado algunas de las tareas objeto de la encomienda en el marco de otra anterior formalizada en 2010.

La memoria justificativa razona la necesidad de llevar a cabo las actividades objeto de la encomienda pero no explica los motivos en virtud de los cuales se optó por el recurso a este instrumento jurídico en lugar de otros posibles, como la licitación pública. No obstante, el acuerdo de encomienda fundamenta su empleo en la complejidad de las actividades a realizar y en la insuficiencia de recursos humanos para llevarlas a cabo.

Se trata de una encomienda de actividad, que encuentra una razón técnica en las tareas de apoyo referidas al desarrollo de la herramienta informática para el control de gastos de los Fondos gestionados. Sin embargo, debe tenerse presente que la Comisión Europea exige la separación de las funciones de Autoridad Certificadora de las de Autoridad Responsable/Delegada y las de Organismo Intermedio, exigencia que pudo quedar comprometida al hacerse coincidir los trabajos de apoyo a unas y otras funciones en la misma entidad encomendataria. Este riesgo fue mayor por el hecho de que la encomienda no definía con precisión las concretas actividades que debía realizar ISDEFE, hasta el punto que expresamente señalaba, en su condición tercera, que *"las tareas concretas a realizar se definirán con carácter trimestral mediante órdenes de trabajo, que deben aprobar ambas partes"*²⁵.

Por otra parte debe recordarse que el objeto social de ISDEFE, de acuerdo con el artículo 2 de sus Estatutos, comprende *"la prestación de servicios de ingeniería, consultoría y asistencia técnica, en especial, los destinados a la Defensa y Seguridad"*, y otras actividades relacionadas con este ámbito, de lo que también es indicativa su razón social: Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A. (ISDEFE).

No cabe duda de que las prestaciones que el MESS encomendó a ISDEFE eran propias de una asistencia técnica; sin embargo, el ámbito material de la actividad encargada difícilmente puede encontrar encaje dentro del ámbito de la defensa nacional.

En cuanto a la tramitación del expediente, la encomienda se formalizó en un documento de estructura similar a un contrato y estableció, entre otros aspectos, la posibilidad de ser prorrogada anualmente mediante acuerdo expreso de ambas partes así como su posible extinción también por mutuo acuerdo. Esta apelación al mutuo acuerdo resulta difícilmente compatible con la naturaleza de las encomiendas, cuya ejecución está sujeta a las

²⁵ En el trámite de alegaciones el MESS ha aportado una carta de la Comisión Europea, de 16 de Septiembre de 2010, en la que se autoriza el nombramiento de ISDEFE para las funciones reseñadas, si bien dicha carta pone de manifiesto el riesgo de conflicto de interés derivado del hecho de que ISDEFE actúe como Autoridad Certificadora y, a la vez, preste asistencia técnica a la Autoridad Responsable, condicionando la autorización del nombramiento de la Autoridad Responsable a la adopción de las cautelas necesarias para evitar que se produzca el citado conflicto de interés, lo que confirma lo señalado por el Tribunal de Cuentas.



TRIBUNAL DE CUENTAS

instrucciones unilaterales del órgano encomendante, lo que no fue tenido en cuenta por el MESS que, a estos efectos, debió haber considerado a ISDEFE como un ente instrumental subordinado y dependiente.

No consta el acuerdo de inicio del expediente, que es un trámite que viene exigido por el art. 69 de la LRJPAC cuando dicho inicio se produce de oficio.

La encomienda contempló expresamente la creación de una comisión de seguimiento, entre cuyas funciones se encontraba la de control de su ejecución, estableciendo la exigencia para ISDEFE de presentación de informes trimestrales sobre los trabajos realizados, habiendo quedado constancia tanto de las reuniones de la comisión de seguimiento, en sus actas, como de los informes trimestrales elaborados por ISDEFE. Por otra parte, de la información contenida en los certificados emitidos por el Director General de Migraciones dando conformidad a los trabajos realizados, a los que se adjunta un informe sobre los trabajos realizados firmado conjuntamente por representantes del MESS y de la encomendataria así como las actas de recepción de los trabajos, se infiere que una parte de los trabajos se realizó en el año 2012, una vez finalizado el periodo de vigencia de la encomienda que terminaba el 31 de diciembre de 2011, sin que se tramitara ninguna modificación de la misma, de tal forma que su ejecución y su imputación presupuestaria no se ajustaron a lo establecido en el encargo.

II.7.2. Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MIET)

Los órganos del MIET han formalizado en el periodo fiscalizado un total de 33 encomiendas por 24.372.595,38 euros de las que se han seleccionado para su fiscalización 5 por importe de 6.643.275,91 euros.

En general, el objeto de las encomiendas está correctamente definido y las actividades a realizar son coherentes con los mismos, lo que permite determinar con precisión el alcance real de los trabajos a ejecutar.

II.7.2.1. La encomienda para prestar *“asistencia técnica en programas de desarrollo de la actividad industrial en zonas desfavorecidas”* fue encargada el 9 de febrero de 2011 por la Dirección General de Industria a SEPIDES con un presupuesto de 2.099.788,40 euros (**expte. MIET 1**). El objeto de la asistencia encomendada se situaba dentro del marco competencial que el artículo 13, letras k) y ñ), del Real Decreto 1226/2010, de 1 de octubre, por el que se desarrollaba la estructura básica del entonces Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, atribuía a la Dirección General de Industria en relación con *“la elaboración, gestión y seguimiento de programas de reindustrialización destinados a impulsar el desarrollo económico de determinadas regiones menos favorecidas industrialmente y la gestión administrativa y económico-financiera de los programas de ayudas públicas que sean competencia de la Dirección General, así como el seguimiento y control del cumplimiento de las obligaciones por los beneficiarios de las ayudas”*.

Los trabajos a realizar consistían en el análisis del cumplimiento de las condiciones para el otorgamiento de las ayudas (análisis, elegibilidad e informe de proyectos empresariales relativos a actuaciones de industrialización), en el examen de la documentación justificativa de las ayudas recibidas (examen de la documentación relativa a las inversiones realizadas por los beneficiarios que hayan obtenido ayudas para actuaciones de reindustrialización y comprobación física de las inversiones), y en la tramitación administrativa de expedientes de reindustrialización. Este objeto es coincidente con la definición que el art. 12.1 de la LGS hace



TRIBUNAL DE CUENTAS

de las entidades colaboradoras para la realización de funciones auxiliares en la gestión de subvenciones, en los términos siguientes: *“Será entidad colaboradora aquella que, actuando en nombre y por cuenta del órgano concedente a todos los efectos relacionados con la subvención, entregue y distribuya los fondos públicos a los beneficiarios cuando así se establezca en las bases reguladoras, o colabore en la gestión de la subvención sin que se produzca la previa entrega y distribución de los fondos recibidos”*. En este sentido, llama la atención que si bien la memoria justificativa hace referencia a la Orden Ministerial, de 19 de mayo de 1997, por la que se aprueban las bases reguladoras de estas ayudas y a las sucesivas órdenes ministeriales de convocatorias de las mismas, la actuación del MIET no se ha ajustado al marco normativo que regula la actividad subvencional, pues ni la encomienda era el instrumento jurídico adecuado para su instrumentación (el art. 16 de la LGS contempla el recurso al convenio de colaboración para ello), ni se ajustó al contenido mínimo previsto en el art. 16 de la LGS para los convenios de colaboración que deben formalizarse entre la administración concedente de las ayudas y la entidad colaboradora. Además, estos trabajos de colaboración vienen celebrándose de forma ininterrumpida desde el año 2006, lo que confirma el carácter estructural de la encomienda, con los riesgos asociados a este tipo de situaciones advertidos en el epígrafe II.2 del presente Informe.

Con independencia de lo anterior, algunas de las actividades encomendadas por el MIET a SEPIDES, como la tramitación y gestión administrativa de expedientes o el examen de la documentación justificativa de las inversiones realizadas, que consisten en tareas fundamentalmente administrativas, resultan de difícil encaje en el objeto social definido en sus Estatutos que consiste en *“la promoción y desarrollo de estudios y proyectos industriales, comerciales y de servicios orientados a la creación de nuevas empresas (...); la gestión y dirección de empresas participadas; la realización de estudios y la prestación de asesoramiento a empresas, en el ámbito de su objeto social; la tenencia y administración de valores de filiales, subsidiarias y participadas; y la promoción, construcción, gestión, explotación y comercialización de terrenos para la ubicación en los mismos de proyectos industriales, comerciales o de servicios (...)”*.

II.7.2.2. La encomienda relativa a la *“gestión de determinados procedimientos relacionados con la preasignación de retribución y la autorización administrativa de instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial”*, fue encargada por la Secretaría de Estado de Energía a SEPIDES el 9 de junio de 2011 con un presupuesto de 1.036.285 euros (**expte. MIET 2**).

Se trata también de una encomienda de actividad cuyo objeto fue la realización de funciones de tramitación administrativa (cancelación de preinscripciones en el registro de preasignación de instalaciones solares fotovoltaicas por incumplimiento, cancelación del régimen económico de instalaciones solares fotovoltaicas, análisis de las actas de inspección realizadas por la CNE, elaboración de informes sobre recursos de alzada y contencioso-administrativos, tramitación y elaboración de la propuesta de resolución de autorización administrativa para instalaciones de generación en régimen especial de competencia estatal, declaración de utilidad pública y aprobación del proyecto de ejecución, tramitación y elaboración de la propuesta de resolución de los procedimientos de inscripción en el registro de preasignación de retribución de instalaciones eólicas) estrechamente vinculadas al ejercicio de potestades administrativas, con los riesgos que ello comporta (vid. epígrafes II.2.2.1 y II.2.2.2 de este Informe).



TRIBUNAL DE CUENTAS

Además, el encargo de estas actividades, de naturaleza eminentemente administrativa, tampoco encuentra fácil ubicación dentro del objeto social de SEPIDES descrito anteriormente.

II.7.2.3. La misma naturaleza vinculada al ejercicio de competencias y potestades administrativas tienen las encomiendas suscritas por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la información con ISDEFE el 31 de julio de 2012 y el 29 de junio de 2012 para la *"realización de determinadas actividades de apoyo relacionadas con la planificación y gestión del espectro radioeléctrico y otras actividades relacionadas con el servicio de radiocomunicaciones"* con un presupuesto de 1.819.491,66 euros (**expte. MIET 3**) y para el *"apoyo al desarrollo y ejecución del dividendo digital"* por 1.259.128,85 euros (**expte. MIET 4**). En estos casos, el encargo del MIET supuso la puesta a su disposición por parte de ISDEFE de personal de apoyo que participó en la realización de tareas directamente vinculadas al ejercicio de las competencias que en materia de *"planificación, gestión y control del dominio público radioeléctrico y el impulso y la coordinación de los planes, proyectos tecnológicos y programas de actuaciones para el fomento de la Sociedad de la Información, en especial lo referente al acceso, la identificación digital y desarrollo en servicios y contenidos"* atribuye a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones el artículo 4, letras k) y f), del Real Decreto 344/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrollaba la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

En la encomienda relativa al desarrollo y ejecución del dividendo digital (**expte. MIET 4**), su carácter de encomienda de actividad de carácter reiterativo se confirma por la regularidad con la que se ha recurrido a este instrumento jurídico para el ejercicio de las actividades que son objeto de la encomienda. En este sentido, de la documentación que integra el expediente se desprende la existencia de una encomienda anterior, con vigencia desde el 1 de octubre de 2011 hasta el 30 de junio de 2012 con igual objeto. Además, la encomienda analizada fue prorrogada hasta el 28 de febrero de 2014, existiendo otro acuerdo de encomienda de gestión, igualmente con el mismo objeto, con duración de un año, desde el 1 de marzo de 2014 hasta el 28 de febrero de 2015.

Salvo que la ejecución de los trabajos previstos en estas encomiendas pudiera afectar a materias relacionadas con la seguridad y la defensa nacional, extremo que no se cita en ninguno de los expedientes, su objeto es de difícil encaje en el objeto social de ISDEFE²⁶.

II.7.2.4. La encomienda para la realización de *"actividades de apoyo relacionadas con la agenda digital para España, en lo que se refiere al desarrollo de la economía digital y al impulso del sector de contenidos digitales"*, formalizada por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y la Sociedad de la información con Red.es, con un presupuesto de 428.582 euros (**expte. MIET 5**), consistió también en una encomienda de actividad. El MIET encargó en este caso al medio propio el soporte a los trabajos del Comité de Coordinación de Economía Digital, lo que comprendía: a) la preparación de las reuniones del Comité (orden del día, documentación a tratar, presentación de contenidos, etc.), la redacción del acta de las reuniones, el seguimiento de los temas acordados y la elaboración de informes; b) la elaboración, puesta en marcha y seguimiento de la Estrategia Economía Digital; y c) la elaboración y puesta en marcha de planes concretos. Estas funciones eran competencia propia de la Secretaría de Estado pero, ante la falta de medios propios, fueron encargadas a Red.es.

²⁶ Ya se ha señalado con anterioridad que el objeto social de ISDEFE, de acuerdo con el artículo 2 de sus Estatutos, comprende "la prestación de servicios de ingeniería, consultoría y asistencia técnica, en especial, los destinados a la Defensa y Seguridad", y otras actividades relacionadas con este ámbito, de lo que también es indicativa su razón social: Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A. (ISDEFE)



TRIBUNAL DE CUENTAS

En definitiva, las limitaciones de los recursos disponibles por el MIET ha provocado que una parte de las actividades que desarrolla en ejercicio de las competencias que tiene atribuidas hayan tenido que ser encargadas a distintos medios propios de la AGE que, mediante la puesta a su disposición de personal de apoyo, con un carácter más o menos permanente, han venido a suplir las deficiencias de la plantilla del Ministerio.

II.7.2.5. Por ello, la determinación del precio de las encomiendas se ha realizado, en 4 de las 5 encomiendas analizadas, mediante la aplicación de las tarifas vigentes a unidades de tiempo (euros/hora).

En el **expte. MIET 1** se definieron distintos componentes de la prestación para los que se determinó un coste unitario a partir de las tarifas euros/hora del personal responsable de su ejecución, calculándose el coste total de la encomienda en función de la estimación de las unidades a ejecutar.

En los **exptes. MIET 3 y 4** (encomiendas con ISDEFE) se incluyeron adicionalmente algunos precios que no se ajustaban a tarifas, fijándose sendas partidas a tanto alzado para "viajes y otros gastos" y para "costes para subcontrataciones" a las que se aplicó una tarifa del 8,32%, denominada "coste de aprovisionamiento", además de un 2% adicional en concepto de "beneficio" a la correspondiente a las subcontrataciones. En ambas encomiendas se previó expresamente que ISDEFE debía justificar los gastos realizados y aportar las facturas de los bienes o servicios adquiridos, lo que efectivamente se hizo, según consta en el expediente.

En el **expte. MIET 5** el presupuesto se calculó a partir de la estimación de los presupuestos de las distintas actividades a desarrollar, sin que se aplicara ninguna tarifa para su determinación.

II.7.2.6. En 3 de las 5 encomiendas examinadas se previó la posibilidad de subcontratar las actividades encargadas, exigiéndose autorización previa para la subcontratación en 2 de ellas (las llevadas a cabo con ISDEFE), y sin que se estableciera ninguna previsión al respecto en la restante (celebrada con Red.es).

En esta última encomienda, relativa a las actividades de apoyo relacionadas con la agenda digital para España (**expte. MIET 5**), se estableció que *"la subcontratación podrá alcanzar a todas las actividades descritas en el Anexo I al presente documento con excepción de la Dirección y Supervisión del Proyecto, que se efectuará por los medios propios de Red.es, de acuerdo con las tarifas vigentes"*.

El interventor delegado, en su informe de 23 de noviembre de 2012, consideró que *"aunque desde el punto de vista jurídico nada impide que se establezca en el encargo la posibilidad de subcontratar la mayoría de las actuaciones encomendadas, esta Intervención Delegada considera que sólo debería emplearse la Encomienda de gestión cuando la entidad encomendataria cuente con medios propios suficientes para llevar a cabo la mayor parte de las actuaciones objeto del encargo"*.

En este caso concreto, señala que, teniendo en cuenta que las actividades que se permiten subcontratar representan el 97,74% del importe de la encomienda, *"parece que el objeto principal del encargo no se va a ejecutar directamente por Red.es sino que es previsible que se realice por terceros ajenos a la Administración. De este modo se admite por la Secretaría de*



TRIBUNAL DE CUENTAS

Estado que en la práctica el procedimiento para la selección de los posibles adjudicatarios de estas actuaciones queda fuera del ámbito de control del Ministerio”.

No obstante la opinión manifestada por el Interventor delegado en el informe de fiscalización de la propuesta de gasto, no se modificó el acuerdo de encomienda en el punto relativo a la subcontratación.

II.7.2.7. Por lo que respecta a la tramitación de los expedientes, en ninguno consta el acuerdo de inicio (art. 69 de la LRJPAC); todos incorporan una memoria en la que se justifica el recurso a la encomienda de gestión en el aumento del volumen de carga de trabajo del órgano o la unidad encomendante y en la falta de medios personales para hacer frente a ella.

Todas las encomiendas se formalizaron en documentos de estructura similar a un contrato.

Desde un punto de vista presupuestario todas las encomiendas se imputaron a créditos del capítulo 6 “Inversiones reales” cuando, dada la naturaleza de los trabajos realizados y su carácter recurrente, deberían haberse imputado a créditos del capítulo 2 “Gastos corrientes en bienes y servicios”, de acuerdo con los códigos de clasificación económica establecidos por la Resolución de 19 de enero de 2009, de la Dirección General de Presupuestos, vigente en el periodo fiscalizado²⁷.

II.7.2.8. En los **exptes. MIET 3 y 4** no se reguló el régimen de pagos de la encomienda. La primera se limitó a establecer que los pagos se realizarían tras la justificación de los trabajos realizados por parte de ISDEFE, mientras que la segunda previó la posibilidad de efectuar pagos parciales tras la correspondiente justificación de los trabajos realizados.

El **expte. MIET 5** contempló un pago anticipado que se libraría tras la firma del acuerdo de encomienda, previo cumplimiento de los trámites previstos en la LGP y presentación del correspondiente resguardo de constitución de garantía. El importe del pago a anticipar ascendía al presupuesto total de la encomienda (428.582 euros), excepto una cantidad de 6.000 euros. La liquidación de este remanente de 6.000 euros se realizaría a la vista del informe favorable de la comisión de seguimiento sobre la realización de la encomienda y el acta de recepción final.

Se justifica en el expediente el pago anticipado porque Red.es tenía comprometidos sus fondos en la realización de los programas y acciones contempladas en sus presupuestos, por lo que para la continuidad de sus operaciones en los ejercicios 2012 y 2013 requeriría una aportación patrimonial para equilibrar el patrimonio de la entidad. El importe monetario de la encomienda y el hecho de requerir la subcontratación de la mayor parte de las actividades, exigiría el desembolso de importantes sumas de dinero para la ejecución de la encomienda. Los presupuestos de Red.es no podían contemplar el mandato de ejecución de este proyecto por lo que el pago a los subcontratistas sin disponer de los fondos de la encomienda obligaría a

²⁷ En el trámite de alegaciones el MIET defiende la pertinencia de la imputación presupuestaria en la Resolución de 19 de enero de 2009 de la DG de Presupuestos por la que se establecen los códigos de la clasificación económica del presupuesto, donde se indica que se imputarán al artículo 64 “Gastos de inversiones de carácter inmaterial”, “...los gastos realizados en un ejercicio, no materializados en activos, susceptibles de producir sus efectos en varios ejercicios futuros,.....estudios y trabajos técnicos.....”. No obstante, la naturaleza de las actividades realizadas debe prevalecer a la hora de decidir la imputación presupuestaria de un gasto y, en este caso, se trata de encomiendas de actividad de carácter recurrente cuyos trabajos se enmarcan en el ejercicio de las competencias ordinarias atribuidas a la Secretaría de Estado, no dándose, por tanto, la condición exigida en la citada Resolución para su consideración como inversión.



TRIBUNAL DE CUENTAS

paralizar las actuaciones de ejecución presupuestaria de Red.es hasta percibir el cobro de la misma.

Los motivos alegados no parecen suficientes para justificar una modificación del régimen de pagos ordinario, anticipando el abono de la práctica totalidad del presupuesto de la encomienda al momento de su formalización, no ajustándose el calendario de pagos al ritmo real de ejecución de los trabajos. De esta misma opinión era el Interventor delegado, que en su Informe de 23 de noviembre de 2012 señaló que *“desde el punto de vista presupuestario no se encuentran razones que justifiquen el adelanto de prácticamente la totalidad del importe de la encomienda. Si la ejecución real de las actuaciones abarca los ejercicios 2012 y 2013, no parece que existan razones económicas para adelantar el pago en el momento de la firma del acuerdo, ni para imputar la totalidad del coste del mismo desde el punto de vista presupuestario al ejercicio 2012”*.

A juicio de la Intervención Delegada *“debería adecuarse el calendario de pagos al ritmo real de ejecución de las actividades encomendadas. Si se suprime el pago anticipado, las actuaciones que se van a ejecutar en 2013 podrían financiarse con fondos de dicho ejercicio, consiguiendo de este modo reducir el gasto de 2012. Por lo tanto, en el contexto económico actual si se da prioridad al objetivo de reducción del déficit público, debería modificarse el texto de proyecto de la encomienda y suprimir la posibilidad de pago anticipado de la misma”*.

No obstante la recomendación de la Intervención Delegada, no se modificó el texto de proyecto de la encomienda, manteniéndose la posibilidad de pago anticipado. Con posterioridad a la formalización de esta encomienda, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de PGE para 2013 modificó el art. 21 de la LGP limitando los pagos anticipados en las encomiendas de gestión como máximo al 10 por 100 de la cantidad total a percibir.

II.7.3. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI)

Los órganos del MSSSI han formalizado en el periodo fiscalizado un total de 24 encomiendas por 12.299.812,32 euros de las que se han seleccionado para su fiscalización 5 por importe de 6.386.798,32 euros.

II.7.3.1. La encomienda para el *“Desarrollo de la vigilancia epidemiológica del VIH y el SIDA en España”* fue encargada el 20 de octubre de 2011 por la Dirección General de Salud Pública y Sanidad Exterior (DGSP) entonces existente (actual Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación) al Instituto de Salud Carlos III (ISCIII), con un presupuesto de 2.356.393 euros (**expte. MSSSI 1**). Su periodo de vigencia abarcó desde el 16 de diciembre de 2011 hasta el 15 de diciembre de 2014. Se trata de una encomienda estructural de actividad de duración prolongada que era continuación de otra anterior con el mismo objeto. Sin embargo, como consecuencia de la variación de las condiciones técnicas y económicas en que se desarrollaba la ejecución de la encomienda (reducción de los créditos presupuestarios y posibilidad de ser llevados a cabo los trabajos con personal propio), fue revocada el 10 de diciembre de 2012 por el MSSSI.

II.7.3.2. La encomienda para la *“Asesoría técnica del observatorio de salud y cambio climático en España”* fue encargada por la DGSP a TRAGSATEC, con un presupuesto de 989.130,08 euros, con un periodo de vigencia desde el mes de abril de 2012 al mes de junio de 2014 (**expte. MSSSI 2**).



TRIBUNAL DE CUENTAS

Mediante esta encomienda el MSSSI encargó a TRAGSATEC la realización de los siguientes trabajos: el establecimiento de un sistema de indicadores en salud y cambio climático; la creación, mantenimiento y gestión de una base de datos y de una plataforma web sobre el cambio climático y la salud; la coordinación de una red de expertos científicos, la elaboración periódica de informes de evaluación y el seguimiento sobre los efectos de las políticas de cambio climático en la salud. Estas funciones aparecen atribuidas, en idénticos términos, al Observatorio de Salud y Cambio Climático, órgano colegiado adscrito al MSSSI, de manera que mediante esta encomienda se produjo un desplazamiento del ejercicio de las competencias propias del órgano encomendante al ente instrumental. A este respecto, resulta difícil admitir que algunas de las actividades previstas, como la asistencia a reuniones nacionales e internacionales o la información a organismos internacionales responsables de las políticas de mitigación y control de los efectos del cambio climático, como la Unión Europea y la OMS, pudieran haber sido objeto de encargo al no haberse especificado suficientemente en qué consistían estas funciones. Lógicamente, es admisible el encargo al ente instrumental de tareas de apoyo o asistencia al encomendante en estas materias, pero no lo es que se le encomienden funciones que pudieran llevar aparejada la representación de la Administración española ante organismos internacionales.

Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa ha suprimido el Observatorio de Salud y Cambio Climático, integrando sus funciones en el Observatorio de Salud de nueva creación.

II.7.3.3. La encomienda para la *“Realización de actividades en el ámbito de la sanidad exterior”* fue encargada por la DGSP a TRAGSATEC, con un presupuesto de 499.999,77 euros, por un periodo de vigencia que abarcó desde el 16 de septiembre de 2011 hasta el 9 de diciembre del mismo año (**expte. MSSSI 3**).

Las actividades previstas en la encomienda se definieron en términos excesivamente genéricos: *“colaboración en la formación en el uso de QUAESTOR en los establecimientos exportadores a EEUU”, “colaboración en la formación de auditores de instalaciones fronterizas de control sanitario de mercancías”, “apoyo técnico al servicio de control alimentario”, “apoyo técnico para potenciar la red de laboratorios de sanidad exterior”, etc.*, no pudiéndose determinar la cuantificación ni el alcance real de las actividades encomendadas.

II.7.3.4. La encomienda relativa a la *“realización de estudios, seguimiento de programas y diseño de actividades en los ámbitos del observatorio para la prevención del tabaquismo, la estrategia nacional de equidad en salud y el centro de coordinación de alertas y emergencias sanitarias”*, fue formalizada entre la DGSP y TRAGSATEC, con un presupuesto de 2.276.770,78 euros y una vigencia que abarcó desde el 1 de septiembre de 2011 hasta el 31 de agosto de 2014 (**expte. MSSSI 4**). Presenta las mismas características que las anteriores, y puede calificarse como una encomienda de actividad consistente en la recopilación, análisis de información, elaboración de informes, propuesta y diseño de actividades en las áreas mencionadas.

Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa ha suprimido el Observatorio para la prevención del tabaquismo, integrando sus funciones en el Observatorio de Salud de nueva creación.

II.7.3.5. La encomienda para la realización de *“Actividades de formación relacionadas con el desarrollo de líneas estratégicas comunes de la Inspección sanitaria del SNS”* fue suscrita por



TRIBUNAL DE CUENTAS

la Dirección General de Ordenación Profesional, Cohesión del Sistema Nacional de Salud y Alta Inspección con el ISCIII por un importe de 264.504,69 euros (**expte. MSSSI 5**) y tuvo como objeto la realización de actividades de formación mediante la reserva de plazas en cursos de la oferta anual de la Escuela Nacional de Sanidad u otros específicos relacionados con la evaluación e inspección de servicios sanitarios entre el 30 de marzo y el 20 de diciembre 2011.

II.7.3.6. El precio de las encomiendas analizadas se determinó mediante la aplicación de las tarifas vigentes. No obstante, en el **expte. MSSSI 4** se contempló adicionalmente la aplicación de precios que no estaban tarifados, correspondientes a gastos de desplazamiento y dietas sin que se especificara que estos gastos fueran “a justificar”. Con carácter general, las tarifas se aplicaron a unidades de tiempo (euros/hora), salvo en el **expte. MSSSI 1** en el que se determinó el coste anual por actividad y en el **expte. MSSSI 5** en el que se calculó el coste por cada curso a impartir.

Todas las encomiendas se formalizaron en documentos de estructura similar a un contrato suscrito por ambas partes. No se han detectado irregularidades en la tramitación de los expedientes y el gasto de todas ellas se ha imputado a créditos del capítulo 2 “Gastos corrientes en bienes y servicios” lo que resulta procedente dada la naturaleza de las actividades realizadas.

En las cinco encomiendas analizadas constan los informes sobre las actividades realizadas como requisito previo al abono de los trabajos, quedando acreditada la ejecución de los mismos.

II.7.4. Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO)

Los órganos del MINECO han formalizado en el periodo fiscalizado un total de 76 encomiendas por 28.534.257,93 euros de las que se han seleccionado para su fiscalización 7 por un importe de 17.192.727,65 euros.

II.7.4.1. La encomienda relativa a la “*identificación de proyectos en Haití*”, fue encargada por la Dirección General de Comercio e Inversiones (DGCI) el 31 de marzo de 2011 a la Sociedad Estatal P4R, S.A. (actual Sociedad Estatal España, Expansión Exterior S.A) con un presupuesto de 237.147,23 euros (**expte. MINECO 1**). Su objeto era doble: a) la asistencia al Gobierno de Haití en la definición y búsqueda de proyectos de reconstrucción, realizando labores de apoyo tales como identificación de proyectos, redacción de pliegos, consultoría técnica, etc., y b) la información y apoyo a las autoridades españolas sobre esta cuestión (Subdirección General de Política Comercial con Iberoamérica y América del Norte de la Secretaría de Estado de Comercio Exterior, la Oficina Económica y Comercial de España en Santo Domingo y la Embajada de España en Haití).

Se trata de una encomienda de actividad, de carácter puntual, que contempló un periodo de realización de 18 meses desde el inicio de los trabajos en Haití, ampliado posteriormente por tres meses más. Dichos trabajos comenzaron el 8 de octubre de 2010, si bien la encomienda fue formalizada meses más tarde, concretamente el 31 de marzo de 2012. En el expediente se justifica la necesidad de los trabajos a realizar, pero no la elección de la encomienda como instrumento jurídico para su articulación.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Para la ejecución de las tareas previstas, que son descritas con detalle en el anexo que acompaña a la encomienda, se exige el desplazamiento de una persona a Haití, de la que no se especifica su perfil profesional, además de contar con personal en Madrid.

Por su parte, la encomienda para la “*asistencia técnica y capacitación para la gestión de Mercasantodomingo (República Dominicana)*” fue encargada por la DGCI a MERCASA el 7 de septiembre de 2011 con un presupuesto de 302.659 euros (**expte. MINECO 2**). Los trabajos incluían la asistencia técnica en procedimientos de gestión, reglamentos de funcionamiento y capacitación del personal directivo, así como cursos de formación.

Se trata de una encomienda de actividad pero en este caso con una finalidad muy concreta a la que atender, a la que se acomoda la especialización de la encomendataria.

Estas dos encomiendas (**exptes. MINECO 1 y 2**) fueron financiadas con cargo al Fondo para la Internalización de la Empresa (FIEM), regulado por la Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto 1797/2010, de 30 de diciembre.

El artículo 8 del Real Decreto 1797/2010, apartado primero, permite la financiación con cargo al FIEM *de las actuaciones con medios propios de la Administración y los servicios técnicos y de gestión necesarios que tengan como objetivo asegurar la preparación, desarrollo y ejecución de los proyectos que reciban financiación con cargo al FIEM*, y su apartado segundo dispone que estas actuaciones y servicios técnicos podrán realizarse directamente por el gestor del FIEM, a través de la Dirección General de Comercio e Inversiones, o *mediante la correspondiente encomienda de gestión a alguna de las entidades que tengan atribuidas la condición de medio propio y servicio técnico de la Administración*. También permite su contratación con terceros.

El MINECO entiende, en relación con estas encomiendas, que al estar financiadas con cargo al FIEM no es necesario que se cumpla con determinados aspectos de la tramitación del expediente. En este sentido, los expedientes no han incluido: certificado de retención de crédito, informe del servicio jurídico, memoria justificativa, ni propuesta y aprobación del gasto, al entender que consta en el documento de formalización (si bien en este no se menciona) mientras que la materialización del gasto consistiría en su imputación con cargo al FIEM (lo que consta en el “*acta del Comité del FIEM y ficha*”).

En efecto, el FIEM es un fondo sin personalidad jurídica de los previstos en el artículo 2.2 de la Ley General Presupuestaria que, en defecto de normativa específica somete su régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control a las disposiciones de la LGP²⁸.

Por su naturaleza jurídica, no le resultarían de aplicación las disposiciones sobre la función interventora, que de acuerdo con el artículo 149 se aplicará a los actos de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad; ni el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008, por el que se da aplicación a la previsión del artículo 152 y 147 de la LGP, que prevé el mismo ámbito de aplicación. Tampoco entra dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la LCSP, de acuerdo con su artículo 3.

²⁸ Ver por ejemplo la Resolución de 1 de julio de 2011 y 12 de septiembre de 2013, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se regula el procedimiento de obtención, formulación, aprobación y rendición de las cuentas anuales y se aprueban las normas contables relativas a estos fondos, respectivamente.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Por tanto, a las encomiendas formalizadas por la Secretaría de Estado de Comercio Exterior, a través de la Dirección General de Comercio e Inversiones, como órgano gestor del FIEM (artículo 7 Ley 11/2010, de 28 de junio) no les sería exigible, en sentido estricto, el cumplimiento de los trámites previstos en esta normativa. No obstante, sí sería recomendable la cumplimentación de alguno de ellos, por ejemplo, que este tipo de encomiendas fueran informadas por el Servicio Jurídico del Estado.

II.7.4.2. La encomienda para la “Gestión de RedIRIS” fue encargada por la Dirección General de Cooperación Internacional y Relaciones Institucionales (DGCIRI) a Red.es, con un periodo de ejecución comprendido desde el 1 de enero de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2014, siendo financiada a través de una subvención nominativa anual (*expte. MINECO 3*).

RedIRIS es la red académica y de investigación española que proporciona servicios avanzados de comunicaciones a la comunidad científica y universitaria nacional. En el año 2004 el proyecto RedIRIS, puesto en marcha en 1988 a través del Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico para la interconexión de los recursos informáticos de las universidades y centros de investigación, pasó de depender del CSIC a integrarse dentro del ámbito competencial propio de Red.es (artículo 80 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social). En 2007, la DA 48 de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de PGE para 2008, trasladó la titularidad de la competencia sobre RedIRIS de Red.es al Ministerio de Educación y Ciencia, permitiéndole sin embargo encomendar, mediante Orden Ministerial, su gestión a cualquier organismo o entidad del sector público que reuniera los requisitos para ello. Con base en este precepto, y para mantener la continuidad en el servicio, se encomendó su gestión durante el periodo 2008 a 2011 a Red.es. El 15 de diciembre de 2011 el Ministerio de Ciencia e Innovación, que había pasado a asumir la competencia sobre RedIRIS, firmó un “*convenio*” con Red.es en virtud del cual se le volvió a encomendar la gestión técnica y operativa de RedIRIS hasta 2014.

Se trata de una encomienda de actividad, de carácter estructural, que fue justificada por el Ministerio en la falta de la infraestructura necesaria para gestionar el mencionado programa RedIRIS y contar Red.es con una gran experiencia en la gestión de este tipo de actividades y con los recursos adecuados para su ejecución. Esta justificación resulta sin embargo contradictoria con el hecho de que la encomienda permitió expresamente la subcontratación del 100% de la actividad financiada, incluyendo la contratación de personal²⁹. Por otra parte, el encargo sistemático de estas actividades a Red.es pone en evidencia que la sustitución por vía legal del ejercicio de la competencia sobre RedIRIS no tenía un fundamento operativo o funcional consistente. Ello es así porque la atribución de la competencia sobre RedIRIS al Ministerio se realizó sin la necesaria dotación de recursos –manteniéndose estos en Red.es, entidad que, sin embargo, había quedado desposeída de la competencia- lo que situó a aquel en la tesitura de tener que encargar, mediante encomiendas de gestión, la ejecución de la totalidad de las actividades propias de la misma a la citada entidad.

La encomienda no fija un precio cierto pero señala que su financiación se realizará mediante las subvenciones nominativas que los sucesivos Presupuestos Generales del Estado determinen para esta finalidad. La fijación del precio y el sistema para su abono y justificación fue abordado en “*convenios de encomiendas*” posteriores como se verá a continuación.

²⁹ En el trámite de alegaciones el MIET cuantifica las actividades efectivamente subcontratadas por Red.es en el 51 por 100 de la actividad encomendada.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Ahora bien, la financiación de estas actividades mediante este tipo de subvención conduce necesariamente a examinar si este era un modelo de financiación adecuado a la vista de lo establecido por la LGS. En concreto, el art. 2.1. a) de la LGS, al definir el concepto de subvención, establece que se considerarán subvenciones las disposiciones dinerarias en las que *“la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios”*. Sin embargo lo encomienda se fundamentó expresamente en los arts. 4.1.n) y 24.6 del TRLCSP que articulan las encomiendas como negocios jurídicos en los que la entidad encomendataria realiza *“una determinada prestación”* (art.4.1.n)) *“cuya retribución se fije por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependan”* (art. 24.6), razón por la cual el recurso a una subvención nominativa (o de cualquier otra naturaleza) resulta a todas luces improcedente para financiar una encomienda de gestión.

La Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación (SEIDI) del MINECO formalizó otra encomienda con Red.es el 30 de diciembre de 2011 (**expte. MINECO 6**) con idéntico objeto que la anteriormente descrita, cuyo plazo de ejecución fue de tan solo un día, pues dicha vigencia concluía el 31 de diciembre del mismo año y cuya única finalidad fue la de poder materializar la subvención nominativa prevista en los PGE para el año 2011, que ascendió a 5.000.000 de euros, fijándose un plazo de justificación de la subvención de tres meses desde el vencimiento del encargo. Con fecha 30 de marzo de 2012, la SEIDI acordó una ampliación del periodo de vigencia de la encomienda hasta el 31 de marzo de 2012, quedando ampliado el periodo de justificación hasta el 30 de junio de ese mismo año. Dicha ampliación de plazo tuvo lugar (el 30 de marzo de 2012) una vez finalizado el periodo de vigencia de la encomienda (el 31 de diciembre de 2011), y por tanto contravino lo dispuesto en el art. 49.3 de la LRJPAC que dispone que *“En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido”*.

Todo ello confirma que el recurso a la encomienda en este caso ha sido utilizado como una forma para llevar a cabo la gestión integral de un proyecto de la Administración a través de un ente instrumental, financiándolo por una vía distinta a las vías ordinarias contempladas en nuestra legislación presupuestaria, a través de una subvención que no tenía encaje adecuado en la Ley General de Subvenciones.

II.7.4.3. La encomienda cuyo objeto fue la *“realización de las actividades para el desarrollo de los proyectos incluidos en el Acuerdo Broader Approach (BA), suscrito en el marco del Programa Europeo de Fusión entre la UE y Japón”*, fue encargada por la Dirección General de Innovación y Competitividad (DGIC) el 27 de diciembre de 2012 al CIEMAT con un presupuesto de 5.620.594,42 euros (**expte. MINECO 4**), fijando inicialmente su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2013, periodo ampliado posteriormente hasta el 31 de diciembre de 2015.

Esta encomienda fue tramitada conforme al art. 15 de la LRJPAC y se justifica por ser el CIEMAT el organismo de la AGE gestor de la participación de España en el Programa Europeo de Fusión. El precio de la encomienda fue fijado de forma global, financiado a través de una subvención directa, y su abono realizado con carácter anticipado y de una sola vez, quedando obligado el CIEMAT a presentar una cuenta justificativa de los gastos incurridos. Cabe hacer extensivas a este caso las consideraciones realizadas con anterioridad sobre la falta de idoneidad del recurso a una subvención para financiar una encomienda consistente en la realización de un servicio a cambio de una contraprestación.



TRIBUNAL DE CUENTAS

II.7.4.4. La encomienda “*para la formación de tecnólogos*” también fue encargada por la DGIC en este caso a la Fundación Escuela de Organización Industrial (EOI) por 1.159.450 euros (**expte. MINECO 5**), con objeto de organizar y ejecutar la formación inicial obligatoria de tecnólogos que formaba parte de las ayudas del subprograma INNCORPORA, convocadas por Orden CIN 1192/2011, de 5 de mayo, para el año 2011. El precio de la encomienda fue determinado mediante la aplicación de las tarifas de la EOI, aprobadas mediante Resolución de 18 de noviembre de 2011 de la Subsecretaría del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y su abono realizado con carácter anticipado previa constitución de garantía, con cargo a los créditos de las subvenciones previstas en la Orden CIN 1192/2011 y por cuenta de sus beneficiarios³⁰.

II.7.4.5. La encomienda para la “*renovación de la instalación eléctrica para la adaptación al reglamento electrotécnico de baja tensión de la torre principal del edificio sede del MINECO*” fue encargada por la Subsecretaría del Ministerio a TRAGSA por 4.872.877,15 euros (**expte. MINECO 7**) y tuvo por objeto la redacción del proyecto de ejecución, la gestión de la contratación de la dirección facultativa de las obras y la de coordinación de la seguridad y salud y la ejecución de las obras de la renovación de la instalación eléctrica de la torre principal del edificio sede del Ministerio en la calle Paseo de la Castellana 162, de Madrid.

Debe recordarse a este respecto que la DA 25ª del TRLCSP establece como función de TRAGSA “*la prestación de servicios esenciales en materia de desarrollo rural, conservación del medioambiente, atención a emergencias, y otros ámbitos conexos*”, de lo que también es indicativa su razón social: «Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima» (TRAGSA).

No cabe duda de que la realización de obras está expresamente contemplada en el apartado 4 a) de la referida DA 25ª del TRLCSP, pero la obra que encomendó el MINECO a TRAGSA tiene difícil encaje dentro del ámbito agrícola, rural y medio ambiental que es el propio de este ente instrumental.

II.7.4.6. Con carácter general cabe señalar que los precios se han fijado de forma muy heterogénea en las distintas encomiendas siendo la característica más relevante en el caso del MINECO el recurso a las subvenciones para materializar los pagos.

En los **exptes. MINECO 3, 4, 5, 6 y 7** no consta el acuerdo de inicio de expediente y en los cuatro primeros tampoco consta la memoria justificativa.

Respecto a la ejecución de las encomiendas, por lo general los documentos de formalización de las encomiendas establecieron la obligación de presentar memorias o informes de las actividades realizadas, lo que facilitaría el control y seguimiento de su ejecución, si bien se ha constatado cierta falta de homogeneidad en las formas de realización efectiva de dicho seguimiento y de la acreditación del cumplimiento de los trabajos realizados.

³⁰ El apartado 4 del artículo 14 de la Orden CIN 1192/2011, de 5 de mayo, disponía que: “4. Cuando la formación inicial sea impartida por un organismo seleccionado por el Ministerio Ciencia e Innovación, (INNCORPORA-PTQ, INNCORPORA-TU, INNCORPORA-FPGS e INNCORPORA-II), no se abonará las ayudas con este objeto a los beneficiarios, sino que se entregará por cuenta de ellos al mencionado organismo”.



TRIBUNAL DE CUENTAS

II.7.5. Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA)

II.7.5.1. La Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) puede, en su condición de organismo público y poder adjudicador, hacer encargos a otros entes instrumentales bajo la forma de encomienda de las reguladas en los artículos 4.1.n) y 24.6 del TRLCSP. Pero debe destacarse que, a su vez, AESA puede recibir encargos encomendados por otros poderes adjudicadores puesto que en virtud del art. 44 de sus Estatutos, aprobados por Real Decreto 184/2008, de 8 de febrero, tiene la consideración de medio propio y servicio técnico de la Administración General del Estado y de sus organismos y entidades de Derecho Público.

Como encomendante, AESA ha formalizado en el periodo fiscalizado un total de 58 encomiendas por 35.737.404,81 euros de las que se han seleccionado para su fiscalización 2 por un importe de 2.053.751,45 euros.

Se trata de dos encomiendas de gestión formalizadas, en el primer caso con INECO para el “apoyo en la autorización, inspección y certificación de aeropuertos de uso público, de gestión privada y tarea de soporte a los proyectos constructivos e inspección de aeródromos de uso restringido” por importe de 860.526,99 euros (**expte. AESA 1**) y en el segundo con SENASA para “proporcionar soporte técnico y administrativo a la Secretaría General de AESA en la gestión y tramitación de expedientes sancionadores y recursos administrativos” con un presupuesto de 1.193.224,46 euros (**expte. AESA 2**).

En ambos casos su objeto ha consistido en proporcionar a AESA el personal y los recursos necesarios para el desarrollo de las funciones que tiene encomendadas y así se justifica en el documento de formalización de ambas encomiendas (vid. a este respecto el epígrafe II.2.2.3 del presente Informe). Se incorpora, además, una “memoria justificativa de la elección de la encomienda frente a la opción del contrato” donde se explica que se opta por esta fórmula por razones de confidencialidad, independencia respecto a empresas privadas y otros agentes externos a AESA, la experiencia y cualificación del medio propio para el desarrollo de las funciones encomendadas, la retribución mediante tarifas de carácter oficial y la agilidad que presenta la aprobación de las encomiendas frente a los contratos. En ambos casos los encargos tienen un carácter recurrente, y en el **expte. AESA 2** se afirma expresamente que “la actividad sancionadora de AESA tiene carácter estructural y permanente y su encomienda se repite cada año” y “dada la naturaleza estructural y anual de esta actividad, es preferible el empleo de la encomienda para garantizar la disponibilidad de dichos recursos a lo largo del periodo de vigencia de esta encomienda”.

Esta segunda encomienda (**expte. AESA 2**) tenía como objeto dar soporte técnico, jurídico y administrativo a la tramitación, control y seguimiento de procedimientos y expedientes sancionadores en todas sus fases (iniciación, instrucción, ordenación y finalización) incluidos los recursos administrativos y/o judiciales contra sanciones. Estas actividades comprendían, entre otras, el “apoyo y soporte para la elaboración y seguimiento de la graduación de sanciones por infracciones cometidas”, “el apoyo y soporte en la elaboración de propuestas de resolución de los recursos y de las solicitudes de suspensión de la ejecución del acto recurrido”, el “apoyo o soporte en la actuaciones relativas al periodo o fase de ejecución”, etc. Todas ellas están estrechamente vinculadas al ejercicio de competencias y potestades administrativas con los riesgos que ello comporta, agravados por su carácter estructural, según se ha descrito en los epígrafes II.2.2.1, II.2.2.2 y II.2.3 de este Informe. Precisamente, el carácter eminentemente administrativo de las tareas encomendadas hace que tampoco sean



TRIBUNAL DE CUENTAS

de fácil encaje en el objeto social de SENASA establecido en el artículo 67 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

II.7.5.2. El precio se ha determinado mediante la aplicación de tarifas oficiales pero se contempla también la existencia de algunos importes "a justificar" para gastos de desplazamiento y otros. En la primera encomienda (**expte. AESA 1**) los gastos de dietas y viajes figuran en la relación valorada que presenta INECO, pero no aparecen desglosados en la factura que se hace por el concepto global de "honorarios" (comprende la retribución correspondiente al personal que trabaja en la encomienda y los gastos de desplazamiento). En la segunda encomienda (**expte. AESA 2**) se incorpora justificante y factura de las dietas y desplazamientos, a los que se les aplica el IVA del 21%.

Las encomiendas se han formalizado siguiendo el modelo normalizado del Ministerio de Fomento. Se trata de un documento firmado por ambas partes en el que queda constancia del carácter obligatorio del encargo. Este documento está compuesto de un "cuadro de características" en el que constan el objeto, las necesidades a satisfacer, las tareas integradas en la encomienda, el presupuesto, el plazo de ejecución, los medios adscritos a la encomienda y los responsables de la encomienda; las cláusulas que integran el acuerdo de encomienda de gestión; y el anexo relativo al presupuesto. En ninguna de las encomiendas se identifica la norma que faculta a quien actúa como encomendatario.

En los expedientes no ha quedado constancia de la propuesta y aprobación del compromiso de gasto. No obstante, en la segunda encomienda (**expte. AESA 2**) figura en el documento de propuesta y aprobación del gasto el perceptor del libramiento (SENASA) por lo que cabría entender que se produjo al mismo tiempo la propuesta y aprobación del compromiso de gasto.

II.7.5.3. No se prevén en ninguna de las dos encomiendas mecanismos específicos de seguimiento de la ejecución de los trabajos, limitándose estos a las funciones de certificación asignadas a los directores de las encomiendas. No obstante, en ambos expedientes constan modelos de certificación que no se ajustan a lo establecido en las propias encomiendas, en tanto en cuanto se limitan a dar conformidad a la factura presentada pero sin pronunciarse sobre los trabajos realizados, a pesar de que las encomiendas señalan expresamente que los directores deben certificar que los trabajos o servicios realizados se ajustan a las prescripciones y al clausulado establecido.

Sí se contempló en cambio un límite expreso a la subcontratación fijado en el 20% del presupuesto de la encomienda, previa autorización del director de la encomienda y solo para actividades accesorias a la prestación principal.

II.7.6. Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA)

El Organismo Autónomo Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA) ha formalizado en el periodo fiscalizado un total de 25 encomiendas por 69.853.331,42 euros de las que se han seleccionado para su fiscalización 2 por un importe de 1.828.798,58 euros.

II.7.6.1. La encomienda para el "apoyo a la promoción del turismo, la dinamización empresarial e industrial y el impulso a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en la Isla de El Hierro en 2012" fue formalizada con SEGITTUR el 20 de julio de 2012, con un presupuesto de 1.179.226,42 euros (**expte TURESPAÑA 1**).



TRIBUNAL DE CUENTAS

En concreto fueron objeto de encargo a SEGITTUR el programa operativo para la incorporación de las nuevas tecnologías en las pequeñas y medianas empresas de la isla, el diseño de un centro de interpretación vulcanológico de la isla y el análisis de las oportunidades de negocio y de creación de empresas turísticas en la isla. Estas actividades no aparecen sin embargo detalladas en la encomienda sino simplemente enunciadas, lo que impide determinar en qué consistían concretamente y cuál era su alcance a pesar de que en el informe del Servicio Jurídico del Estado se hizo referencia a la necesidad de que los servicios a prestar estuvieran debidamente determinados y contenidos en un proyecto o documento semejante.

El precio de esta encomienda se determinó por actividades, a partir de la dedicación estimada en jornadas de los distintos perfiles profesionales requeridos, a las que se aplicaron las tarifas de SEGITTUR oficialmente aprobadas. Además, se incluyeron dos partidas a tanto alzado para adquisición de equipamiento, infraestructuras, servicios para la implantación de red *wifi* y elementos tecnológicos y aplicaciones informáticas para el centro de interpretación vulcanológico que representaron el 70% del presupuesto total de la encomienda. La encomienda no exigía sin embargo la justificación desglosada de los gastos realizados por estos conceptos por parte de la entidad encomendaria, lo que hubiera sido más oportuno dada su naturaleza.

II.7.6.2. La segunda encomienda tuvo por objeto el “desarrollo de actuaciones de impulso a la nueva economía turística durante el ejercicio 2011” y fue formalizada el 1 de marzo de 2011 con SEGITTUR por importe de 649.572,16 euros, como uno de los ejes de actuación del Plan Horizonte 2020 (**expte TURESPAÑA 2**). De acuerdo con lo dispuesto en la memoria justificativa alguna de las actividades previstas en la encomienda se había venido realizando ya por SEGITTUR en años anteriores.

II.7.6.3. Se trata de dos encomiendas de actividad, de carácter puntual, justificadas en razones de eficacia, y en el caso de la segunda, también, en la insuficiencia de medios de TURESPAÑA para la realización de las actividades objeto de la misma. No se han justificado, en ninguno de los dos casos, las ventajas de la encomienda de gestión frente a la opción del contrato.

Ambas encomiendas se formalizaron con SEGITTUR en un documento de estructura similar al contrato, firmado tanto por el encomendante como por el encomendatario, sin que se identifique la norma que faculta a quien actúa como órgano competente para la celebración de la encomienda en representación de TURESPAÑA.

II.7.6.4. En relación con su ejecución, destaca que en ninguna de las dos se estableció un mecanismo específico de seguimiento de la ejecución de los trabajos encomendados, limitándose a exigir la conformidad a los mismos con carácter previo a su pago.

En el expediente **TURESPAÑA 1** figura un primer informe elaborado por SEGITTUR, fechado el 31 de diciembre de 2012, relativo a los servicios prestados, en el que se enumeran las actuaciones realizadas hasta esa fecha correspondientes a cada una de las actividades encomendadas, informe que no está firmado y en el que la enumeración de actividades no incluye más detalles de los que constaban en el acuerdo de encomienda por lo que no constituye un elemento suficientemente detallado como para acreditar la realización de los concretos trabajos objeto de ejecución. La totalidad de la encomienda fue abonada en diciembre de 2012, momento en el que fue prorrogada su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2013, produciéndose un desfase entre el pago y la ejecución real de los trabajos, sin que quedaran motivadas en el expediente las razones que justificaron este procedimiento y sin que



TRIBUNAL DE CUENTAS

se requiriera la constitución de las garantías exigibles a los pagos anticipados. El importe de los trabajos realizados hasta el 31 de diciembre de 2012 ascendió a 862.331,64 euros, mientras que en 2013 se ejecutaron trabajos por importe de 316.893,70 euros. Tampoco han quedado desglosados en el expediente los importes de los gastos efectivamente realizados en las partidas cuyo presupuesto se determinó a tanto alzado.

Por último cabe indicar que ambos acuerdos de encomienda contemplaron la posibilidad de que SEGITTUR subcontratara servicios adicionales o instrumentales para la realización de las actividades principales cuando no pudiera afrontarlos con medios propios. La subcontratación quedó no obstante expresamente limitada al 50% del presupuesto de la encomienda sin que se exigiera autorización para llevarla a cabo por parte del TURESPAÑA.

II.7.7. Parques Nacionales (PN)

El Organismo Autónomo Parques Nacionales ha formalizado en el periodo fiscalizado un total de 67 encomiendas por 50.411.777,60 euros de las que se han seleccionado para su fiscalización 2 por un importe de 16.628.594,82 euros.

II.7.7.1. La encomienda para el *“Servicio de prevención y extinción de incendios forestales en los parques nacionales, centros y fincas adscritos al Organismo Autónomo Parques Nacionales”* fue encargada a TRAGSA con un periodo de vigencia comprendido entre abril de 2012 y marzo de 2016 y un presupuesto total de 15.502.762,29 euros (**expte. PN 1**). Con posterioridad a su formalización se produjo una ampliación de plazo hasta el 17 de abril de 2016 con el correspondiente reajuste de anualidades.

Se trata de una encomienda de actividad que lleva celebrándose de modo reiterado en el tiempo desde el año 2004.

El pliego de prescripciones técnicas particulares fundamenta la competencia de Parques Nacionales para llevar a cabo la encomienda en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales aprobado por Real Decreto 1803/1999, de 27 de noviembre, en concreto en una de las directrices generales en relación con los recursos naturales y culturales, que señala que *“en razón de su excesiva recurrencia (...) los incendios forestales deberán ser extinguidos, aun cuando deriven de causas naturales”*. Según el pliego este precepto *“indirectamente atribuye a la Administración responsable de la gestión una encomienda de actividad que, sin suplantar obviamente la competencia autonómica en la materia, sí justifica una cierta capacidad de intervención propia por parte de los gestores de los Parques Nacionales en esta materia”*.

A este respecto llama la atención la debilidad del título jurídico empleado para su justificación habida cuenta de la importancia tanto cualitativa como cuantitativa de la encomienda y de que la prevención y extinción de incendios es una competencia que los distintos Estatutos de Autonomía recogen como exclusiva de las Comunidades Autónomas y que las distintas leyes estatales reguladoras de este sector de actividad prevén la actuación de la Administración General del Estado en este ámbito sobre la base de los principios de cooperación y coordinación.

II.7.7.2. La encomienda de *“servicio de apoyo técnico para gestión y valoración económica del conjunto de fincas de Parques Nacionales”*, formalizada el 19 de mayo de 2011 por el Director de Parques Nacionales con TRAGSATEC, por 1.125.832,53 euros, tuvo como objeto la prestación de apoyo técnico a diferentes centros de montes adscritos a Parques Nacionales y,



TRIBUNAL DE CUENTAS

especialmente, al Área de Recursos Patrimoniales y Educación Ambiental desde el 1 de junio de 2011 hasta el 31 de mayo de 2015.

Se trata de una encomienda de actividad a través de la cual se encargaron a TRAGSATEC tareas de apoyo en el ejercicio de las competencias ordinarias atribuidas a estas unidades de Parques Nacionales mediante la dotación del correspondiente personal técnico. En este sentido, las actividades consistieron en la realización de estudios técnicos para la valoración de fincas, la recopilación y tratamiento de información en la valoración para la indemnización de derechos (comprobando la situación legal, derechos reales existentes, titularidad del bien objeto de valoración), configuración de los criterios de valoración para cada uno de los activos de la finca al objeto de la toma de decisiones por parte de la Administración, valoración económica de la finca a adquirir, cálculo del valor de indemnización e informes técnicos jurídicos en relación con los usos o derechos suprimidos o limitados por su incompatibilidad con los objetivos de Parques Nacionales, entre otras. Todas ellas están estrechamente vinculadas al ejercicio de competencias y potestades administrativas con los riesgos que ello comporta, agravados por su carácter estructural, según se ha descrito en los epígrafes II.2.2.1, II.2.2.2 y II.2.3 de este Informe. El carácter administrativo de algunas de las tareas encomendadas hace que tampoco sean de fácil encaje en el objeto social de TRAGSATEC.

II.7.7.3. En el **expte. PN 1** se ha justificado la necesidad de las actividades a realizar, pero no el recurso de la encomienda frente a otras opciones posibles en este caso, como la contratación de personal directamente por Parques Nacionales, o la celebración de convenios con las Comunidades Autónomas. En el **expte. PN 2** se justificó el recurso a la encomienda de gestión en la insuficiencia de personal técnico especializado, necesidad de alta especialización y conocimiento de mercado, mayor objetividad y neutralidad al tratarse de un trabajo externo realizado por profesionales de la valoración, entre otras. En ambos expedientes se ha incorporado certificado de insuficiencia de medios.

Las encomiendas se formalizaron mediante resolución unilateral del Presidente del Organismo Autónomo Parques Nacionales, adjuntándose el pliego de prescripciones técnicas, que se aprueba por separado.

II.7.7.4. Al superar el importe previsto en el art. 74.5 de la LGP, la encomienda para la prevención y extinción de incendios forestales (**expte. PN 1**) hubo de ser autorizada por Acuerdo del Consejo de Ministros. Este Acuerdo llevó implícita la aprobación del gasto. En ambos expedientes se incorpora al expediente un documento administrativo de reconocimiento de la obligación y pago, siguiendo un modelo preestablecido. Sin embargo, no se firma la aprobación, solo la propuesta de reconocimiento.

No consta en el **expediente PN 1** ningún informe de seguimiento acreditativo del desarrollo de la ejecución de las actividades encomendadas.

En los dos expedientes examinados se contempló expresamente la posibilidad de subcontratación, con el límite del 50% del importe del presupuesto pero sin que se dispusiera nada sobre la necesidad de autorización.



TRIBUNAL DE CUENTAS

II.7.8. Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA)

El Organismo Autónomo Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) ha formalizado en el periodo fiscalizado un total de 38 encomiendas por 42.954.622,82 euros de las que se han seleccionado para su fiscalización 2 por importe de 4.819.126,74 euros.

II.7.8.1. La encomienda de *“asistencia técnica al plan 2011 de ayuda a los más necesitados”* fue encargada a TRAGSATEC por importe de 855.000 euros (**expte. FEGA 1**), y tuvo por objeto proporcionar los medios necesarios a la Subdirección General de Regulación de Mercados, para el desarrollo de sus funciones ante la falta de medios propios de sus unidades administrativas. El encargo a TRAGSATEC aparece justificado en el expediente en la realización por este mismo ente instrumental de una encomienda anterior denominada *“asistencia técnica para el seguimiento de la ejecución y control de la distribución de alimentos entre las personas más necesitadas de España, Plan 2010”*, de forma satisfactoria. Esta justificación, insuficiente y no ajustada a la naturaleza de las encomiendas, figura en la *“memoria de actividades”* que carece de fecha y firma. Se incorpora, además, un certificado de insuficiencia de medios.

II.7.8.2. La *“encomienda de gestión para mantenimiento de aplicaciones e infraestructura para el año 2012”* fue encargada igualmente a TRAGSATEC por importe de 3.964.126,74 euros (**expte. FEGA 2**), y tuvo por objeto el mantenimiento de aplicaciones corporativas en apoyo de la unidad de informática, también como consecuencia de la escasez de medios propios. En este caso el expediente no incorporó memoria justificativa si bien se hizo constar el certificado de insuficiencia de medios.

II.7.8.3. Se trata de dos encomiendas de actividad, formalizadas en ambos casos mediante resolución de la presidencia del FEGA en la que queda constancia del carácter obligatorio del encargo para el medio propio, si bien no se identifica la norma que faculta a quien actúa en representación del FEGA, ni se hizo constar la fecha. Esta resolución, además de regular determinados aspectos de la encomienda, conlleva la aprobación del gasto. En ambos expedientes se incorpora un pliego de condiciones técnicas (denominado *“memoria de actividades”* en la primera encomienda) que tampoco tiene ni firma ni fecha.

En ninguno de los dos expedientes consta el acuerdo de inicio y en el **expte. FEGA 2** no consta el certificado de existencia de crédito.

II.7.8.4. El plazo de ejecución se estableció en ambas encomiendas desde el momento de la notificación a la encomendataria de la resolución por la que se aprueba la encomienda, trámite que en el **expte. FEGA 1** no ha sido acreditado.

En ambos expedientes consta el certificado de conformidad con los trabajos realizados. En el **expte. FEGA 1** se estableció además la elaboración de un informe de resultados del que no hay constancia documental en el expediente, y en el **expte. FEGA 2** se contempló la realización de informes mensuales de seguimiento, que han sido elaborados y permiten verificar con suficiente detalle el desarrollo de la ejecución efectiva de los trabajos encargados.

El **expte. FEGA 2** contempló expresamente la posibilidad de subcontratar requiriendo para ello autorización del FEGA.



TRIBUNAL DE CUENTAS

II.7.9. Confederaciones Hidrográficas del Ebro (CHE), del Guadiana (CHG) y del Júcar (CHJ)

II.7.9.1. Como se ha señalado en el epígrafe I.3.2., el Tribunal de Cuentas solicitó la remisión de relaciones certificadas comprensivas de todas las encomiendas de gestión formalizadas por los distintos órganos y unidades administrativas de los Ministerios, Organismos Autónomos y Agencias dentro del Ámbito de la Administración Económica del Estado en cada uno de los ejercicios 2009, 2010, 2011 y 2012.

Del análisis de las relaciones de encomiendas encargadas por el conjunto de las 9 Confederaciones Hidrográficas existentes y de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla (cuyos datos figuran en el anexo 1 del presente informe) pueden extraerse las siguientes conclusiones de carácter general:

- La encomienda constituye un procedimiento de gestión muy habitual en estos organismos. Así se desprende de los datos referidos al periodo 2009-2012, en el que formalizaron un total de 598 encomiendas por un importe de 305.811.727,92 euros, si bien es preciso señalar que en los últimos años el recurso a este mecanismo se ha reducido significativamente debido, en gran medida, a los ajustes presupuestarios que han afectado a todas las AAPP (durante el periodo fiscalizado, años 2011-2012, el número de encomiendas encargadas fue de 247 por un importe de 107.172.648,01).
- Los encargos realizados tienen por finalidad la ejecución de trabajos de diversa naturaleza, fundamentalmente la ejecución de obras, el mantenimiento y conservación de infraestructuras, el desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas y trabajos de apoyo técnico, jurídico y administrativo a las distintas unidades operativas de las Confederaciones. Son estas últimas las más importantes, por su número, por la naturaleza de las tareas encargadas y por su carácter estructural, de tal forma que la finalidad última del recurso a la encomienda no ha sido otra que suplir la insuficiencia de las plantillas de estos organismos, ejecutándose de forma permanente una parte significativa de su actividad ordinaria por personal de los entes instrumentales.
- La práctica totalidad de las encomiendas son encargadas a empresas del grupo TRAGSA y, dada la naturaleza de las tareas requeridas tanto por las unidades técnicas como administrativas de las Confederaciones y su carácter estructural y permanente, este proceder supone un riesgo cierto de dependencia operativa de las Confederaciones respecto de este medio propio.

II.7.9.2. Se han fiscalizado en concreto los organismos autónomos Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE), Confederación Hidrográfica del Guadiana (CHG) y Confederación Hidrográfica del Júcar (CHJ) que han formalizado en el periodo fiscalizado respectivamente un total de 58, 23 y 26 encomiendas por 9.176.196,41 euros, 11.535.735,82 euros y 11.779.883,35 euros, de las que se han seleccionado para su fiscalización 3 (CHE), 2 (CHG) y 2 (CHJ) por importe de 2.338.328,17 euros, 1.555.250,19 euros y 996.565,02 euros, relativas a cada una de ellas.

Las encomiendas conferidas lo han sido de actividades de carácter estructural y su objeto responde a la necesidad de dotar de recursos a los distintos órganos de las Confederaciones Hidrográficas para el desarrollo de las funciones que tienen atribuidas debido a la falta de medios técnicos y personales. En ocasiones los términos literales de la denominación de la



TRIBUNAL DE CUENTAS

encomienda pueden provocar cierta confusión respecto a su finalidad real. Es el caso del encargo realizado por la CHJ para la *"implantación y seguimiento del sistema Alberca en el Área de Gestión del Dominio Público Hidráulico"* (**CHJ 1**) cuyas actividades fundamentales consisten en la tramitación de expedientes de determinadas unidades adscritas a la citada área de gestión, y no a los trabajos de implantación y seguimiento de la herramienta informática *"Alberca"* como podría deducirse de su objeto pues en el propio pliego técnico se señala expresamente que dicha aplicación *"Alberca"* está implantada y plenamente operativa en la Confederación.

En todas las encomiendas se justifica su empleo en la insuficiencia de medios para el desarrollo de la actividad objeto de las mismas (se incorpora certificado de insuficiencia de medios). A este motivo se añaden otros como la especialización de los trabajos a realizar y la falta de personal cualificado para ello, la urgencia en el comienzo de las actuaciones o la sobrecarga de trabajo. No obstante, estas circunstancias no son suficientes por sí solas para justificar el recurso a la encomienda, máxime cuando las mismas no responden a situaciones puntuales ni las necesidades a satisfacer presentan una complejidad técnica singular sino que se pretende, mediante este mecanismo, resolver un problema estructural de recursos para hacer frente a las funciones ordinarias atribuidas normativamente a los citados organismos, por lo que pueden incurrir en los riesgos descritos en los epígrafes II.2.2 y II.2.3 de este informe. El riesgo de invasión del ámbito estrictamente administrativo que afecta al ejercicio de potestades administrativas (vid. epígrafe II.2.2.2) se da especialmente en aquellos casos en los que se encargan trabajos relacionados con la tramitación de procedimientos de reversión de bienes expropiados, de ejecución forzosa o de denuncias (**expte. CHE 1**); con la tramitación de expedientes de concesión para el uso privativo de las aguas o con la tramitación de expedientes sancionadores (**exptes. CHE 2 y CHE 3**); con la solicitud de inscripción en el Registro de Aguas o en el Catálogo de Aguas Privadas de aprovechamiento de aguas subterráneas (**expte. CHJ 1**) o con la asistencia a las propuestas de autorización e inscripción en el Registro de Aguas (**expte. CHG 1**), entre otros.

Los presupuestos de las encomiendas se han calculado a partir de las tarifas aplicables a las empresas del Grupo TRAGSA vigentes en el momento de su formalización, determinándose a partir de la dedicación estimada de los diferentes perfiles profesionales requeridos para la ejecución de los trabajos, a los que se han añadido, en algunos casos, los costes derivados de la utilización de equipos informáticos. No se ha consignado en los expedientes ninguna explicación de los motivos que aconsejaron el empleo de la encomienda frente a la opción de la licitación pública.

II.7.9.3. Respecto a la tramitación de los expedientes, con carácter general se ha hecho constar el acuerdo de inicio de expediente, salvo en los correspondientes a la CHE, y las encomiendas se han formalizado mediante una resolución unilateral del encomendante en la que se aprueba el gasto, el expediente tramitado, el pliego de bases (CHE) o de prescripciones técnicas (CHG) y se ordena la ejecución de los trabajos a la entidad encomendaria. En el caso de la CHJ la aprobación del pliego de bases se realizó mediante un acuerdo específico.

El pliego de bases, que recoge el régimen jurídico de la encomienda de gestión, se compone de tres documentos: a) la memoria, donde se regulan, con carácter general, los antecedentes, el objeto, la descripción de los trabajos, la necesidad de la encomienda, el ámbito territorial, los medios humanos y materiales, el plazo de ejecución, la normativa básica de aplicación, el presupuesto, la forma de adjudicación y la justificación de precios; b) el pliego de



TRIBUNAL DE CUENTAS

prescripciones técnicas, que vuelve a recoger los mismos apartados contenidos en la memoria, y c) el presupuesto.

En ninguno de los expedientes consta el informe del servicio jurídico³¹.

En cuanto al tratamiento presupuestario de gastos derivados de estas encomiendas, todas ellas han sido imputadas a créditos del capítulo 6 "Inversiones reales", salvo la encargada por la CHJ para la "implantación y seguimiento del sistema Alberca en el Área de Gestión del Dominio Público Hidráulico" (CHJ 1) imputada a créditos del capítulo 2 "Gastos corrientes en bienes y servicios". Dada la naturaleza de las actuaciones realizadas y su carácter recurrente, todas ellas deberían haberse considerado como esta última, dado que en ninguna se dan los requisitos para su consideración como inversión, de acuerdo con los códigos de clasificación económica establecidos por la Resolución de 19 de enero de 2009, de la Dirección General de Presupuestos, vigente en el periodo fiscalizado.

II.7.9.4. No se han establecido mecanismos específicos para llevar a cabo un control y seguimiento de los trabajos encomendados que sirvieran como soporte para acreditar la ejecución de las encomiendas con arreglo a los términos del encargo, más allá del requisito de certificación de los trabajos por el director de los mismos, sobre la base de las relaciones valoradas, con carácter previo a su pago.

Se ha comprobado que en las cuentas justificativas de los pagos realizados figuran las facturas de los servicios prestados, los certificados de conformidad y las relaciones valoradas de los trabajos realizados, así como su correcta contabilización.

Con carácter general se ha contemplado de modo expreso la posibilidad de subcontratación limitándola al 50% del importe de la encomienda, pero sin que se haya regulado el régimen de la misma (exigiendo por ejemplo autorización previa, o limitándola a actividades accesorias a la principal, etc.).

II.7.10. Instituto Español de Oceanografía (IEO)

El organismo autónomo Instituto Español de Oceanografía (IEO) ha formalizado en el periodo fiscalizado un total de 8 encomiendas por 7.767.893,86 euros de las que se han seleccionado para su fiscalización 2 por importe de 4.681.111,62 euros.

II.7.10.1. Las encomiendas analizadas forman parte de la ejecución de un mismo proyecto. El 22 de septiembre de 2011, el IEO encargó a TRAGSA la "ejecución del proyecto de obra de

³¹ Alegan la CHG y la CHJ que la normativa aplicable a las encomiendas de gestión no exige el informe previo del servicio jurídico, exigencia que si establecía el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008, de fiscalización de requisitos básicos, no aplicable a las Confederaciones en el momento en que se realizaron las encomiendas al no hallarse sometidas al régimen de fiscalización previa sino a control financiero permanente. Es cierto, como se señala en el apartado II.1 del Anteproyecto de Informe, que no existe un cuerpo legal regulador de los encargos a medios propios, lo que ha provocado un vacío procedimental en la tramitación administrativa de los expedientes. No obstante, la aplicación con carácter supletorio de la normativa específica de la contratación administrativa a las encomiendas de gestión, debe suplir, al menos en parte, esa falta de regulación, especialmente en trámites, como la aprobación de los Pliegos de Prescripciones Técnicas, cuyo alcance y efectos son idénticos en ambos procedimientos. En este sentido, debe entenderse aplicable a estos expedientes lo establecido en el art. 99 LCSP, según el cual "En la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y demás entidades públicas estatales, la aprobación de los pliegos y de los modelos requerirá el informe previo del Servicio Jurídico respectivo".



TRIBUNAL DE CUENTAS

infraestructura para la reproducción en tierra del atún rojo, en el término municipal de Cartagena (Murcia)” por 2.639.220,06 euros. Posteriormente, el 31 de diciembre de 2012, el IEO encomendó, de nuevo a TRAGSA, la ejecución de la *“obra de equipamiento de la instalación en tierra para la reproducción en tierra del atún rojo en el término municipal de Cartagena (Murcia)”* con un presupuesto de 2.041.891,56 euros.

Estas encomiendas tuvieron su origen en un convenio de colaboración suscrito, el 5 de junio de 2009, por la entonces Ministra de Ciencia e Innovación, el Consejero de Universidades, Empresa e Investigación de la Región de Murcia y el Presidente del IEO.

El convenio de colaboración es la técnica prevista en el artículo 3.1 de la Decisión de la Comisión Europea, de 28 de noviembre de 2007, por la que se aprueba el programa operativo FEDER 2007-2013, para la selección de proyectos de infraestructuras científicas. El proyecto seleccionado consistió en la construcción de una instalación en tierra para la reproducción del atún rojo en el término municipal de Cartagena (Murcia), que sería cofinanciado por fondos FEDER, en una cuantía del 70%, y por el IEO, en una cuantía del 30% del coste total. Según la cláusula tercera del convenio, el importe del gasto de las actuaciones presupuestadas ascendía a 5.992.348,88 euros.

En ambos casos se trata de encomiendas de resultado, sin que haya quedado constancia en los expedientes de las razones que aconsejaron desgajar las obras en dos encomiendas diferentes habida cuenta de que la encomendataria era la misma empresa y que el objeto de ambas consistió exclusivamente en la realización de obras, puesto que la adquisición del equipamiento fue realizada directamente por el IEO y no se incluyó en ninguno de los dos expedientes³².

II.7.10.2. Las encomiendas se formalizaron mediante resolución del director del IEO, en la que se hizo constar la conformidad del encomendatario. La resolución llevó aparejada la aprobación del gasto. Ambos expedientes incorporaron una memoria en la que se justificó la necesidad de llevar a cabo las obras a ejecutar, pero no consta la justificación del recurso a la encomienda de gestión en detrimento del contrato para su realización a pesar de que, por tratarse de una obra, se supone la existencia de agentes privados con solvencia suficiente para su ejecución. De hecho, la dirección de la obra fue adjudicada por el IEO mediante procedimiento negociado sin publicidad.

En los expedientes no constan el acta de replanteo ni la designación de la dirección facultativa.

II.7.10.3. La primera encomienda fue ejecutada en su totalidad, y constan en el expediente los certificados de conformidad del director de los trabajos, las relaciones valoradas y el acta de recepción de la obra. El plazo de ejecución inicial de esta encomienda era de cinco meses desde su aprobación, pero después de varias ampliaciones de plazo se fijó su finalización en el 17 de agosto de 2012. La última relación valorada, correspondiente al mes de agosto de 2012, fue firmada por el director de la obra el 12 de septiembre de ese mismo año, ascendiendo el

³² El IEO ha justificado ante este Tribunal de Cuentas la necesidad de desgajar las obras en dos encomiendas diferentes en *“la dificultad del proyecto que aconsejó abordarlo en dos fases bien diferenciadas, acometiendo primero las obras de instalación, con un proyecto más avanzado y dejando en una segunda encomienda la acometida del equipamiento, que aún no estaba definida al término del primer proyecto. No obstante, por ajustes presupuestarios y por retraso en la primera fase de la obra que requería plazos de entrega más cortos para la segunda fase, se determinó finalmente la modificación del proyecto, al dejar fuera la adquisición del equipamiento necesario, que fue licitado directamente por el IEO, con lo que se consiguió abaratar costes y ajustar plazos”*.



TRIBUNAL DE CUENTAS

importe total de los trabajos ejecutados a 2.639.220,06 euros, el 100% del presupuesto de la encomienda. No obstante, según consta en la certificación remitida al Tribunal de Cuentas por el IEO en relación con los trabajos subcontratados por TRAGSA para la ejecución del proyecto, una parte de los trabajos ni siquiera se habían iniciado en agosto de 2012, ejecutándose fuera de plazo y certificándose y abonándose los mismos sin estar ejecutados. La ejecución de una estructura prefabricada de hormigón, fue subcontratada por importe de 133.314,40 euros, iniciándose los trabajos el 28 de agosto de 2012 y el suministro y colocación de cubiertas para naves se subcontrató el 31 de enero de 2013 por importe de 66.476,80 euros. En ambos casos la ejecución de los trabajos se realizó una vez finalizado el plazo previsto en la encomienda.

Por su parte, la segunda encomienda no se ejecutó en su totalidad, anulándose una parte del gasto por importe de 105.504,37 euros³³. También en este caso parte de las obras subcontratadas fueron ejecutadas fuera del plazo previsto, el 31 de octubre de 2013, aunque la última certificación presentada por TRAGSA corresponde a dicho mes y en la misma se certifican la totalidad de las obras, a excepción de las que fueron anuladas.

En ambos expedientes se subcontrató un porcentaje importante de los trabajos: el 43% en el caso de la primera encomienda y el 73% en el caso de la segunda, superando en este el porcentaje de subcontratación del 50% permitido a TRAGSA (DA 25ª del TRLCSP). Debe señalarse que los trabajos subcontratados fueron adjudicados por TRAGSA con bajas significativas, el 23% en la primera encomienda y el 10% en la segunda y, dado que la facturación al IEO se realizó conforme a los precios establecidos en el proyecto, este procedimiento de subcontratación se tradujo, en términos financieros, en un beneficio exclusivo para TRAGSA sin repercusión favorable para el Instituto, lo que habría tenido lugar si este hubiera licitado directamente la ejecución de las obras, beneficiándose de estas bajas, o si hubiera hecho alguna previsión expresa en la encomienda a este respecto.

II.7.11. Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS).

La agencia estatal Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) ha formalizado en el periodo fiscalizado un total de 10 encomiendas por 2.998.074,39 euros de las que se han seleccionado para su fiscalización 2 por importe de 1.318.670,62 euros.

II.7.11.1. El 1 de marzo de 2011 la AEMPS suscribió una encomienda con TRAGSATEC para la ejecución del "servicio de procedimiento extraordinario de revalidación quinquenal de productos veterinarios", por un importe de 1.071.373,18 euros (**expte. AEMPS 1**). Se trata de una encomienda de actividad, mediante la cual se encarga a TRAGSATEC la realización de funciones de tramitación administrativa consistentes en la validación, evaluación de las solicitudes presentadas en el procedimiento de revalidación de productos veterinarios y preparación de la resolución de concesión o denegación de la correspondiente autorización. La

³³ El IEO ha justificado la anulación en la segunda encomienda de una parte del gasto por importe de 105.504,37 euros en "el retraso ocasionado en el plazo de finalización de las obras de construcción por el incendio declarado en la planta de atunes con fecha de 28 de Noviembre de 2013, cuando se encontraban las obras con un porcentaje de avance del 95%. Los importantes destrozos producidos en la obra y equipamientos han obligado a la reconstrucción de las obras hasta llegar al estado en que se encontraban antes del siniestro, a cargo del contratista TRAGSA, momento en el que se continuará con las obras de construcción, para lo que será necesario reajustar la distribución del crédito presupuestario previsto. Se significa que con fecha de 28 de Noviembre de 2014 se ha llegado al fin de las obras de construcción necesarias para restablecer las obras al estado previo al incendio". A la vista de lo señalado por el IEO hubiera procedido tramitar una modificación de la encomienda fijando un nuevo plazo para finalizar la obra y redistribuyendo los créditos de acuerdo con los nuevos plazos de ejecución, en lugar de la anulación del crédito tramitada.



TRIBUNAL DE CUENTAS

encomienda se justificó en la sobrecarga de trabajo de la AEMPS, en el grado de especialización que precisaba el desarrollo de la actividad y el carácter confidencial de la información a manejar, considerando que no era conveniente ampliar los medios personales al tratarse de trabajos puntuales.

Sin embargo, la naturaleza de las tareas encomendadas pone de manifiesto que la encomienda fue utilizada como un instrumento para suplir insuficiencias de personal, atribuyendo al medio propio la realización de trabajos de apoyo en el ejercicio de las competencias ordinarias atribuidas por el ordenamiento jurídico a la agencia, en concreto, "proceder a la renovación, actualización, revisión o adecuación de las autorizaciones y registros de medicamentos de uso humano y veterinario ya comercializados, así como de sus controles técnicos e inscribir, mantener y actualizar el Registro de Especialidades Farmacéuticas de uso humano y veterinario" (art. 5 del Real Decreto 520/1999, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de la AEMPS). Estas tareas se encuentran además estrechamente vinculadas al ejercicio de potestades administrativas, con los riesgos que ello comporta (vid. epígrafe II.2.2.2 de este Informe).

II.7.11.2. La segunda encomienda analizada fue suscrita el 8 de marzo de 2012 con ISDEFE para la "gestión de las actividades técnicas en materia de apoyo a la implantación del sistema de contabilidad analítica de la AEMPS", con un presupuesto de 247.297,44 euros. (**expte. AEMPS 2**). Si bien esta encomienda se justifica en la insuficiencia de medios personales de la AEMPS, en este caso trata de satisfacer una necesidad puntual y específica como es la implantación de un sistema de contabilidad analítica. No obstante, debe cuestionarse si la selección de ISDEFE como medio para su ejecución fue la más adecuada ya que debe recordarse que su objeto social, de acuerdo con el artículo 2 de sus Estatutos, comprende "la prestación de servicios de ingeniería, consultoría y asistencia técnica, en especial, los destinados a la Defensa y Seguridad", y otras actividades relacionadas con este ámbito, de lo que también es indicativa su razón social: Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A. (ISDEFE).

II.7.11.3. Ambas encomiendas se formalizaron por los órganos competentes en un documento de estructura similar a un contrato, acompañándose la primera de ellas de un pliego de prescripciones técnicas. En ambos casos se incorporó el correspondiente certificado de insuficiencia de medios.

No se ha incorporado al expediente ningún documento que permita acreditar que se haya llevado a cabo ningún seguimiento o control específico de los concretos trabajos desempeñados en ejecución de la encomienda. En el **expte. AEMPS 2** se previó que, con una periodicidad trimestral, ISDEFE presentara un informe de seguimiento justificativo de las actividades realizadas y los gastos y costes en los que hubiera incurrido, sin que de los mismos haya quedado constancia alguna en el expediente. No obstante, constan las actas de recepción de los trabajos.

II.7.12. Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA)

II.7.12.1. Como se ha señalado en el encabezado del apartado II.7 de este informe el Organismo Autónomo Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA) ha sido seleccionado como muestra para verificar *in situ* los procedimientos de gestión en el caso de los organismos públicos dependientes de los ministerios. Por ello, además de llevar a cabo una amplia selección de sus expedientes, los trabajos de fiscalización se efectuaron en la sede del



TRIBUNAL DE CUENTAS

organismo analizándose las cuestiones organizativas y de planificación relacionadas con el uso de las encomiendas de gestión, así como la normativa interna aplicada, y verificándose todos los aspectos referidos a su gestión, desde su preparación y formalización hasta el control de su ejecución, terminación y liquidación.

II.7.12.2. ENESA es un organismo autónomo, dependiente del MAGRAMA a través de la Subsecretaría del Departamento, que actúa como órgano de coordinación y enlace por parte de la Administración para el desarrollo de los Seguros Agrarios. Sus funciones se concretan, fundamentalmente, en la elaboración del Plan Anual de Seguros Agrarios, en la concesión de subvenciones a los agricultores y ganaderos para atender al pago de una parte del coste del seguro y en la colaboración con las Comunidades Autónomas en estas materias. En el Real Decreto 2329/1979, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para aplicación de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, sobre Seguros Agrarios Combinados se establecen sus funciones:

- Elaborar y proponer al Gobierno el Plan Anual de Seguros Agrarios.
- Proponer al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, para su aprobación, las condiciones técnicas mínimas de cultivo, los rendimientos asegurables, los precios a efectos del seguro y las fechas límite de suscripción de las pólizas de seguro.
- Controlar, en el ámbito agrario, el desarrollo y la aplicación de los Planes de Seguros, así como suscribir con la Agrupación de Entidades Aseguradoras un convenio para la ejecución del Plan.
- Realizar los estudios necesarios sobre los daños ocasionados a las producciones agrarias, los medios de prevención de riesgos y los de investigación que sean necesarios para su cobertura.
- El fomento y la divulgación de los seguros.
- Asesorar al sector agrario en todas las materias relacionadas con los Seguros Agrarios.
- Actuar como árbitro de equidad en todas las cuestiones que puedan surgir y que sean sometidas a su decisión arbitral por ambas partes (asegurado y asegurador).
- Informar sobre las condiciones especiales y tarifas elaboradas, para cada línea de seguro, por la Agrupación de Entidades Aseguradoras.

El ejercicio de estas funciones requiere la realización de una serie de actividades de carácter recurrente en cuya ejecución las encomiendas de gestión juegan un papel esencial, debido fundamentalmente a la insuficiencia de la plantilla del organismo.

Desde el punto de vista del procedimiento, ENESA dispone de una guía para la tramitación de las encomiendas de gestión, denominada literalmente "*Encomienda de gestión a TRAGSATEC*", en la que se describen los pasos a seguir para encargar gestiones con cargo a la aplicación presupuestaria 640 y otras. Llama la atención que esta guía no haga referencia a algunos trámites que son legalmente obligatorios como el informe de los servicios jurídicos, la aprobación del gasto y del compromiso de gasto, el reconocimiento de la obligación y la propuesta de pago y el propio acuerdo de encomienda que es sustituido por un documento denominado "Oferta de aceptación", firmado por el Director o el Presidente del organismo en función de su importe, y que es remitido a TRAGSATEC para su aceptación.



TRIBUNAL DE CUENTAS

El procedimiento contempla la elaboración de una memoria del trabajo solicitado y de un Pliego de Condiciones de la Encomienda de Gestión, aprobado también por el Director o el Presidente en función de su importe, en el que se detalla el alcance de los trabajos a realizar.

II.7.12.3. ENESA ha formalizado en el periodo fiscalizado un total de 15 encomiendas por 2.030.891,92 euros de las que se han seleccionado para su fiscalización 10 por importe de 1.964.173,47 euros. Todas fueron encargadas a TRAGSATEC y tienen un carácter estructural y permanente, salvo una, que tuvo por objeto la gestión puntual de programas de subvenciones cuya finalidad fue paliar los daños originados por catástrofes o situaciones especiales.

Del análisis de la gestión y de los expedientes se han obtenido, como más significativos, los siguientes resultados:

- La justificación formal de la encomienda se incorpora en la memoria y por lo general se limita a señalar la insuficiencia de los recursos del organismo para hacer frente a los trabajos objeto del encargo y a destacar la experiencia y solvencia profesional de TRAGSATEC derivada de su condición de desarrolladora de todos los programas y sistemas informáticos relacionados con el Sistema de Gestión de Subvenciones a los Seguros Agrarios.
- ENESA dispone de dos herramientas informáticas -el Sistema Gestor de Subvenciones de Seguros Agrarios (SGSSA) y el portal web-, que resultan esenciales en la gestión de las ayudas que gestiona, y la mayoría de las encomiendas encargadas a TRAGSATEC tienen por finalidad el mantenimiento y evolución de las mismas, aunque junto a estas actividades se incluyen otras de carácter estrictamente administrativo asociadas al ejercicio de las competencias atribuidas al organismo, que forman parte de su actividad habitual, y cuyo objeto no es otro que la gestión de las propias subvenciones.

Pierden de esta forma las encomiendas el carácter ocasional que su naturaleza comporta, convirtiéndose en un mecanismo para compensar insuficiencias estructurales de la plantilla de ENESA. El encargo recurrente por parte de ENESA de los trabajos asociados a la gestión de las subvenciones, desde su concesión hasta el control de los reintegros de ayudas abonadas indebidamente, supone que el recurso al ente instrumental no viene a satisfacer una necesidad puntual sino que implica el desempeño de funciones que constituyen la esencia misma de la actividad ordinaria de ENESA (vid. epígrafe II.3).

Deberían separarse por tanto los trabajos de carácter informático de los estrictamente administrativos, pudiéndose ejecutar los primeros mediante encomiendas de gestión, si se elige y justifica esta alternativa frente a la del contrato, y dotándose de los recursos necesarios para la ejecución de los segundos, dado su carácter estructural, minimizando de esta forma algunos de los principales riesgos asociados al empleo de la encomienda para el desempeño de tareas intrínsecamente vinculadas al ejercicio de las competencias atribuidas al organismo por el ordenamiento jurídico (vid. epígrafe II.2).

- Se ha comprobado que el precio de las encomiendas se ha calculado, para cada actividad, aplicando la correspondiente tarifa euros/hora a la dedicación de los distintos perfiles profesionales solicitados. Las tarifas aplicadas en todos los casos son las aprobadas para el grupo TRAGSA para el año 2007 actualizadas para los ejercicios 2011 y 2012.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- Se ha verificado que el organismo ostenta la competencia material en relación con las prestaciones encomendadas y la competencia formal para suscribir el acuerdo de encomienda de gestión, si bien en los expedientes no consta una referencia a la norma atributiva de dicha competencia formal. La ausencia de un documento de formalización de la encomienda impide identificar a la persona que actúa como titular del órgano que suscribe la encomienda. No obstante, se ha comprobado que las "Ofertas de aceptación" y los Pliegos Técnicos fueron aprobados por el Presidente o por el Director de ENESA en función de su importe.
- En cuanto a la tramitación de los expedientes, en ninguno existe un acto formal de aprobación de la encomienda en el que quede constancia que se trata de una decisión unilateral del organismo y su carácter obligatorio para la encomendataria. Antes al contrario, del procedimiento establecido por ENESA podría deducirse, en la medida en que la encomienda se remite a TRAGSATEC para su aceptación, que esta posee capacidad para rechazar los encargos, lo que resultaría incompatible con su naturaleza imperativa. Tampoco constan en los expedientes los informes del Servicio Jurídico ni los actos administrativos relativos a la gestión presupuestaria (aprobación de la autorización y del compromiso del gasto y del reconocimiento de la obligación), sustituidos estos últimos por la mera aprobación de los documentos contables.
- Desde el punto de vista presupuestario debe señalarse que la mayoría de las encomiendas han sido consideradas como inversiones y su gasto imputado a créditos del capítulo 6, criterio que estaría justificado únicamente para los trabajos específicos de desarrollo de nuevas funcionalidades de las herramientas informáticas, pero no para los trabajos relacionados con la gestión de las subvenciones. El carácter repetitivo de muchos de estos trabajos no es compatible con su consideración como inversión, por lo que deberían imputarse a créditos del capítulo 2.

En el caso de la encomienda por la que se encargan los "*trabajos necesarios de gestión administrativa y tramitación de expedientes para dar cumplimiento al Real Decreto 902/2010, de 9 de julio, y a la Orden ARM/3182/2010, de 9 de diciembre por el que se desarrolla aquel*" (**expte. ENESA11/05**), el gasto se imputó a créditos del capítulo 4 "Subvenciones corrientes", pero se trata de una asistencia técnica mediante la que se encarga a TRAGSATEC la gestión integral de las subvenciones previstas en la citada normativa, por lo que debería haberse tramitado contra créditos del capítulo 2 del presupuesto del organismo.

- Respecto a la ejecución de los trabajos encomendados, se ha comprobado que las encomiendas no prevén mecanismos específicos de control y seguimiento de su ejecución, limitándose los pliegos técnicos a señalar que corresponde al organismo la dirección de los trabajos y que su abono se efectuará contra factura y una vez certificada de conformidad su ejecución. En ningún caso se establece la obligación para la entidad encomendataria de presentar informes de las actividades realizadas, lo que resultaría conveniente en el caso de las encomiendas cuyos trabajos no se materializan en entregables concretos.

En algunos expedientes no consta la solicitud dirigida a la IGAE para la designación de representante para acudir a la comprobación material de la inversión, incumpliendo lo establecido en el art. 28.4 del RD 2188/1995, de 28 de diciembre, según redacción dada



TRIBUNAL DE CUENTAS

por la disposición final sexta del RD 807/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la LCSP, que obliga a los centros gestores a realizar dicha solicitud para las inversiones superiores a 50.000 euros (**exptes. ENESA 11/01, 11/02, 11/03, 11/06, 12/03 y 12/04**).

Se ha acreditado la ejecución de todas las actividades previstas en las encomiendas seleccionadas en los términos establecidos en los pliegos técnicos que las regulan y no se han detectado irregularidades en las cuentas justificativas de los pagos realizados, constando en las mismas las correspondientes facturas y los certificados de conformidad de los directores de los trabajos.

II.7.12.4. Dado que la mayor parte de los trabajos fueron encomendados y tarifados en función de un determinado número de horas de trabajo dedicadas según los distintos perfiles profesionales requeridos en cada caso, este Tribunal de Cuentas solicitó a ENESA información sobre el personal asignado por TRAGSATEC para ejecutar dichos trabajos y sobre el control llevado a cabo por el organismo para comprobar su adecuación a la encomienda. Del análisis de la información obtenida se han obtenido los siguientes resultados:

- El organismo no había efectuado ningún control específico y no contaba con la información solicitada y por tanto tuvo que solicitarla *ex profeso* a TRAGSATEC para poder cumplimentar la petición de este Tribunal.
- Un número significativo de trabajadores, siete en 2011 y seis en 2012, ejecutaron trabajos correspondientes a tres o más encomiendas de las formalizadas en el periodo.
- Las horas de dedicación de alguno de los trabajadores de TRAGSATEC aplicadas para su facturación superaron ampliamente las horas teóricas máximas anuales (1.780 horas/año). Según la información trasladada a ENESA por TRAGSATEC, en el año 2011 un analista habría dedicado a la ejecución de estas encomiendas un total de 2.241,5 horas, un analista programador 2.325,5 horas, un programador sénior 2.088 horas y un titulado superior de 5 a 10 años de experiencia 1.906,5 horas, lo que resulta materialmente imposible.
- También se ha contrastado el número de horas de dedicación certificadas en cada encomienda con el número máximo de horas realizables entre las fechas de inicio y finalización de los trabajos, resultando que 13 trabajadores superaron las horas de dedicación máximas. Así:
 - o Dos programadores sénior participaron en una encomienda vigente desde el 01/03/2011 hasta el 21/11/2011 (1.350 horas máximas) y habrían dedicado a su ejecución un total de 1.566 horas cada uno de ellos.
 - o Un titulado superior de 1 a 3 años de experiencia participó en una encomienda vigente desde el 05/12/2011 hasta el 31/12/2011 (127,5 horas máximas) y habría dedicado a su ejecución un total de 350 horas.
 - o Un analista y un analista programador participaron en cuatro y tres encomiendas respectivamente desde el 01/03/2011 hasta el 21/11/2011 (1.350 horas máximas) y habrían dedicado a su ejecución un total de 2.241,5 horas y 2.325,5 horas respectivamente.
 - o Dos titulados superiores de 1 a 3 años de experiencia participaron en dos encomiendas vigentes desde el 01/03/2011 hasta el 21/11/2011 (1.350 horas



TRIBUNAL DE CUENTAS

- máximas) y habrían dedicado a su ejecución un total de 1.740 horas cada uno de ellos.
- Un programador sénior participó en dos encomiendas vigentes desde el 01/03/2011 hasta el 21/11/2011 (1.350 horas máximas) y habría dedicado a su ejecución un total de 2.088 horas.
 - Un analista programador participó en tres encomiendas vigentes desde el 12/03/2012 hasta el 03/12/2012 (1.395 horas máximas) y habría dedicado a su ejecución un total de 1.825 horas.
 - Un titulado superior de 1 a 3 años de experiencia participó en dos encomiendas vigentes desde el 12/03/2012 hasta el 15/11/12 (1.282,5 horas máximas) y habría dedicado a su ejecución un total de 1.814 horas.
 - Un analista programador participó en una encomienda vigente desde el 06/11/2012 hasta el 17/12/2012 (210 horas máximas) y habría dedicado a su ejecución un total de 807 horas.
 - Un titulado superior de 1 a 3 años de experiencia participó en dos encomiendas vigentes desde el 12/03/2012 hasta el 03/12/2012 (1.395 horas máximas) y habría dedicado a su ejecución un total de 1.803 horas.
 - Un analista participó en una encomienda vigente desde el 12/03/2012 hasta el 10/10/2012 (1.102,5210 horas máximas) y habría dedicado a su ejecución un total de 1.505 horas.

Todo lo anterior pone de manifiesto una total ausencia de control por parte de ENESA respecto de las personas dedicadas a la ejecución de los trabajos, lo que ha supuesto que el organismo ha dado por buena la facturación de TRAGSATEC sin advertir que en algunos casos aunque los servicios fueron prestados de conformidad y facturados sin sobrepasar los importes previstos en la encomienda, su justificación pormenorizada habría sido errónea al atribuirse a algunas de dichas personas un número de horas trabajadas que resultaba de imposible prestación.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. CONCLUSIONES

III.1.1. En relación con el régimen de las encomiendas a medios propios (*subapartado II.1*)

1ª) El recurso a las encomiendas a medios propios ha adquirido una dimensión cuantitativa y cualitativamente relevante como técnica de gestión dentro del ámbito de las AAPP. Sin embargo su regulación sustantiva es escasa y asistemática y se encuentra dispersa en textos normativos de distinto rango y alcance sectorial y territorial, lo que determina que existan problemas prácticos de muy diversa índole en su aplicación.

2ª) Como consecuencia de lo anterior se ha constatado la existencia de cierta confusión entre las figuras de la encomienda de gestión "de carácter administrativo" regulada en el art. 15 de la LRJPAC y la encomienda de gestión "a medios propios" regulada en los arts. 4.1.n) y 24.6 del TRLCSP, confusión derivada entre otras causas de la identidad de su denominación.



TRIBUNAL DE CUENTAS

3ª) Las encomiendas o encargos a medios propios se configuran como una relación de naturaleza instrumental, no contractual, de carácter interno, dependiente y subordinado, caracterizada por ser de ejecución obligatoria para las encomendatarias, con sujeción a las instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante y cuya retribución se fija por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependen (art. 24.6 del TRLCSP). Sin embargo, con frecuencia las encomiendas han adoptado la forma o la estructura de contrato, convenio, pacto u otras formas de acuerdo de voluntades, lo que no se ajusta conceptualmente a su naturaleza instrumental.

III.1.2. En relación con la planificación del recurso a las encomiendas (subapartado II.3)

4ª) A pesar de la importancia adquirida por la encomienda como herramienta de gestión no existe una planificación específica de esta actividad ni en los ministerios en su conjunto, ni en las unidades en las que el recurso a este mecanismo resulta más habitual o en las que se ha demostrado su carácter estratégico. Tampoco se ha acreditado la realización de estudios específicos por parte de los órganos y entidades fiscalizados que acrediten las ventajas de recurrir a la encomienda de gestión frente a los procedimientos de licitación pública o a otras formas de gestión.

5ª) Desde el punto de vista presupuestario, una gran mayoría de las encomiendas analizadas se han imputado a créditos del capítulo 6 "Inversiones reales", lo que en algunos casos no se ha ajustado a los códigos de clasificación económica establecidos por la Resolución de 19 de enero de 2009, de la Dirección General de Presupuestos, vigente en el periodo fiscalizado, atendiendo a la verdadera naturaleza del gasto. Así, cuando las encomiendas eran de actividad o cubrían insuficiencias de plantilla, deberían haber sido consideradas como gastos corrientes y haber sido imputadas al capítulo 2, y cuando tuvieron naturaleza subvencional su imputación debería haberse realizado a créditos de los capítulos 4 ó 7.

III.1.3. En relación con la justificación de la procedencia del empleo de la encomienda (epígrafe II.2.1, subepígrafes II.6.1.1.A, II.6.2.1.A y II.6.3.1.A y subapartado II.7)

6ª) La justificación del recurso a la encomienda se ha basado principalmente en la falta de medios para el desarrollo de las actividades encargadas, en la celeridad en su formalización y flexibilidad en su ejecución, en la incapacidad del mercado para prestar los servicios requeridos, o simplemente en la mayor idoneidad de que los trabajos fueran ejecutados por la entidad encomendataria por su experiencia o especialización. Estas causas no pueden justificar por sí solas el recurso a la encomienda -salvo la referida a la incapacidad del mercado-, máxime si, como se ha comprobado, las entidades encomendatarias han procedido habitualmente al recurso de la subcontratación por no disponer de los medios necesarios para su ejecución. Además, esta justificación ha consistido con carácter general, y salvo excepciones, en el mero enunciado formal, puramente declarativo, de circunstancias o situaciones que en los expedientes no han quedado suficientemente acreditadas, al no estar documentadas mediante los correspondientes informes o estudios.

III.1.4. En relación con la determinación del objeto de la encomienda (epígrafe II.1.4, subepígrafes II.6.1.1.B, II.6.2.1.B y II.6.3.1.B y subapartado II.7)

7ª) La razón de ser del recurso a las encomiendas a medios propios consiste en poder responder eficazmente a necesidades puntuales atendiendo a criterios relacionados con la



TRIBUNAL DE CUENTAS

especificidad, la complejidad y el carácter técnico de las prestaciones a realizar, a las que pueden dar respuesta los entes instrumentales especialmente habilitados para ello.

Sin embargo, en un gran número de casos, el recurso a la encomienda ha tenido como finalidad la satisfacción de necesidades de carácter permanente derivadas de la existencia de déficits estructurales de plantilla, a través de la aportación de los medios personales necesarios para ello. Se trata de encomiendas de actividad, de carácter estructural, reiteradas en el tiempo, que no responden al carácter concreto y específico que deberían tener las encomiendas de gestión y que han sido, sin embargo, frecuentes. De este proceder se deriva además un riesgo potencial de descapitalización de las administraciones que tienen atribuidas las competencias, al derivarse hacia los medios propios los recursos que en buena lógica deberían estar destinados en aquellas.

8ª) En otros casos, las encomiendas se han utilizado como medio para financiar actividades que de otro modo hubieran debido ser objeto de una subvención o para canalizar actividades acordadas con otras AAPP en convenios de colaboración preexistentes, o simplemente se han utilizado como recurso ágil y flexible para la provisión de obras y servicios en sustitución de la licitación pública, todas ellas razones que, por sí solas, resultan ajenas a la verdadera naturaleza y razón de ser de esta figura.

III.1.5. En relación con el ejercicio de competencias y potestades administrativas (epígrafe II.2.2, subepígrafes II.6.1.1.C, II.6.2.1.C y II.6.3.1.C y subapartado II.7)

9ª) En ocasiones el objeto de la encomienda ha sido definido de forma que ha resultado coincidente con la competencia atribuida normativamente al órgano encomendante, lo que ha dado lugar a la sustitución fáctica del órgano en el ejercicio de sus tareas propias por la entidad encomendada. Esta circunstancia, unida al carácter recurrente de muchas encomiendas y a la carencia de recursos humanos propios ha supuesto una fuerte dependencia de los medios instrumentales, especialmente en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y en el Ministerio de Fomento, hasta el punto de que la operatividad de algunas unidades administrativas se vería seriamente comprometida si se prescindiera de este recurso.

10ª) La excesiva vinculación de algunas encomiendas con el ejercicio de competencias administrativas propias de los órganos encomendantes ha supuesto que en ocasiones se hayan encomendado trabajos que llevaron aparejada la participación en el ejercicio de potestades públicas, lo que no se acomoda a nuestro ordenamiento jurídico, habida cuenta de que, con carácter general, los entes instrumentales han estado sujetos al derecho privado (singularmente las sociedades mercantiles estatales), y el Estatuto Básico del Empleado Público reserva en exclusiva a los funcionarios públicos el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de dichas potestades.

III.1.6. En relación con el procedimiento y la tramitación de las encomiendas (epígrafe II.1.4, subepígrafes II.6.1.3, II.6.2.3 y II.6.3.3 y subapartado II.7)

11ª) Como consecuencia de la falta de determinación legal de un concreto procedimiento aplicable, dentro del ámbito fiscalizado no se han aplicado criterios homogéneos en la tramitación de las encomiendas ni en la formación de sus expedientes, en muchos casos ni siquiera a nivel departamental, ni tampoco en los documentos de formalización, con la salvedad a este respecto del Ministerio de Fomento en el que se ha empleado un modelo



TRIBUNAL DE CUENTAS

normalizado. Han resultado por ello muy frecuentes las omisiones de trámites y documentos esenciales de todo tipo.

III.1.7. En relación con la aplicación del sistema de tarifas para la determinación del precio (epígrafe II.5, subepígrafes II.6.1.1.D; II.6.2.1.D y II.6.3.1.D y subapartado II.7)

12ª) Las encomiendas, como instrumentos generadores de gasto, requieren que el precio a satisfacer por los servicios prestados sea cierto. Sin embargo no existe una regulación general que discipline el régimen económico de las encomiendas y los criterios para la determinación de las tarifas a aplicar. Es en la normativa reguladora de cada uno de los distintos entes instrumentales donde se establece el régimen retributivo de los encargos que en cada caso les sean encomendados y donde se explicita, con diferentes enunciados, por un lado, la obligación de proceder a la valoración de la retribución aplicando las tarifas formalmente aprobadas y, por otro, la necesidad de que estas respondan a los costes reales de las prestaciones realizadas.

13ª) El cálculo del presupuesto de una encomienda debe responder por tanto a la aplicación de unos precios unitarios, en este caso las tarifas, referidos a los distintos componentes de la prestación, a las diferentes unidades que se entreguen o a las unidades de tiempo que se estimen necesarias para realizar los trabajos encargados. Sin embargo la indeterminación del objeto y de las actividades a ejecutar, circunstancia bastante habitual, ha supuesto una seria limitación a la hora de fijar adecuadamente la retribución de la encomienda, en la medida en la que la falta de concreción del objeto impide o dificulta seriamente la correcta definición de los componentes de la prestación. Esta situación se produce especialmente en aquellos casos en los que la prestación consiste en la puesta a disposición de una unidad administrativa o de un órgano encomendante de recursos humanos para la realización de su actividad ordinaria, definiéndose componentes homogéneos de la prestación de forma forzada (número de expedientes tramitados, informes o proyectos tipo realizados valorados unitariamente) que no responden en sentido estricto a la tipología de los servicios realmente prestados (horas de trabajo por categorías profesionales).

14ª) Tampoco los documentos de formalización de las encomiendas ni los pliegos técnicos han contemplado medidas específicas para minimizar el riesgo de una posible falta de adecuación de los precios así tarifados a su coste real, ni en general de otros precios fijados a tanto alzado cuando no existía tarifa previamente fijada para la prestación encargada, limitándose a señalar de forma meramente declarativa que se ajustan a los de mercado, o que se corresponden con los fijados para prestaciones similares en otras encomiendas, sin que se acredite en los expedientes ninguna de estas circunstancias. En los casos en los que se ha empleado este sistema para la fijación del precio, estos deberían haber tenido la consideración de gastos "a justificar", de tal forma que la incertidumbre existente a la hora de calcular el presupuesto quedara minimizada por la acreditación posterior justificativa del coste real de la prestación realizada, lo que no ha sucedido en la mayoría de los casos.

15ª) La subcontratación por parte de los entes instrumentales de determinadas actividades encargadas y la falta de control por parte de los encomendantes con la que se ha llevado a cabo esta práctica, ha provocado desviaciones significativas entre el precio abonado por la entidad encomendante y el coste real de las prestaciones en lo atinente a la parte subcontratada. En el proceso de subcontratación realizado por los medios propios se han producido bajas sustanciales con respecto a los presupuestos de licitación, como consecuencia de la competencia generada por su apertura al mercado, convirtiéndose este ahorro en un beneficio adicional para el medio propio, ya que la facturación a la entidad encomendante se ha



TRIBUNAL DE CUENTAS

efectuado habitualmente a los precios fijados en la encomienda sin contemplar dichas bajas obtenidas. Este beneficio hubiera repercutido en los órganos encomendantes si hubieran acudido directamente a la licitación pública (y así hubieran obtenido esas mismas bajas), o si hubieran previsto expresamente esta circunstancia en el documento de formalización de la encomienda.

16ª) No se han llevado a cabo por parte de los órganos encomendantes fiscalizados estudios acerca de si los precios obtenidos mediante la aplicación de las tarifas resultan efectivamente inferiores al valor de mercado, con el fin de verificar que el recurso a la encomienda constituye una solución económicamente ventajosa con respecto a la licitación pública.

III.1.8. En relación con el cumplimiento de los requisitos legales en la selección del ente instrumental para llevar a cabo la encomienda (subapartado II.4, subepígrafes II.6.1.2.B, II.6.2.2.B y II.6.3.2.B y subapartado II.7)

17ª) En todos los casos las entidades encomendatarias reunían los requisitos legales para realizar los encargos encomendados en tanto que eran integrantes del sector público y cumplían con los requisitos establecidos en el artículo 24.6 del TRLCSP, ostentando la condición de medios propios y servicios técnicos de acuerdo con su normativa reguladora y estatutaria.

18ª) Sin embargo los órganos encomendantes han realizado encargos que en ocasiones no resultaban plenamente concordantes con el objeto social de las entidades encomendatarias o no encajaban adecuadamente en el mismo o en su área de especialización funcional y, por tanto, la selección de la encomendataria –obligada a realizar en cualquier caso el encargo en virtud del art. 24.6 del TRLCSP- no habría sido la más idónea. Este Tribunal de Cuentas ha constatado por otra parte la gran amplitud con la que se concibe el objeto social de algunas entidades encomendatarias, lo que ha propiciado que hayan sido utilizadas como “medio para todo”. La carencia de medios para dar cobertura a tan amplio objeto social determina a su vez que con frecuencia las entidades encomendatarias deban contratar con terceros la práctica totalidad o la mayor parte de la ejecución de la encomienda, dando lugar a los problemas derivados de la subcontratación que se han puesto de manifiesto en el presente informe.

III.1.9. En relación con el seguimiento y control de la ejecución de las encomiendas (epígrafes II.2.3, II.2.4 y II.2.5, subepígrafes II.6.1.4, II.6.2.4 y II.6.3.4 y subapartado II.7)

19ª) Por lo general los documentos de formalización de las encomiendas han establecido mecanismos para el seguimiento y control de los trabajos de ejecución de las encomiendas que han resultado insuficientes o se han limitado a exigir la conformidad previa al pago de los trabajos efectivamente realizados. En los casos en los que se han establecido previsiones sobre la obligación de presentar memorias o informes de las actividades realizadas, no siempre se ha exigido su adecuada cumplimentación, observándose una generalizada falta de homogeneidad en las formas de realización efectiva de dicho seguimiento y de la acreditación del cumplimiento de los trabajos realizados.

20ª) En la medida en que la encomienda a medios propios supone en muchos casos la participación en trabajos estrechamente vinculados con el ejercicio ordinario de la competencia por parte de los órganos y unidades administrativas, se han advertido elevados riesgos de que se pueda incurrir en supuestos de cesión de trabajadores, cuando ello ha tenido lugar mediante la puesta a disposición de personal para la prestación de los servicios encomendados.



TRIBUNAL DE CUENTAS

21ª) Es frecuente el recurso a la subcontratación por parte de los entes instrumentales para ejecutar algunas de las prestaciones objeto de los encargos encomendados. Sin embargo, no hay establecido expresamente por ley un límite general a la subcontratación para la ejecución de las encomiendas (si bien existen previsiones singularmente establecidas para concretos medios propios como es el caso de TRAGSA o SENASA, que lo tienen fijado en el 50% del importe total del encargo).

22ª) En cualquier caso, los órganos encomendantes no han establecido en los documentos de formalización de las encomiendas previsiones específicas suficientes en materia de subcontratación, ni han llevado a cabo controles que permitieran conocer el grado y el alcance de la subcontratación efectivamente realizada por las encomendatarias para ejecutar la prestación, o incluso saber si dicha subcontratación ha tenido lugar o no. Ello ha impedido conocer a los encomendantes si se excedieron los límites fijados a dicha subcontratación (por ley en el caso de TRAGSA o SENASA, o en la propia encomienda cuando así se ha establecido), circunstancia que efectivamente se ha producido según ha comprobado este Tribunal; y sobre todo, poder evaluar si el ente instrumental resultaba idóneo, o no, para llevar a cabo la prestación encomendada.

23ª) La ausencia de límites generales a la subcontratación y la ausencia de previsiones suficientes y controles sobre la misma son factores decisivos que determinan que a través de este mecanismo los entes instrumentales han podido actuar como meros intermediarios que habrían procedido a la contratación de determinadas prestaciones, en sustitución de su administración matriz, sin aplicar la legislación reguladora de la contratación pública con la misma extensión y rigurosidad que la prevista para las AAPP, determinando con ello un cambio de régimen jurídico en materia de contratación pública, mucho más rápido y flexible en su tramitación, pero también con muchas menos garantías para el interés público, al sustituir un eventual contrato administrativo (si lo hubiera celebrado directamente la administración) por uno privado (celebrado por un ente instrumental sujeto a derecho privado).

III.2. RECOMENDACIONES

1ª) Debería procederse a regular la figura de las encomiendas o encargos a medios propios, actualmente contemplada en los arts. 4.1.n) y 24.6 del TRLCSP, mediante una norma sustantiva con rango de ley que defina pormenorizadamente los requisitos y aspectos determinantes del recurso a esta figura, su régimen económico con fijación de criterios homogéneos para el establecimiento de las tarifas, así como los procedimientos aplicables para su tramitación y para su adecuado seguimiento y control.

2ª) Debería procederse al cambio de su denominación legal (*nomen iuris*) para evitar posibles confusiones con las encomiendas de gestión reguladas en el art. 15 de la LRJPAC.

3ª) La justificación del recurso al empleo de la encomienda debe estar siempre sustentada en informes o estudios que acrediten, por un lado, la existencia de las necesidades a satisfacer y la carencia de medios técnicos idóneos para afrontarlas directamente por los órganos o unidades administrativas encomendantes, y por otro, la mayor idoneidad del empleo de la encomienda frente a otras formas posibles de suplir las necesidades a cubrir (procedimiento de licitación pública, convenios de colaboración, convocatoria de subvenciones, etc.). En todo



TRIBUNAL DE CUENTAS

caso, debe acreditarse y documentarse con los informes oportunos, que la opción de la encomienda es la más idónea por razones de economía o de eficiencia.

4ª) El recurso a las encomiendas o encargos a medios propios en aquellos departamentos, organismos o unidades en los que constituye una forma habitual de apoyo en la gestión (muy especialmente en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y en el Ministerio de Fomento), debe ser tenido necesariamente en cuenta a la hora de llevar a cabo su planificación estratégica ligándola a la planificación de sus propios recursos humanos con el fin de evitar la descapitalización de su propio personal técnico especializado.

5ª) Debe evitarse recurrir a las encomiendas a medios propios para suplir carencias estructurales de personal, debiendo ser solventadas estas últimas a través de la adecuada dotación de las plantillas. Tampoco debe ser empleado el recurso a la encomienda para canalizar la participación financiera de la AGE en proyectos conjuntos con otras administraciones (para lo cual debe acudir a los convenios de colaboración o a la articulación de subvenciones o transferencias entre administraciones), ni para articular la gestión de subvenciones públicas (para lo cual debe acudir a los mecanismos previstos en la Ley General de Subvenciones reguladores de las entidades colaboradoras en la gestión de subvenciones).

6ª) Los órganos y entidades deben evitar que a través del recurso a las encomiendas se produzca una traslación del ejercicio de las competencias propias, de naturaleza administrativa, a los entes instrumentales, y menos aún del ejercicio de potestades públicas, reservado por ley a los funcionarios públicos.

7ª) Los trabajos objeto de los encargos deben concretarse con detalle. Con ello, además de asegurar su estricta adecuación a los fines que motivan el encargo, se hace posible que la retribución de la encomienda pueda ser fijada con precisión mediante la aplicación de las correspondientes tarifas. Los órganos y entidades encomendantes deben asegurarse que el precio obtenido mediante la aplicación de las tarifas se ajuste a los costes reales de la prestación y no sea superior al valor de mercado, pues de lo contrario deberían recurrir a la licitación pública, salvo que existieran otras razones de interés público debidamente justificadas y acreditadas.

8ª) Los precios de determinados componentes de la prestación fijados a tanto alzado, deben tener la consideración de "gastos a justificar" y por tanto, para su abono, los órganos o entidades encomendantes deben exigir su pormenorizada justificación documental a las encomendatarias. En relación con estos "gastos a justificar", debe evitarse la doble imposición por IVA sobre la prestación de un único servicio, para lo cual, las encomendatarias no deben aplicar el impuesto a aquellas prestaciones por las que, previamente, ya ha sido abonado.

9ª) Los órganos o entidades encomendantes deben seleccionar adecuadamente el ente instrumental al que hacer el encargo asegurándose de que su objeto social comprende las actividades que constituirán el objeto de la encomienda. Deben también asegurarse de que la encomendaria cuenta con medios suficientes para afrontar por sí misma el encargo, sin necesidad de tener que acudir, de modo relevante, a la subcontratación. Por otra parte, con el fin de garantizar la especial idoneidad de los entes instrumentales para llevar a cabo determinadas tareas singularmente cualificadas o especializadas, deberían revisarse sus Estatutos o las normas atributivas de sus funciones, con el fin de evitar una excesiva amplitud



TRIBUNAL DE CUENTAS

de sus objetos sociales, que los aboca a la pérdida de la especialización que, en definitiva, constituye su razón de ser.

10ª) Deben evitarse los encargos a entes que de forma recurrente han tenido que proceder a la subcontratación de la parte esencial de los encargos. Los órganos competentes de la AGE deben valorar la supresión de aquellos entes instrumentales que con carácter reiterado incurren en estas prácticas.

11ª) Debería establecerse de forma expresa un límite legal general a la subcontratación.

12ª) La subcontratación solo debería ser admitida si se contempla expresamente dicha posibilidad en el documento de formalización de la encomienda o en sus pliegos reguladores, con exigencia de autorización expresa del encomendante previa notificación, y limitada a prestaciones accesorias al objeto principal del encargo. La retribución de las prestaciones que sean objeto de subcontratación deberían ser fijadas con arreglo al coste real del contrato llevado a cabo por el ente instrumental, sin perjuicio de la inclusión de los gastos de tramitación y gestión de la subcontratación, que deberían estar específicamente tarifados. Los órganos encomendantes deben además verificar que la subcontratación se ha llevado a cabo de conformidad con lo prescrito por el inciso final del artículo 4.1.n) del TRLCSP.

13ª) Los órganos encomendantes deben incorporar a los pliegos que hayan de regir la ejecución de las encomiendas los medios necesarios para asegurar el adecuado y efectivo seguimiento y control de los trabajos encargados durante su ejecución y conservar el poder de decisión sobre las vicisitudes que puedan sobrevenir en su curso, especialmente en las encomiendas de actividad, que tienen un carácter más estructural o recurrente.

Madrid, 30 de abril de 2015
EL PRESIDENTE

Fdo.: Ramón Álvarez de Miranda García



TRIBUNAL DE CUENTAS

ANEXOS



TRIBUNAL DE CUENTAS

ÍNDICE DE ANEXOS

- ANEXO 1: ENCOMIENDAS FORMALIZADAS EN EL PERIODO 2011-2012.
- ANEXO 2: RELACIÓN DE EXPEDIENTES FISCALIZADOS.
- ANEXO 3: DOCUMENTACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN SOLICITADOS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS PARA SU FISCALIZACIÓN.



TRIBUNAL DE CUENTAS

ANEXO 1

ANEXO 1: ENCOMIENDAS FORMALIZADAS EN EL PERIODO 2011-2012

ORGANO O ENTIDAD ENCOMENDANTE	2011		2012		TOTAL 2011-2012	
	Nº de ENCOMIENDAS	IMPORTE (en euros)	Nº de ENCOMIENDAS	IMPORTE (en euros)	Nº de ENCOMIENDAS	IMPORTE (en euros)
MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE	257	187.407.839,94	94	64.688.213,73	351	252.096.053,67
PARQUES NACIONALES	55	28.259.786,93	12	22.151.990,67	67	50.411.777,60
AGENCIA PARA EL ACEITE DE OLIVA	1	454.611,92	1	461.400,73	2	916.012,65
ENTIDAD ESTATAL DE SEGUROS AGRARIOS	9	1.019.444,54	6	1.011.447,38	15	2.030.891,92
FONDO ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA	20	19.922.453,65	18	23.032.169,17	38	42.954.622,82
CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL DUERO	15	8.259.696,51	14	3.044.438,21	29	11.304.134,72
CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO	36	5.241.144,61	22	3.935.051,80	58	9.176.196,41
CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR	10	3.923.567,77	8	5.094.743,30	18	9.018.311,07
CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA	11	4.106.566,08	12	7.429.169,74	23	11.535.735,82
CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR	22	11.000.811,22	4	779.072,13	26	11.779.883,35
CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL MIÑO-SIL	6	2.431.061,17	6	675.280,69	12	3.106.341,86
CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA	11	3.736.515,39	4	1.195.577,86	15	4.932.093,25
CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL CANTRÁBRICO	5	1.029.049,80	3	307.285,21	8	1.336.335,01
CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO	36	24.396.816,28	22	15.276.820,24	58	39.673.636,52
MANCOMUNIDAD DE LOS CANALES DEL TAIBILLA	5	1.786.149,62	2	1.644.101,16	7	3.430.250,78
AGENCIA ESTATAL DE METEOROLOGÍA	5	631.161,47	2	2.482.648,03	7	3.113.809,50
MINISTERIO DE FOMENTO	53	36.691.365,19	39	26.093.975,28	92	62.785.340,47
CENTRO DE ESTUDIOS Y EXPERIMENTACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS	2	112.192,83	1	77.386,91	3	189.579,74
AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA	29	16.783.189,17	29	18.954.215,64	58	35.737.404,81

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 30/04/2015

1 de 2

ANEXO 1: ENCOMIENDAS FORMALIZADAS EN EL PERIODO 2011-2012

ORGANO O ENTIDAD ENCOMENDANTE	2011		2012		TOTAL 2011-2012	
	Nº de ENCOMIENDAS	IMPORTE (en euros)	Nº de ENCOMIENDAS	IMPORTE (en euros)	Nº de ENCOMIENDAS	IMPORTE (en euros)
MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	27	21.754729,87	16	4.377.616,38	43	26.132.346,25
AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS	1	81.849,81	1	81.849,81	2	163.699,62
MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	5	2.099.763,26	4	1.109.848,14	9	3.209.611,40
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO	21	13.797.683,73	12	10.574.911,65	33	24.372.595,38
OFICINA ESPAÑOLA DE PATENTES Y MARCAS	3	714.722,00	2	238.445,59	5	953.167,59
INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA	17	67.504.144,07	8	2.349.187,35	25	69.853.331,42
MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD	19	10.779.103,91	5	1.520.708,41	24	12.299.812,32
INSTITUTO NACIONAL DE CONSUMO	1	162.587,53	1	162.587,53	2	325.175,06
AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN	2	1.161.971,67	1	590.328,88	3	1.752.300,55
INSTITUTO DE LA JUVENTUD	2	99.993,20	1	49.996,60	3	149.989,80
AGENCIA ESPAÑOLA DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS SANITARIOS	4	1.137.102,85	6	1.860.971,54	10	2.998.074,39
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD	38	12.297.726,70	38	16.236.531,23	76	28.534.257,93
INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA AGRARIA Y ALIMENTARIA	4	1.938.267,18	7	2.288.612,58	11	4.226.879,76
INSTITUTO ESPAÑOL DE OCEANOGRAFÍA	6	5.638.347,87	2	2.129.545,99	8	7.767.893,86
INSTITUTO DE SALUD CARLOS III	1	143.360,00	1	143.360,00	2	286.720,00
INSTITUTO DE ASTROFÍSICA DE CANARIAS	1	750,00	1	750,00	2	1.500,00
CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS	3	292.943,99	0	0,00	3	292.943,99
TOTAL	743	496.798.471,73	405	242.050.219,56	1.148	738.848.691,29

ANEXO AL INFORME APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 30/04/2015

2 de 2



TRIBUNAL DE CUENTAS

ANEXO 2

ANEXO 2: RELACIÓN DE EXPEDIENTES FISCALIZADOS

REFERENCIA	ÓRGANO O UNIDAD ENCOMENDANTE	TÍTULO/OBJETO DE LA ENCOMIENDA	PRESUPUESTO (en euros)
MAGRAMA 11/01	D.G. CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL	REFORMA INTERIOR DEL MIRADOR DE MORRO VELOSA PARA CENTRO DE VISITANTES DEL PARQUE NATURAL DE JANDÍA.BETANCURIA (FUERTEVENTURA)	446.495,69
MAGRAMA 11/02	D.G. CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL	DESARROLLO DE ACTUACIONES PARA LA RECUPERACIÓN DE ESPECIES EN PELIGRO DE EXTINCIÓN	2.348.868,06
MAGRAMA 11/03	D.G. CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL	CORRECCIÓN DE TENDIDOS DE RIESGO DE ELECTROCUCIÓN DE AVES AMENAZADAS. CASTILLA-LA MANCHA	3.195.750,10
MAGRAMA 11/04	D.G. CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL	NATURALIZACIÓN DE MASAS DE REPOBLACIÓN, ADECUACIÓN PAISAJÍSTICA Y ACTUACIONES DE USO PÚBLICO EN HÁBITATS FORESTALES DE LA RED NATURA 2000 (SEGOVIA)	2.373.188,31
MAGRAMA 11/05	DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA	PLIEGO DE BASES PARA EL SERVICIO TÉCNICO DE APOYO A LAS ACTUACIONES DEL SERVICIO DE VIGILANCIA Y SANCIONADORA EN EL ÁMBITO DEL ALTO GUADIANA	2.272.712,44
MAGRAMA 11/06	D.G. DE SOSTENIBILIDAD DE LA COSTA Y DEL MAR	CONTRATO DE SERVICIOS PARA LA GESTIÓN DE UNIDADES DE ACTUACIÓN RÁPIDA PARA EL CONTROL Y LIMPIEZA DE VERTIDOS EN PLAYAS	2.125.410,57
MAGRAMA 11/07	D.G. DE SOSTENIBILIDAD DE LA COSTA Y DEL MAR	MANTENIMIENTO, CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL LITORAL DE LA COSTA DE BARCELONA 2010-2012 (BARCELONA)	2.099.999,90
MAGRAMA 11/08	D.G. DE SOSTENIBILIDAD DE LA COSTA Y DEL MAR	TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES DE DERECHOS OCUPACIÓN TERRENOS PÚBLICOS 2010-2012	414.239,12
MAGRAMA 11/09	OFICINA ESPAÑOLA DE CAMBIO CLIMÁTICO	SERVICIO DE APOYO A LA OECC EN LAS ACTIVIDADES DE SU COMPETENCIA RELACIONADAS CON EL SEGUIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE COPENHAGUE (AÑOS 2010-2012)	1.018.997,52
MAGRAMA 11/10	DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN PESQUERA	ELABORACIÓN TRABAJOS DE CONSULTORÍA Y ASISTENCIA TÉCNICA EN LA GESTIÓN DE AYUDAS AL SECTOR PESQUERO EN ESPAÑA FEP 2011	688.571,86
MAGRAMA 11/11	DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS PESQUEROS Y ACUICULTURA	OPERATIVIDAD DEL BUQUE DE INVESTIGACIÓN PESQUERA Y OCEANOGRÁFICA MIGUEL OLIVER	2.541.017,46
MAGRAMA 11/12	DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS PESQUEROS Y ACUICULTURA	DESARROLLO DE LAS CAMPAÑAS DE INVESTIGACIÓN PESQUERA Y OCEANOGRÁFICA DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL MAR	1.241.416,71
MAGRAMA 11/13	D.G. DESARROLLO RURAL Y POLÍTICA FORESTAL	ACCESOS Y PASARELA SOBRE EL RÍO GÁLLEGO	795.836,14

ANEXO 2: RELACIÓN DE EXPEDIENTES FISCALIZADOS

MAGRAMA 11/14	D.G. DESARROLLO RURAL Y POLÍTICA FORESTAL	ENCOMIENDA DE GESTIÓN DE OBRAS CORRESPONDIENTES AL PROYECTO DE ACONDICIONAMIENTO DE VARIOS CAMINOS RURALES EN EL HEMIDELTA DERECHO DEL EBRO	1.702.574,51
MAGRAMA 11/15	SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN	ENCOMIENDA DE GESTIÓN DE SERVICIO PARA LA PRESTACIÓN DE LA ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL APOYO A LA PUESTA EN VALOR DEL PATRIMONIO TERRITORIAL ESTRATÉGICO VINCULADO AL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE	5.882.508,37
MAGRAMA 11/16	DIRECCIÓN GENERAL DE SANIDAD DE LA PRODUCCIÓN AGRARIA	TRABAJOS DE INSPECCIÓN Y ELABORACIÓN DE DOCUMENTACIÓN EN MATERIA DE ACUERDOS FITOSANITARIOS Y CONTROL EN FRONTERA - AÑOS 2011 Y 2012	1.208.800,20
MAGRAMA 11/17	DIRECCIÓN GENERAL DE SANIDAD DE LA PRODUCCIÓN AGRARIA	EJECUCIÓN DE UN PROGRAMA DE LUCHA CONTRA CERATITIS CAPITATA EN CÍTRICOS DE EXPORTACIÓN A EE.UU MEDIANTE LA TÉCNICA DEL INSECTO ESTÉRIL	3.250.000,00
MAGRAMA 11/18	SECRETARÍA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN	EVALUACIÓN Y CONTROL DE LAS ENFERMEDADES EN EL GANADO PORCINO DOMÉSTICO, ASILVESTRADO, ASÍ COMO EN LOS SUIDOS SALVAJES	2.985.160,52
MAGRAMA 11/19	DIRECCIÓN GENERAL DE SANIDAD DE LA PRODUCCIÓN AGRARIA	ENCOMIENDA DE GESTIÓN PARA LA EVALUACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN TÉCNICA DE LOS EXPEDIENTES DE REGISTRO DE LOS MEDIOS DE DEFENSA FITOSANITARIA	1.690.283,84
MAGRAMA 12/01	MINISTRO	SERVICIO DE APOYO A LOS LABORATORIOS DE LA S.G. DE SANIDAD E HIGIENE ANIMAL Y TRAZABILIDAD	7.241.129,87
MAGRAMA 12/02	DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS PESQUEROS Y ACUICULTURA	PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE RESERVAS MARINAS PARA EL AÑO 2013	3.266.931,46
MAGRAMA 12/03	LA SECRETARIA GENERAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN	ENCOMIENDA DE GESTIÓN DE OBRAS DE MEJORA DE INFRAESTRUCTURAS EN MUNICIPIOS DEL MEDIO RURAL DE CANTABRIA (2012-II)	3.492.857,75
MAGRAMA 12/04	LA DIRECTORA GENERAL DE DESARROLLO RURAL Y POLÍTICA FORESTAL	SERVICIO CON 18 EQUIPOS DE PREVENCIÓN INTEGRAL (EPRIF) DE INCENDIOS FORESTALES PARA OTOÑO-INVIERNO-PRIMAVERA 2011-2012	5.775.605,31
MAGRAMA 12/05	LA DIRECTORA GENERAL DE DESARROLLO RURAL Y POLÍTICA FORESTAL	SERVICIO DE EXTINCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES BRIF-I PARA LA CAMPAÑA DE INVIERNO-PRIMAVERA 2012 - 2013	11.083.580,54
MAGRAMA 12/06	DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN PESQUERA	EQUIPOS DE SEGUIMIENTO POR SATÉLITE DE LOS BUQUES PESQUEROS	32.191,19
MAGRAMA 12/07 (1514/2009)	SECRETARÍA DE ESTADO DE MEDIO RURAL Y DEL AGUA	ENCOMIENDA DE GESTIÓN DE SERVICIO PARA LA ESTRATEGIA Y APOYO A LA PRODUCCIÓN DE CASOS SINGULARES DE CONSERVACIÓN, RECUPERACIÓN Y DIFUSIÓN DEL PATRIMONIO PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE	5.834.078,83

ANEXO 2: RELACIÓN DE EXPEDIENTES FISCALIZADOS

MFTO 11/01	D.G. AVIACIÓN CIVIL	TRAMITACIÓN DIVERSAS FASES PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN URGENTE	85.020,18
MFTO 11/02	D.G. AVIACIÓN CIVIL	REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES EN MATERIA DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS	245.782,20
MFTO 11/03	D.G. DE FERROCARRILES	ACUERDO PARA LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN POR EL Mº DE FOMENTO, S.E. DE PLANIFICACIÓN E INFRAESTRUCTURAS (D.G. DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS) A LA SOCIEDAD INGENIERÍA Y ECONOMÍA DEL TRANSPORTE, S.A. (INECO), PARA LA ASISTENCIA TÉCNICA Y ECONÓMICO-FINANCIERA EN LA PREPARACIÓN DE DIFERENTES ASPECTOS DEL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN Y LICITACIÓN DE CINCO CONTRATOS DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS EN EL MARCO DEL PLAN EXTRAORDINARIO DE INFRAESTRUCTURAS DEL Mº DE FOMENTO	2.273.578,64
MFTO 11/04	D.G. MARINA MERCANTE	ASISTENCIA TÉCNICA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO EN MATERIAS DE LA COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA MARINA MERCANTE	299.388,42
MFTO 11/05	SECRETARÍA DE ESTADO DE INFRAESTRUCTURAS, TRANSPORTE Y VIVIENDA	TRABAJOS DE COLABORACIÓN ENTRE SENASA Y LA CIAIAC (COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES E INCIDENTES DE AVIACIÓN CIVIL)	978.327,45
MFTO 11/06	D.G. INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL	A.T. A DIRECCIÓN GENERAL DEL IGN PARA LA REALIZACIÓN DE TRABAJOS RELACIONADOS CON EL CENTRO NACIONAL DE REFERENCIA DE OCUPACIÓN DEL SUELO Y EL PLAN NACIONAL DE OBSERVACIÓN DEL TERRITORIO PERIODO 2011-2012	2.486.557,14
MFTO 11/07	D.G. DE FERROCARRILES	ACUERDO PARA LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN DEL MINISTERIO DE FOMENTO, SECRETARÍA DE ESTADO DE PLANIFICACIÓN E INFRAESTRUCTURAS (DIRECCIÓN GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS) A LA SOCIEDAD MERCANTIL ESTATAL INGENIERÍA Y ECONOMÍA DEL TRANSPORTE, S.A. (INECO), PARA TAREAS DE APOYO EN EL EJERCICIO DE DIVERSAS COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	5.009.358,90
MFTO 11/08	SECRETARÍA DE ESTADO DE INFRAESTRUCTURAS, TRANSPORTE Y VIVIENDA	ENCOMIENDA DE GESTIÓN A INECO PARA EL APOYO EN EL SEGUIMIENTO Y DESARROLLO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE IMPULSO DEL TRANSPORTE FERROVIARIO DE MERCANCIAS EN ESPAÑA	598.803,76
MFTO 11/09	SECRETARÍA DE ESTADO DE INFRAESTRUCTURAS, TRANSPORTE Y VIVIENDA	ENCOMIENDA DE GESTIÓN A TRAGSA, PARA LAS OBRAS DE REMODELACION DEL MERCADO DE ABASTOS DE SANTIAGO DE COMPOSTELA	2.569.308,05
MFTO 11/10	D.G. DE CARRETERAS	ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL SEGUIMIENTO, COMPROBACIÓN Y ELABORACIÓN DE INFORMES PREVIOS A LA SUPERVISIÓN DE PROYECTOS DE TERMINACIÓN DE OBRA, DE INFORMES DE ADAPTACIÓN A LOS CRITERIOS DE EFICIENCIA QUE RIGEN ACTUALMENTE EN EL MINISTERIO E INFORMES TÉCNICOS	3.302.691,25
MFTO 11/11	D.G. AVIACIÓN CIVIL	VALORACIÓN Y ESTUDIO DE AFECCIONES AEROPORTUARIAS	1.381.840,65

ANEXO 2: RELACIÓN DE EXPEDIENTES FISCALIZADOS

MFTO 11/12	D.G. AVIACIÓN CIVIL	REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES EN MATERIA DE SEGUIMIENTO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD	157.991,65
MFTO 11/13	D.G. DE FERROCARRILES	ENCOMIENDA DE GESTIÓN DEL MINISTERIO DE FOMENTO.- SECRETARÍA DE ESTADO DE PLANIFICACIÓN E INFRAESTRUCTURAS (DIRECCIÓN GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS) A LA SOCIEDAD MERCANTIL ESTATAL INGENIERÍA Y ECONOMÍA DEL TRANSPORTE S.A. PARA LA REDACCIÓN DE ESTUDIOS QUE POSIBILITEN LA EXPLOTACIÓN DE UN TREN DE PROXIMIDAD, EL ESTACIONAMIENTO DE TRENES DE MERCANCÍAS DE 750 M DE LONGITUD Y LA IMPLANTACIÓN DEL TERCER CARRIL Y TAREAS DE DIRECCIÓN DE OBRA EN EL ÁMBITO DEL EJE ATLÁNTICO Y PARA LA REDACCIÓN DEL ESTUDIO DE LA POSICIÓN DEL TERCER HILO PARA UNA EXPLOTACIÓN MIXTA EN EL CORREDOR MEDITERRÁNEO. TRAMO VANDELLÓS-TARRAGONA	654.875,75
MFTO 11/14	SUBSECRETARIA	ENCOMIENDA PARA LA EJECUCIÓN DE PROPUESTAS DE REGULACIÓN CATASTRAL Y REGISTRAL DE VIVIENDAS PEONES CAMINEROS PROPIEDAD DEL ESTADO	249.128,00
MFTO 11/15	SECRETARÍA DE ESTADO DE INFRAESTRUCTURAS, TRANSPORTE Y VIVIENDA	ENCOMIENDA DE GESTIÓN A FAVOR DE TRAGSA PARA LAS OBRAS DE REHABILITACIÓN DEL CENTRO CULTURAL CANÓNICOS EN EL REAL SITIO DE SAN ILDEFONSO, LA GRANJA (SEGOVIA)	830.857,55
MFTO 12/01	D.G. AVIACIÓN CIVIL	REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE APOYO A LA SGTA RELATIVAS A CONVENIOS BILATERALES (PARTE I)	127.418,15
MFTO 12/02	SUBSECRETARIA	ENCOMIENDA PARA ACTIVIDADES DE APOYO A LA CIAIAC	699.241,01
MFTO 12/03	D.G. DE FERROCARRILES	ACUERDO PARA LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN POR EL MINISTERIO DE FOMENTO - SECRETARÍA GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS (DIRECCIÓN GENERAL DE FERROCARRILES) A LA SOCIEDAD "INGENIERÍA Y ECONOMÍA DEL TRANSPORTE S.A." (INECO) PARA LA ASISTENCIA TÉCNICA Y ASESORAMIENTO EN EL PROCESO DE ARBITRAJE RELACIONADO CON LA SECCIÓN INTERNACIONAL DE ALTA VELOCIDAD ENTRE FIGUERAS Y PERPIÑÁN	862.778,40
MFTO 12/04	SECRETARÍA DE ESTADO DE INFRAESTRUCTURAS, TRANSPORTE Y VIVIENDA	ENCOMIENDA DE GESTIÓN SEITV A INECO PARA LA ELABORACIÓN DE INFORMES Y NOTAS DIVULGATIVAS SOBRE LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS, TRANSPORTE Y VIVIENDA	336.920,92
MFTO 12/05	D.G. DE FERROCARRILES	ACUERDO PARA LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN POR EL MINISTERIO DE FOMENTO, SECRETARÍA DE ESTADO DE INFRAESTRUCTURAS, TRANSPORTE Y VIVIENDA (DIRECCIÓN GENERAL DE FERROCARRILES) A LA SOCIEDAD "INGENIERÍA Y ECONOMÍA DEL TRANSPORTE S.A." (INECO) PARA LA REDACCIÓN DE ESTUDIOS Y PROYECTOS CONSTRUCTIVOS PARA LA IMPLANTACIÓN DEL ANCHO ESTÁNDAR EN EL CORREDOR MEDITERRÁNEO. TRAMO: MURCIA - NUDO DE CASTELLBISBAL	11.803.726,78

ANEXO 2: RELACIÓN DE EXPEDIENTES FISCALIZADOS

MFTO 12/06	D.G. DE TRANSPORTE TERRESTRE	ASISTENCIA TÉCNICA AL CONTROL INTEGRAL DE LAS SUBVENCIONES A LA FORMACIÓN	123.760,80
MFTO 12/07	SUBSECRETARIA	ENCOMIENDA EN APOYO A INVESTIGACIONES DE LA CIAIAC, MEJORA DE SUS PROCEDIMIENTOS ASÍ COMO APOYO A LA GESTIÓN, CONTROL Y SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN DE SU COMPETENCIA	305.614,06
MFTO 12/08	D.G. DE TRANSPORTE TERRESTRE	MANTENIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE GESTIÓN Y CONTROL DEL TACÓGRAFO DIGITAL	295.776,84
MFTO 12/09	D.G. DE FERROCARRILES	ACUERDO PARA LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN DEL MINISTERIO DE FOMENTO, SECRETARÍA DE ESTADO DE INFRAESTRUCTURAS, TRANSPORTE Y VIVIENDA (DIRECCIÓN GENERAL DE FERROCARRILES) A LA SOCIEDAD MERCANTIL ESTATAL INGENIERÍA Y ECONOMÍA DEL TRANSPORTE, S.A., PARA APOYO EN EL DESARROLLO DE NORMATIVA EUROPEA EN MATERIA DE SEGURIDAD E INTEROPERABILIDAD FERROVIARIAS Y SU APLICACIÓN NACIONAL, Y EN TRABAJOS RELACIONADOS CON LA EMISIÓN DE AUTORIZACIONES Y CERTIFICADOS DE SEGURIDAD	3.265.449,53

MHAP 11/01	SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL	ASISTENCIA TÉCNICA EN LA GESTIÓN DEL FONDO ESTATAL PARA EL EMPLEO Y LA SOSTENIBILIDAD LOCAL	954.782,88
MHAP 11/02	SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA	ESTUDIO PARA LA TRANSICIÓN RED SARA AL PROTOCOLO IPV6 Y DISEÑO PROYECTO ROCME (REUNIONES ÓRGANOS COLEGIADOS POR MEDIOS ELECTRÓNICOS)	160.417,32
MHAP 11/03	SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA	PRUEBAS SELECTIVAS CONSOLIDACIÓN EMPLEO TEMPORAL	0
MHAP 11/04	SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA	LIBERACIÓN Y DIFUSIÓN PROYECTOS SOFTWARE LIBRE Y GESTIÓN DE FORJA	150.000,00
MHAP 11/05	SUBSECRETARÍA Mº POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMÓN. PÚBLICA	OBRAS DE ACONDICIONAMIENTO PUNTUAL DE OFICINAS EN LA 2ª PLANTA DE MARÍA DE MOLINA, 50	632.083,77
MHAP 11/06	D.G. DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	PRUEBAS SELECTIVAS PERSONAL LABORAL OFERTA EMPLEO PÚBLICO 2008/2011	0
MHAP 11/07	DIRECCIÓN GENERAL DEL PATRIMONIO DEL ESTADO	MANTENIMIENTO Y GESTIÓN FINCA EL RELUMBRAR (ALBACETE)	452.859,48
MHAP 11/08	D. G. DEL PATRIMONIO DEL ESTADO	TRABAJOS NUEVAS FÓMULAS REVISIÓN PRECIOS DE OBRAS	24.714,17

ANEXO 2: RELACIÓN DE EXPEDIENTES FISCALIZADOS

MHAP 11/09	D. G. DEL PATRIMONIO DEL ESTADO	ENCOMIENDA DE TRABAJOS DIRECCIÓN FACULTATIVA, COORD. SEGURIDAD Y SALUD, GESTIÓN CONSTRUCCIÓN, CONTROL CALIDAD REHABILITACIÓN ANTIGUO BANCO ESPAÑA EN SORIA	4.986.538,47
MHAP 11/10	D. G. DEL PATRIMONIO DEL ESTADO	ENCOMIENDA OBRAS DE REHABILITACIÓN DEL PABELLÓN DE ESPAÑA EN LA EXPOAGUA DE ZARAGOZA (ANULADA)	6.022.475,32
MHAP 12/01	SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CONSULTORÍA TECNOLÓGICA DE SOPORTE EN EL ÁMBITO DEL ESQUEMA NACIONAL DE INTEROPERABILIDAD	14.849,89
MHAP 12/02	OFICIALÍA MAYOR	ENCOMIENDA DE GESTIÓN PARA REDACCIÓN DE PROYECTO DE EJECUCIÓN "REFORMA INSTALACIÓN ELÉCTRICA EDIFICIO C/ M ^a MOLINA, 50"	10.748,82
MHAP 12/03	D.G. DEL PATRIMONIO DEL ESTADO/SECRETARIA GENERAL	ACTIVIDADES TÉCNICAS DE APOYO PREPARACIÓN PROCEDIMIENTO ADQUISICIÓN TIPO SISTEMA ESTATAL CONTRATACIÓN CENTRALIZADA	233.534,84
MHAP 12/04	D.G. DEL PATRIMONIO DEL ESTADO/SUBDIRECCION GENERAL DE COORDINACIÓN DE EDIFICACIONES ADMINISTRATIVAS	ENCOMIENDA DE GESTIÓN DEL M ^o DE HDA. Y AAPP A TRAGSA P/RED. PROY. RFMA. INST. ELÉCTRICA DE PTAS. 2 ^a , 3 ^a , 4 ^a Y 5 ^a EDIF. C/ MARÍA DE MOLINA N ^o 50 DE MADRID	951.592,92
MHAP 12/05	D.G. DEL PATRIMONIO DEL ESTADO/SUBDIRECCION GENERAL DE COORDINACIÓN DE EDIFICACIONES ADMINISTRATIVAS	ENCOMIENDA TRABAJOS REDACCIÓN ANTEPROYECTO, PROYECTO BASE, PROYECTO DE EJECUCIÓN ESTUDIO SEGURIDAD Y SALUD PARA REHABILITACIÓN DE LA ANTIGUA SUCURSAL BANCO ESPAÑA DE PAMPLONA	223.529,14
MHAP 12/06	D.G. DEL CATASTRO	ENCOMIENDA DE GESTIÓN DE LA D.G. DEL CATASTRO A SEGIPSA DE LOS TRABAJOS RELATIVOS A LA TRAMITACIÓN DE LAS DECLARACIONES 902N Y 903N PRESENTADAS POR ALTERACIONES FÍSICAS Y ECONÓMICAS SOBRE BIENES INMUEBLES DE NATURALEZA URBANA	1.679.574,14
MESS-1	D.G. DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN	REALIZACIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA GESTIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS DEL PROGRAMA MARCO SOLIDARIDAD Y GESTIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS Y FONDO SOCIAL EUROPEO ASÍ COMO LA REALIZACIÓN DE TAREAS DE CERTIFICACIÓN	1.469.611,62
MIET-1	DIRECCION GENERAL DE INDUSTRIA	ASISTENCIA TÉCNICA EN PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL EN ZONAS DESFAVORECIDAS	2.099.788,40
MIET-2	SECRETARÍA DE ESTADO DE ENERGÍA	ACUERDO DE ENCOMIENDA PARA LA GESTIÓN DE DETERMINADOS PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS CON LA PREASIGNACIÓN DE RETRIBUCIÓN Y DE AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE INSTALACIONES DE PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN RÉGIMEN ESPECIAL (9 DE JUNIO A 20 DE DICIEMBRE 2011)	1.036.285,00

ANEXO 2: RELACIÓN DE EXPEDIENTES FISCALIZADOS

MIET -3	SECRETARÍA DE ESTADO DE TELECOMUNICACIONES Y PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN.	ENCOMIENDA DE GESTIÓN DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE TELECOMUNICACIONES Y PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN A LA ENTIDAD INGENIERÍA DE SISTEMAS PARA LA DEFENSA DE ESPAÑA (ISDEFE) PARA LA REALIZACIÓN DE DETERMINADAS ACTIVIDADES DE APOYO RELACIONADAS CON LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO Y OTRAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DE RADIOCOMUNICACIONES	1.819.491,66
MIET -4	SECRETARÍA DE ESTADO DE TELECOMUNICACIONES Y PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN.	ENCOMIENDA DE GESTIÓN DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE TELECOMUNICACIONES Y PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN A LA ENTIDAD INGENIERÍA DE SISTEMAS PARA LA DEFENSA DE ESPAÑA (ISDEFE) PARA EL APOYO AL DESARROLLO Y EJECUCIÓN DEL DIVIDENDO DIGITAL	1.259.128,85
MIET -5	SECRETARÍA DE ESTADO DE TELECOMUNICACIONES Y PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN.	ACUERDO DE ENCOMIENDA DE GESTIÓN A LA ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RED.ES PARA LA REALIZACIÓN DE DETERMINADAS ACTIVIDADES DE APOYO RELACIONADAS CON LA AGENDA DIGITAL PARA ESPAÑA, EN LO QUE SE REFIERE AL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA DIGITAL Y AL IMPULSO DEL SECTOR DE CONTENIDOS DIGITALES	428.582,00
MSSSI-1	D.G. SALUD PÚBLICA	ENCOMIENDA DESARROLLO VIGILANCIA EPIDEMIOLÓGICA VIH Y SIDA	2.356.393,00
MSSSI-2	D.G. SALUD PÚBLICA	ENCOMIENDA PARA LA ASESORÍA TÉCNICA DEL OBSERVATORIO DE CAMBIO CLIMÁTICO	989.130,08
MSSSI-3	D.G. SALUD PÚBLICA	ENCOMIENDA PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES EN EL ÁMBITO DE LA SANIDAD EXTERIOR	499.999,77
MSSSI-4	D.G. SALUD PÚBLICA	ENCOMIENDA PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES EN EL ÁMBITO DEL OBSERVATORIO PARA LA PREVENCIÓN DEL TABAQUISMO, LA ESTRATEGIA NACIONAL DE EQUIDAD EN SALUD Y EL CENTRO DE COORDINACIÓN DE ALERTAS Y EMERGENCIAS SANITARIAS	2.276.770,78
MSSSI-5	D.G.ALTA INSPECCIÓN	ENCOMIENDA PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE FORMACIÓN RELACIONADAS CON EL DESARROLLO DE LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS COMUNES DE LA INSPECCIÓN	264.504,69
MINECO-1	D.G DE COMERCIO E INVERSIONES	ENCOMIENDA: IDENTIFICACIÓN DE PROYECTOS EN HAÍTÍ	237.147,23
MINECO-2	D.G DE COMERCIO E INVERSIONES	ASISTENCIA TÉCNICA GESTIÓN DE MERCASANTODOMINGO (REP. DOMINICANA)	302.659,00
MINECO-3	D.G. DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE INVESTIGACIÓN (MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN)	ACUERDO DE ENCOMIENDA DE GESTIÓN DEL MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN A LA ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RED.ES PARA LA GESTIÓN DE REDIRIS	subvención nominativa anual

ANEXO 2: RELACIÓN DE EXPEDIENTES FISCALIZADOS

MINECO-4	D.G DE INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD	ACUERDO DE ENCOMIENDA DE GESTIÓN AL CENTRO DE INVESTIGACIONES ENERGÉTICAS, MEDIOAMBIENTALES Y TECNOLÓGICAS (CIEMAT), RELATIVO A LA REALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PARA EL DESARROLLO DE LOS PROYECTOS INCLUIDOS EN EL ACUERDO DEL "BROADER APPROACH"	5.620.594,42
MINECO-5	D.G DE INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD	ACUERDO DE ENCOMIENDA DE GESTIÓN DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD A LA FUNDACIÓN ESCUELA DE ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL PARA LA ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN DE TECNÓLOGOS AL AMPARO DE LA ORDEN CIN/1192/2011, DE 5 DE MAYO, POR LA QUE SE APRUEBA PARA EL 2011 Y 2012, PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LAS AYUDAS CORRESPONDIENTES AL SUBPROGRAMA INNCORPORA, PARA LA CONTRATACIÓN DE TECNÓLOGOS TITULADOS SUPERIORES (INNCORPORA-TU) Y PARA LA CONTRATACIÓN DE TECNÓLOGOS EN EMPRESAS ESPAÑOLAS PARA TRABAJAR EN SUS FILIALES EN EL EXTRANJERO (INNCORPORA INTELIGENCIA INTERNACIONAL), DENTRO DE LA LÍNEA INSTRUMENTAL DE ACTUACIÓN EN RECURSOS HUMANOS DEL PLAN NACIONAL DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA, DESARROLLO E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA (I+D+I) 2008-2011	1.159.450,00
MINECO-6	SECRETARÍA DE ESTADO DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD)	ACUERDO ENTRE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD Y LA ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RED.ES, PARA LA EJECUCIÓN DE LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN A ESTA ÚLTIMA DE LA GESTIÓN OPERATIVA Y TÉCNICA DE REDIRIS	5.000.000,00
MINECO-7	SUBSECRETARÍA	RENOVACIÓN DE LA INSTALACIÓN ELÉCTRICA PARA LA ADAPTACIÓN AL REGLAMENTO ELECTROTÉCNICO DE BAJA TENSIÓN DE LA TORRE PRINCIPAL DEL EDIFICIO SEDE DEL MINECO	4.872.877,15
AESA-1	DIRECTORA AESA	ENCOMIENDA AESA A INECO PARA AUTORIZACIÓN, INSPECCIÓN Y CERTIFICACIÓN DE AEROPUERTOS DE USO PÚBLICO DE GESTIÓN PRIVADA Y OTRAS TAREAS PROYECTOS CONSTRUCTIVOS E INSPECCIONES DE AERÓDROMO	860.526,99
AESA-2	DIRECTORA AESA	ENCOMIENDA DE GESTIÓN POR LA (AESA) A (SENASA) PARA PROPORCIONAR SOPORTE TÉCNICO Y ADMINISTRATIVO A LA SECRETARÍA GENERAL DE AESA EN LA GESTIÓN Y TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES SANCIONADORES Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS (PARTE I)	1.193.224,46
TURESPAÑA-1	PRESIDENTE DE TURESPAÑA	ACUERDO DE ENCOMIENDA DE GESTIÓN ENTRE EL ORGANISMO AUTÓNOMO INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA Y LA SOCIEDAD ESTATAL PARA LA GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN Y LAS TECNOLOGÍAS TURÍSTICAS SA, PARA EL APOYO A LA PROMOCIÓN DEL TURISMO, LA DINAMIZACIÓN EMPRESARIAL E INDUSTRIAL Y EL IMPULSO A LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES EN LA ISLA DE EL HIERRO EN 2012	1.179.226,42
TURESPAÑA-2	DIRECTOR GENERAL POR DELEGACIÓN DE LA PRESIDENCIA	ACUERDO DE ENCOMIENDA DE GESTIÓN ENTRE EL INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA Y SOCIEDAD ESTATAL PARA LA GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN Y LAS TECNOLOGÍAS TURÍSTICAS, S.A., PARA EL DESARROLLO DE ACTUACIONES DE IMPULSO A LA NUEVA ECONOMÍA TURÍSTICA EN 2011	649.572,16

ANEXO 2: RELACIÓN DE EXPEDIENTES FISCALIZADOS

PARQUES NACIONALES-1	OAPN	SERVICIO DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES EN LOS PARQUES NACIONALES, CENTROS Y FINCAS ADSCRITOS AL O.A: PARQUES NACIONALES. 2012-2016	15.502.762,29
PARQUES NACIONALES-2	OAPN	SERVICIO DE APOYO TÉCNICO PARA GESTIÓN Y VALORACIÓN ECONÓMICA DEL CONJUNTO DE FINCAS DEL OA PARQUES NACIONALES	1.125.832,53
FEGA-1	088 - S.G. DE REGULACIÓN DE MERCADOS (G.PRESUPUESTO)	ASISTENCIA TÉCNICA PLAN 2011 DE AYUDA A LOS MÁS NECESITADOS	855.000,00
FEGA-2	010 - SECRETARIA GENERAL (SERVICIOS INFORMATICOS)	ENCOMIENDA DE GESTIÓN PARA MANTENIMIENTO DE APLICACIONES E INFRAESTRUCTURA PARA EL AÑO 2012	3.964.126,74
CHEBRO-1	C.A.	APOYO JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO AL ÁREA DE RÉGIMEN DE USUARIOS DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO	220.009,43
CHEBRO-2	C.A.	APOYO TÉCNICO A LAS DISTINTAS ÁREAS DE LA COMISARÍA DE AGUAS DE LA C.H.E. -GASTO PLURIANUAL-	1.059.828,35
CHEBRO-3	C.A.	TRABAJOS DE APOYO TÉCNICO A COMISARÍA DE AGUAS 2013 - GASTO PLURIANUAL-	1.058.490,39
CHGUADIANA-1	CH GUADIANA	APOYO A LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA EN LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES DERIVADOS DEL ARTÍCULO 17 DEL PLAN ESPECIAL DEL ALTO GUADIANA E INSCRIPCIÓN EN LA SECCIÓN B DEL REGISTRO DE AGUAS	600.035,86
CHGUADIANA-2	CH GUADIANA	APOYO AL ÁREA DE GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA	955.214,33
CHJÚCAR-1	PRESIDENTE DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR	APOYO A LA DIRECCIÓN TÉCNICA DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR EN EL SEGUIMIENTO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN	599.909,64
CHJÚCAR-2	PRESIDENTA DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR	IMPLANTACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL SISTEMA ALBERCA EN EL ÁREA DE GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR. PROGRAMA ALBERCA. 2012-2013	396.655,38
AEMPS-1	DIRECTORA	SERVICIO DE PROCEDIMIENTO EXTRAORDINARIO DE REVALIDACIÓN QUINQUENAL DE LOS MEDICAMENTOS VETERINARIOS	1.071.373,18
AEMPS-2	DIRECTORA	GESTIÓN DE LAS ACTIVIDADES TÉCNICAS REFERIDAS A LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD ANALÍTICA DE LA AEMPS	247.297,44

ANEXO 2: RELACIÓN DE EXPEDIENTES FISCALIZADOS

IEO-1	DIRECTOR	EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE OBRA DE CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS PARA LA REPRODUCCIÓN EN TIERRA DEL ATÚN ROJO EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE CARTAGENA (MURCIA)	2.639.220,06
IEO-2	DIRECTOR	OBRA PARA EL EQUIPAMIENTO DE LA INSTALACIÓN EN TIERRA PARA LA REPRODUCCIÓN DEL ATÚN ROJO EN EL T.M DE CARTAGENA (MURCIA)	2.041.891,56
ENESA-11/01	ENESA	TRABAJOS TÉCNICOS AJUSTE DEL SGSSA (2008, 2009 Y 2010), PORTAL WEB DE ENESA Y SISTEMA CRECIENTE GESTOR DE SUBVENCIONES A LOS SEGUROS AGRARIOS (SGSSA 2011)	166.703,39
ENESA-11/02	ENESA	NUEVOS DESARROLLOS DEL SGSSA Y PORTAL WEB EN EL SISTEMA TRADICIONAL Y SISTEMA GESTOR PARA EL RESTO DE LÍNEAS AGRÍCOLAS, SEG. GANADEROS Y ADAPTACIONES DE LOS MÓDULOS ADYACENTES Y ADAPTACIÓN A PORTAL WEB DEL SIST.CRECIENTE	570.468,94
ENESA-11/03	ENESA	CONTROLES DE SUBVENCIONES ADICIONALES	48.667,33
ENESA-11/04	ENESA	TRABAJOS TÉCNICOS AJUSTE: VIABILIDAD SEG.RENDIMIENTOS DEL VIÑEDO, ACTUALIZACIÓN BASE DE DATOS DEL SEG. DEL OLIVAR Y REVISIÓN DE EXPEDIENTE, GRABACIÓN DE SOLICITUDES DEL SEG.DE CEREZA Y ACTUALIZACIÓN DE LAS CONDICIONES DE ASEGURAMIENTO DEL ALMENDRO	119.300,37
ENESA-11/05	ENESA	GESTIÓN DEL TRATAMIENTO INTEGRAL DEL RD 902/2010	37.314,36
ENESA-11/06	ENESA	2ª FASE DEL "OBSERVATORIO INTERNACIONAL EN SEGUROS AGROPECUARIOS (OISA)	31.564,14
ENESA-12/01	ENESA	CREACIÓN DEL CONTROL INTEGRAL DE ACCESO A SUBVENCIONES	230.252,54
ENESA-12/02	ENESA	GESTIÓN SUBVENCIONES SEGUROS PECUARIOS Y SISTEMA CRECIENTE	342.018,03
ENESA-12/03	ENESA	GESTIÓN SUBVENCIONES (SGSSA 2008-2011) Y SISTEMA CRECIENTE 2011	235.515,14
ENESA-12/04	ENESA	AJUSTE SEGURO DE RENDIMIENTOS EN OLIVAR, VIÑEDO Y ALMENDRO. ELABORACIÓN MAPAS. ELABORACIÓN PLAN TRIANUAL	182.369,23



TRIBUNAL DE CUENTAS

ANEXO 3

ANEXO 3**DOCUMENTACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN SOLICITADOS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS PARA SU FISCALIZACIÓN.**

1. Acuerdo de inicio del expediente.
2. Certificados de existencia de crédito.
3. Memoria justificativa de la utilización de la encomienda de gestión.
4. Informe de insuficiencia de medios.
5. En los casos en los que la encomienda de gestión tuvo su origen en un negocio jurídico previo (convenio, acuerdo marco...) del que derivó el compromiso de llevar a cabo la encomienda, documento en que se formalizó dicho compromiso.
6. Informes de la Abogacía del Estado (todos los evacuados para cada expediente).
7. Pliegos de Prescripciones Técnicas y su aprobación.
8. Propuesta/autorización del gasto y de la encomienda de gestión en la que conste su fiscalización por la Intervención Delegada en el Ministerio.
9. Documentos contables.
10. Documento de formalización de la encomienda de gestión.
11. Cuando el objeto de la encomienda consistió en la realización de una obra:
 - a. Informe favorable de la Oficina de Supervisión de Proyectos.
 - b. Acta de Replanteo de la obra.
 - c. Aprobación del Plan de Seguridad y Salud.
 - d. Nombramiento de la dirección facultativa.
 - e. Acta de comprobación de replanteo.
 - f. Informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos sobre ratificación del proyecto según las tarifas de la entidad encomendaria.
 - g. Presupuesto de la obra.
12. En los casos de aprobación de alguna modificación, prórroga y/o reajuste de anualidades, los documentos señalados en los puntos 2, 3, 6, 7, 8, 9 y 10.
13. Cuentas justificativas de los pagos realizados, acompañadas de los siguientes documentos:
 - a. Factura.
 - b. Certificado de conformidad.
 - c. Documentación en la que consten los trabajos realizados y que son objeto de certificación (relaciones valoradas, actas de entrega de trabajos, detalle de horas realizadas, etc.).
14. Actos administrativos de reconocimiento de la obligación y propuesta de pago.
15. Actas de recepción de la inversión realizada.
16. Liquidación de la encomienda.
17. Relación de documentos contables (extraída del SIC).
