

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

- 4054** *Resolución de 27 de febrero de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización sobre la utilización de la Encomienda de Gestión, regulada en la legislación de contratación pública aplicable, por las entidades del sector público autonómico de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicio 2013.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 27 de febrero de 2017, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización sobre la utilización de la Encomienda de Gestión, regulada en la legislación de contratación pública aplicable, por las entidades del sector público autonómico de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicio 2013, acuerda:

Asumir el contenido del citado Informe, así como sus conclusiones y recomendaciones.

Palacio del Congreso de los Diputados, 27 de febrero de 2017.–El Presidente de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Eloy Suárez Lamata.–El Secretario primero de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Saúl Ramírez Freire.

**TRIBUNAL DE CUENTAS****Nº 1.128**

**INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA
UTILIZACIÓN DE LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN,
REGULADA EN LA LEGISLACIÓN DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA APLICABLE, POR LAS ENTIDADES DEL
SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO DE LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE EXTREMADURA, EJERCICIO 2013**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida por 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 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 22 de diciembre de 2015, el Informe de Fiscalización de la utilización de la Encomienda de Gestión, regulada en la legislación de contratación pública aplicable, por las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales y a la Asamblea de Extremadura y su traslado a la Junta de la citada Comunidad Autónoma, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
I.- ANTECEDENTES	9
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	9
I.2. OBJETO Y ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN	9
I.2.1. Objeto y ámbito de la fiscalización	9
I.2.2. Régimen jurídico general de las Encomiendas de Gestión	10
I.2.3. Régimen jurídico autonómico	14
I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN, PROCEDIMIENTO Y METODOLOGÍA.....	16
I.4. MARCO JURÍDICO.....	17
I.5. LIMITACIONES AL ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.....	17
I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	18
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	18
II.1. PROBLEMAS QUE SUSCITA EL RECURSO A LA ENCOMIENDA COMO FORMA HABITUAL DE GESTIÓN	18
II.1.1. La justificación de la elección de la encomienda a medios propios como forma de gestión.....	18
II.1.2. La encomienda de gestión y los riesgos de su posible solapamiento con el ejercicio de las competencias propias de los órganos encomendantes	26
II.2. LA PLANIFICACIÓN RELACIONADA CON LA UTILIZACIÓN DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN.....	28
II.3. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES EXIGIDOS PARA PODER RECURRIR AL USO DE LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN.....	30
II.4. PROCEDIMIENTO EMPLEADO PARA LA DETERMINACIÓN DEL PRECIO DE LA ENCOMIENDA	33
II.5. ASPECTOS RELATIVOS A LA PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y GASTO DE LAS ENCOMIENDAS EXAMINADAS.....	33
II.5.1 Preparación	33
II.5.2 Ejecución y gasto.....	36
II.6. OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE HOMBRES Y MUJERES	37
III. CONCLUSIONES.....	37
IV. RECOMENDACIONES	39
ANEXOS	
- Ejercicio 2013	
ALEGACIONES	

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CA	Comunidad Autónoma
EG	Encomienda de Gestión
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LFTCu	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LOTCu	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común.
PCAP	Pliego/s de Cláusulas Administrativas Particulares
RD	Real Decreto
RD-L	Real Decreto-Ley
RD-Leg.	Real Decreto Legislativo
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

I.- ANTECEDENTES

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 2015, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de octubre de 2014, en el que fue incluida, a iniciativa del propio Tribunal, la realización de una Fiscalización de la UTILIZACIÓN DE LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN, REGULADA EN LA LEGISLACIÓN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA APLICABLE, POR LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO DE COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA, DURANTE EL EJERCICIO 2013.

Las Directrices Técnicas a las que se ha ajustado esta fiscalización fueron aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas, el día 26 de marzo de 2015.

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 acordó, entre otras Resoluciones, "Instar al Tribunal de Cuentas a 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", lo que se da por satisfecho con ese Informe, en lo que respecta a esta Comunidad Autónoma y sin perjuicio de lo que en un Informe general pueda exponerse acerca del empleo de esta técnica por el sector público autonómico español.

I.2. OBJETO Y ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN

I.2.1. Objeto y ámbito de la fiscalización

El ámbito objetivo de la fiscalización lo constituyen, exclusivamente, las encomiendas de gestión de tipo contractual formalizadas durante el ejercicio 2013, sin perjuicio de que puedan incluirse otras ejecutadas en dicho año pero formalizadas en otros ejercicios. A efectos de esta fiscalización, se entenderá por encomiendas de gestión todas aquellas cuya realización esté incluida dentro de los supuestos contenidos en los artículos 4.1.n) y 24.6 de los del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público o norma autonómica de desarrollo, o se hubieran realizado a su amparo, cualquiera que sea la forma que adopten.

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 2013, de conformidad con las Directrices Técnicas de la fiscalización.

Debe tenerse presente que el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el pasado 28 de noviembre de 2013 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" y, el 30 de abril de 2015, otro relativo a "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", que constituyen un cuerpo doctrinal del que el presente informe se manifiesta continuador y a los que se remite para un mayor desarrollo de las cuestiones planteadas por dicha figura en relación con su naturaleza jurídica y regulación, con la consecuente adaptación a las características normativas de la EG en la Comunidad Autónoma de Extremadura que en este Informe se recogen.

Por su parte, en la "Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas", que aprobó el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de noviembre de 2010, se proponía que se completara el régimen de los convenios de colaboración en relación con las encomiendas de gestión y que se precisara el régimen de la Administración centralizada con los organismos públicos dependientes o vinculados, en relación con los convenios y encomiendas de gestión.

Un análisis de las Encomiendas realizadas por la Comunidad Autónoma de Extremadura se ha incorporado a los diversos Informes anuales de la Comunidad Autónoma, en concreto en el correspondiente a los ejercicios 2008 y 2009, aprobado por el Pleno del Tribunal el 28 de mayo de 2013; en el del ejercicio 2010 y 2011, aprobado el 27 de febrero de 2014, y, finalmente, en el correspondiente al ejercicio 2012, aprobado el 22 de diciembre de 2014.¹

De la información recabada por el Tribunal de Cuentas se desprende que una parte relevante de la gestión pública de las Comunidades Autónomas se ha externalizado hacia fórmulas de gestión privada, utilizando para ello una de las modalidades de ejercicio de las competencias administrativas cual es la EG.

La Comunidad Autónoma de la Extremadura ha comunicado al Tribunal de Cuentas la realización de al menos 142 encomiendas de gestión, cuyo presupuesto ascendió a 102.132.499 euros.

Para la elaboración del informe se ha seleccionado una muestra de 56 expedientes de encomiendas de gestión por importe de 57.582.302 euros, que suponen el 39% de las comunicadas y un 56,38 % de su importe total, seleccionados atendiendo a criterios de clase, importe y entidad encomendante y encomendada, y cuya descripción e importe individualizado, así como las entidades encomendante y encomendada, se recoge en el anexo 1 que acompaña a este informe.

A la vista de la información remitida, se incluyeron en la muestra 56 de las EG comunicadas y que se especifican en el anexo citado, cuya realización fue comunicada por los órganos de la Comunidad Autónoma, consistente en 32 expedientes con origen en la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, M.A. y Energía. En segundo lugar está la Consejería de Fomento, Vivienda, O.T. y Turismo con 10 EG, el Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE) con 5 EG, el Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CICYTEX) con 3 EG, las Consejerías de Administración Pública y la de Empleo con 2 EG cada una de ellas y con 1 EG cada uno la Consejería de Salud y política Social y el Servicio Extremeño de Salud.

De los 56 expedientes fiscalizados 39 corresponden a la contratación de servicios, 16 a obras y uno a gestión de servicios.

I.2.2. Régimen jurídico general de las Encomiendas de Gestión

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 encomienda conferida a las entidades que tienen atribuida la condición de medio propio de las

¹ Tal y como se pone de manifiesto en alegaciones desde finales de 2013 hasta la fecha se han implantado diversas medias de gestión y legislativas dirigidas a mejorar la eficiencia en el empleo de la encomienda de gestión.

Utilización de la Encomienda de Gestión

11

Administraciones Públicas, y que ha adquirido un peso relevante en determinadas áreas de gestión, como se expuso en el apartado precedente.

La proliferación de encomiendas de gestión realizadas por las administraciones públicas y su incidencia en los grupos empresariales públicos determina que la propia existencia de estos, o de algunos de sus entes individuales componentes, haya provocado, en ocasiones, la continuidad de las encomiendas de gestión que les son encargadas.

Este tipo de técnica 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, 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 I) 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 concepción, 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 (TRLCSF).

Esta regulación contenida en el TRLCSF 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 TRLCSF como encargos o encomiendas a entes propios.

Así, con arreglo a los artículos 4.1.n) y 24.6 de la LCSP (y del TRLCSF), 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 TRLCSF, 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 TRLCSF 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.
- 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 TRLCSF un cauce legal de expansión actualmente en pleno desarrollo.

Utilización de la Encomienda de Gestión

13

Por tanto, no existen dudas sobre la diferente configuración legal de la encomienda de gestión administrativa que se regula en el artículo 15 de la LRJPAC y la encomienda de gestión contractual prevista en los artículos 4.1.n) y 24.6 del TRCLSP², no obstante, en algunas ocasiones la diferenciación conceptual de ambas figuras se ve dificultada por el empleo, en las normas que las regulan, de una denominación común, lo que provoca cierta inseguridad jurídica que puede conducir a que en algunos casos apliquen 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 TRCLSP. A ello se suma el hecho de que 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, Recurso de casación 162612011).

Resulta reseñable el distinto régimen al que se ha sujetado 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 TRCLSP nada dicen al respecto. Esto ha sido resuelto, en parte, por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno equiparando esa exigencia de publicidad, al disponer 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.

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.

En otro orden, 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 regulado, o incluso a cada concreta situación de hecho que motiva la regulación, lo que ha supuesto que determinados requisitos exigibles a determinados medios propios para poder llevar a cabo los encargos 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 o contratación externa).

Sin embargo, ni el TRCLSP ni ninguna de estas normas con rango de Ley ha establecido de forma expresa y general la sujeción de las encomiendas a medios propios a concretos procedimientos para su tramitación.

Por otra parte, la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información (BOE del 10 de diciembre) recoge algunos aspectos más concretos sobre el régimen procedimental al que se sujetan estos negocios jurídicos, al disponer en su artículo 8.1.b), no solo la exigencia de su publicación sino el contenido mínimo que ésta debe tener, en concreto, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen

² 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

con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma. No obstante el precepto, de acuerdo con la Disposición Final de la Ley, entró en vigor el día 10 del mes de diciembre de 2014; esto es, al año de su publicación en el BOE, sin perjuicio de que la citada Disposición final atribuya a los órganos de las comunidades autónomas y entidades locales un plazo de dos años para adaptarse a las obligaciones que impone la ley.

Por último, si bien no resulta aplicable a las encomiendas objeto de esta fiscalización, debe destacarse que la reciente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que entrará en vigor el 2 de octubre de 2016, ha introducido modificaciones en la regulación de la encomienda de gestión y de los medios propios, en sus artículos 11 y 86. Las novedades que se introducen afectan, por lo que se refiere a la encomienda de gestión, a la limitación de su objeto y al distinto tratamiento que se da a la formalización en atención a la pertenencia, o no, a la misma administración de los sujetos de Derecho Público intervinientes.

Por lo que se refiere a los medios propios, la Ley incluye aspectos sustanciales de su régimen jurídico, de entre los que resulta reseñable la exigencia, para ostentar tal condición, de disponer de medios suficientes e idóneos respecto de su objeto social, y, además, que sean una opción más eficiente que la contratación pública y resulte sostenible y eficaz o que resulte necesario disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico por razones de seguridad pública o de urgencia en la necesidad. Incluso se prevé parte del control de eficacia al que quedarán sujetos estos medios propios y servicios técnicos.

Todo ello facilita la diferenciación conceptual ente las dos figuras de encomienda a las que se ha hecho referencia, distinguiendo los sujetos pasivos así como el objeto que es propio de una y otra.

1.2.3. Régimen jurídico autonómico

En el ámbito autonómico algunas Comunidades Autónomas han ido incorporando a sus respectivos ordenamientos disposiciones con rango de ley que también, de forma más o menos aislada y con mayor o menor alcance, incidían en la regulación de este negocio jurídico o en los medios propios, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Así, la Ley 3/2012 de 28 de diciembre, de presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2013, recoge algunos aspectos más concretos sobre el régimen procedimental al que se sujetan estos negocios jurídicos al disponer en su artículo 33 los requisitos para tener la consideración de medio propio o servicio técnico del sector público autonómico. El citado artículo resulta del siguiente tenor: *Encargos de gestión a entidades que tengan la consideración de medio propio y servicio técnico:*

Uno. *Las Consejerías, así como los organismos y entes públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura y, en general, cualquier poder adjudicador del sector público autonómico, podrán encargar la realización de determinadas prestaciones, excluidas las de suministros, a entidades que tengan atribuida la condición de medio propio y servicio técnico de dichos poderes adjudicadores, de acuerdo con los requisitos señalados expresamente en los artículos 4.1 n) y 24.6 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.*

Dos. *Podrán tener la consideración de medio propio o servicio técnico del sector público autonómico las entidades que cumplan con los siguientes requisitos: a) **Que realicen la parte esencial de su actividad para los poderes adjudicadores integrantes del sector público autonómico que llevan a efecto el encargo.** b) **Que los poderes adjudicadores integrantes del sector público autonómico que efectúan el encargo ostenten sobre las mismas un control análogo al que pueden ejercer sobre sus propios servicios.** Se entiende que dicha capacidad de control análogo concurre cuando los encargos para la ejecución de las prestaciones sean de ejecución obligatoria para las entidades, de acuerdo con las condiciones fijadas unilateralmente por el órgano que encarga la prestación. c) **Si se trata de sociedades mercantiles, que su capital sea íntegramente de titularidad pública.***

Utilización de la Encomienda de Gestión

15

Tres. La condición de medio propio y servicio técnico de las entidades que cumplan los criterios mencionados deberá reconocerse 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 encomiendas que se les puedan conferir o las condiciones en que podrán adjudicarles 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 encargarse la ejecución de la prestación objeto de las mismas.

Cuatro. Los encargos de realización de prestaciones a entidades que tengan la consideración de medio propio o servicio técnico del sector público autonómico se llevarán a efecto mediante resolución del titular del correspondiente poder adjudicador, que deberá contener las estipulaciones jurídicas que rijan el encargo y que resulten vinculantes para las partes. Dicha resolución deberá ir acompañada, para su eficacia, de una memoria aprobada por el órgano encomendante del encargo, en la que se indicará, necesariamente:

- a) **El objeto** del encargo, con detalle del presupuesto y actuaciones a realizar.
- b) **La financiación** del encargo y aplicaciones y proyectos presupuestarios a que se imputa.
- c) **Las tarifas que rigen las retribuciones** del encargo, aprobadas por la entidad pública de la que dependa la que recibe el encargo. No obstante, cuando parte del objeto del encargo, que no podrá superar el 50 por ciento del importe del mismo, se vaya a contratar por las sociedades o entidades instrumentales con terceros y no existan tarifas establecidas, la determinación de su importe se fijará según la valoración económica que figure en el proyecto o presupuesto técnico en el que se definan las actuaciones o trabajos a realizar, y que operará como límite máximo, acompañándose un informe del poder adjudicador del que dependa la entidad instrumental que justificará su ajuste a precios de mercado.
- d) **El entorno económico** y sectorial, así como la necesidad o conveniencia del método utilizado.
- e) **Los objetivos económicos y sociales** y los medios a emplear.
- f) En su caso, **las contraprestaciones o avales a conceder** por la Junta de Extremadura.
- g) **El control por la Consejería con competencias en materia de Hacienda de la ejecución del encargo y posterior explotación económica** cuando el ente encomendante sean las Consejerías u organismos públicos, sin perjuicio del control que puede ejercer el poder adjudicador que haya suscrito la resolución, así como la información y documentación que deban aportar con relación a los requisitos de gestión, control y pagos establecidos en la normativa comunitaria y, en su desarrollo, en las normas estatales y autonómicas.
- h) **La ausencia de disposición por parte de la entidad pública encomendante de los medios humanos y materiales necesarios para la realización por sí misma de la obra o servicio encomendado.** Con carácter previo, tanto la resolución como la memoria deberán ser informadas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y la Intervención General, salvo que se ajusten a modelos o tipos previamente informados. Los encargos de prestaciones que se realicen a empresas y sociedades de la Comunidad Autónoma de Extremadura de acuerdo con lo establecido en la Ley 4/2005, de 8 de julio, de reordenación del sector público empresarial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en todo caso, respetarán los principios de indemnidad y equilibrio presupuestario requiriéndose, a estos efectos, informe de la Consejería de la que dependa la correspondiente entidad, así como informe de la Consejería competente en materia de Presupuesto. Dichos informes deberán ser evacuados en un plazo máximo de quince días naturales, transcurrido el cual, si no se hubieran emitido, se entenderán favorables. En lo no previsto por el presente artículo, dichos encargos se regirán por lo previsto en el artículo 8 de la citada ley.

Cinco. La Junta de Extremadura podrá exigir la constitución de avales o garantías a dichas entidades por los anticipos efectuados con cargo al presupuesto para la realización de las actividades que se les encomiende.

Seis. El resultado de las actuaciones que se realicen en virtud de los encargos será de titularidad de la Junta de Extremadura, adscribiéndose, en aquellos casos en que sea necesario, a la Consejería, organismo o entidad ordenante de su realización.

Siete. En todo caso, los encargos a que se refiere el presente artículo de la previa necesitarán autorización del Consejo de Gobierno cuando la cuantía que aporte la Junta de Extremadura supere los 60.000 euros.

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

La fiscalización, de acuerdo con las directrices técnicas que la rigen, es calificada como de cumplimiento, pues es su objetivo principal verificar la acomodación de la gestión desarrollada a las normas legales que la regulan, además de procurar dar una información genérica del empleo en cada ámbito autonómico de esta técnica de gestión, recogiendo los resultados de los exámenes desarrollados sobre las encomiendas de gestión analizadas y de la gestión económico-financiera de ellas realizada, se elaborará en el marco de los objetivos generales que se indican a continuación:

1. Verificar el cumplimiento de las normas y procedimientos que resulten de aplicación en orden a la formalización, tramitación, ejecución y gasto de las encomiendas examinadas.
2. Comprobar si el régimen económico de la encomienda se ajusta a la legalidad vigente.
3. Analizar los sistemas previstos para el control de la ejecución de la encomienda, su implementación y desarrollo.
4. Verificar la adecuada justificación de la ejecución y recepción del objeto de la encomienda y la liquidación de la misma.
5. Constatar que la encomienda no incluye irregularmente la realización de funciones públicas.
6. Verificar la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de hombres y mujeres en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las fiscalizaciones.

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.

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 encomendada.

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 la Comunidad Autónoma, en el ejercicio 2013.

Utilización de la Encomienda de Gestión

17

Se han tomado en consideración aspectos relativos a 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 los aspectos referidos a su gestión, desde su preparación y formalización hasta el control de su ejecución, terminación y liquidación.

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 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 1/2002 de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Ley 4/2005 de 8 de julio, de reordenación del sector público empresarial de la Comunidad Autónoma de Extremadura
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura.
- Ley 20/2010 de 28 de diciembre, de concentración empresarial pública en la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- 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 3/2012 de 28 de diciembre, de presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2013.

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:

- Instrucción de 15 de mayo de 2007 del Consejo de Gobierno sobre tramitación de los expedientes de encomiendas de gestión a TRAGSA y sus filiales.
- Real Decreto 1072/2010 de 20 de agosto por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y sus filiales.
- Instrucciones de contratación de las empresas públicas: "Sociedad de Gestión pública de Extremadura SAU" (GPEX), "Gestión de infraestructuras, suelo y vivienda de Extremadura SA" (GISVESA), "Institución Ferial de Extremadura" (FEVAL) y "Agencia Extremeña de la Energía" (AGENEX).

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

Los resultados de las actuaciones practicadas se pusieron de manifiesto al Presidente de la Comunidad Autónoma de Extremadura y a quien ostentó tal condición durante el periodo fiscalizado para que se formularan las alegaciones y se presentasen cuantos documentos y justificantes se estimasen pertinentes, de conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley de 5 de abril de 1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu).

Dentro del plazo concedido se recibieron las correspondientes alegaciones del actual Presidente, que, en virtud de lo dispuesto en el mencionado artículo 44 se incorporan a este Informe.

En relación con el contenido de las alegaciones y su tratamiento, con carácter general es preciso señalar lo siguiente:

1. En los supuestos en los que se estima necesario realizar alguna matización a la documentación presentada, ésta se presenta en nota a pie de página.
2. No se realizan valoraciones respecto al contenido de la documentación cuando confirma las deficiencias o irregularidades puestas de manifiesto en el Informe, plantea criterios u opiniones sin soporte documental o normativo, pretende explicar, aclarar o justificar determinadas actuaciones sin rebatir el contenido del Informe, o señala que las deficiencias o irregularidades se han subsanado con posterioridad al período fiscalizado.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. PROBLEMAS QUE SUSCITA EL RECURSO A LA ENCOMIENDA COMO FORMA HABITUAL DE GESTIÓN

II.1.1. La justificación de la elección de la encomienda a medios propios como forma de gestión

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”, sin perjuicio de que los órganos titulares de la misma 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, en ejercicio de su poder de auto-organización, deben escoger la opción organizativa más adecuada para la ejecución de las actividades materiales necesarias en el ejercicio de su competencia. 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. Por ello, y al igual que cualquier otro acto de la administración, máxime si tiene incidencia en el gasto público, esa decisión debe estar suficientemente motivada, como se desprende de los artículos 31, 103 y 136 de la Constitución española, pues solo sobre esa motivación podrá examinarse la eficacia y eficiencia de la decisión. Dicha motivación también la exige el TRLCSP para justificar el recurso a la contratación, y así debe aplicarse por igual al recurso a las encomiendas a medios propios, ya que permite una flexibilidad procedimental imposible de obtener mediante otras técnicas de gestión,

Utilización de la Encomienda de Gestión

19

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.

La necesidad de justificación del encargo se presenta como primer aspecto a considerar pues según dispone el artículo 33.Cuatro.d) de la Ley extremeña 3/2012, de Presupuestos para 2013, la Memoria que debe acompañar la Resolución por la que se atribuye el encargo debe reflejar necesariamente el entorno económico y sectorial así como la necesidad o conveniencia de la encomienda; asimismo, de acuerdo con el punto h) de idéntico artículo y apartado, aquella debe reflejar la ausencia de medios personales y materiales con los que el encomendante pueda acometer la obra o servicio encomendado.

En consecuencia la Memoria debe contener un razonamiento motivado sobre las causas que llevan a la Administración encomendante a realizar un encargo concreto al encomendado, detallando las razones por las cuales no puede llevar a cabo por sí misma dichas actividades y especificando el motivo que ha llevado a considerar la encomienda de gestión como el medio jurídico adecuado para satisfacerlas, en lugar de acudir al sector privado mediante un contrato o mediante la incorporación de recursos humanos complementarios, cuando el entorno económico y sectorial lo permiten.

En la Resolución de 24 de septiembre de 2013, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe Anual de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicios 2008 y 2009 se hacía hincapié en la necesidad de que los órganos encomendantes debían hacer respecto a las encomiendas de gestión, lo siguiente:

- *“Motivar suficientemente la concurrencia de los elementos que justifican su necesidad así como los que acrediten la capacidad de la entidad encomendada para llevarla a cabo.*

- *Excluir, en todo caso, del ámbito de las encomiendas aquellas prestaciones de servicios que impliquen, directa o indirectamente, el ejercicio de funciones públicas, así como limitar su utilización a aquellas actividades materiales concretas y precisas para un mejor desarrollo de las competencias de la entidad encomendante, evitando su empleo como instrumento para resolver problemas o disfunciones organizativas o presupuestarias de ésta.*

- *Acompasar la financiación presupuestaria y abono de las encomiendas al avance de su ejecución, previa justificación de los costes reales generados en su realización, para lo cual debería procederse a la fijación de tarifas concretas aplicables a todos y cada uno de los elementos integrantes de la actividad encomendada.*

- *Controlar que los gastos incurridos en ejecución de las encomiendas respondan a un uso eficaz, eficiente y económico de los recursos públicos, limitándose a aquellos aspectos estrictamente necesarios para el logro del objeto de las mismas.”*

Por su parte, tal y como se expone en el informe del Tribunal de Cuentas ejercicios 2008 y 2009, así como en la Resolución de 18 de junio de 2013, de la Intervención General, por la que se publican las conclusiones y recomendaciones del anterior (DOE 26/06/2013), y con base a lo dispuesto en el art. 9.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, así como en los informes emitidos por la Dirección General de Presupuestos al respecto, es necesario que se motive suficientemente, incluyendo la adecuada acreditación, la concurrencia de los elementos que justifican la necesidad de emplear este método, así como los que acrediten la capacidad para desarrollarla con los medios personales y técnicos de la entidad encomendada.

En este sentido, en la mayoría de los expedientes analizados, la justificación de la necesidad se ha establecido de una manera genérica, determinándose en unos supuestos que la elección de este procedimiento resulta más económica, pero sin realizar un estudio pormenorizado sobre este supuesto, o justificándola en la necesidad de agilizar la tramitación de los procedimientos, la carencia o insuficiencia de los medios humanos y/o técnicos para desarrollar la actividad o el

aumento de las competencias atribuidas, justificaciones insuficientes habida cuenta del carácter periódico de las prestaciones en muchos de los supuestos, convirtiéndose en una mera expresión formularia que incumple la exigencia antes citada.

A continuación se expondrán las principales deficiencias detectadas en relación con la justificación y motivación de la encomiendas, a través del análisis de la documentación que ha sido remitida a este Tribunal, ordenadas en atención a la entidad encomendante.

1.- En los encargos realizados por el **Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Extremadura (CICYTEX)**, expedientes de servicios nº 1, 2, y 3 de los del Anexo,-referencias 201314AGE050 apoyo a la gestión y transferencia de la I+D+i del CICYTEX, 203014AGE051 apoyo a la gestión y ejecución del proyecto MITTIC y 201314AGE064 prestación de actuaciones de apoyo al CICYTEX-, relativos a diferentes encargos a la Sociedad de Gestión Pública de Extremadura SAU (GPEX), por parte del Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Extremadura (CICYTEX), los informes justificativos de los tres expedientes son prácticamente iguales, sólo varía el objeto del encargo, justificándose los tres de la siguiente manera:

“En definitiva la alta cualificación técnica del personal requerido, así como el carácter temporal de la actividad (ya sea el estacional de labores concretas o el ligado a la propia ejecución del proyecto) permite afirmar que podría resultar antieconómico y contrario a principios de racionalidad y eficiencia en el gasto, dotar al Centro de un tejido estructural de recursos humanos destinado de forma permanente a estas actividades.

En virtud de los argumentos expuestos, el CICYTEX actualmente, para hacer frente y dar cumplimiento a las funciones y fines establecidos en su Estatuto, carece de los medios humanos y materiales necesarios para alcanzar los objetivos y realizar las actuaciones objeto de las actuaciones contenidas en la memoria del encargo, por lo que se hace necesario acudir a esta fórmula para obtener el apoyo técnico necesario que facilite el ejercicio de las competencias atribuidas al CICYTEX como entidad de derecho público independiente”.

En ninguno de los expedientes se presenta estudio o informe alguno que sostenga las afirmaciones anteriormente transcritas.

2.- En parecido caso se encuentran las encomiendas de gestión de servicios realizadas por la **Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía**, nº 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 14 y 19 de los del Anexo, referencias 201212AGE048, 049 y 201312AGE002, 004, 005, 009, 022, 023, 034 y 056 que se inician con un informe de necesidad prácticamente igual para todas, sólo cambia el objeto y la cuantía económica, en los que se manifiesta los apartados IV de los informes, que:

“(…)Dada la naturaleza de las necesidades planteadas, es obvio que para poder llevar a cabo las actuaciones que se pretenden se considera necesario contar con GPEX como medio propio instrumental de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía.”.

Los propios informes de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía y Hacienda de cada expediente en su consideración primera precisan:

“En cuanto a las razones expuestas sobre la conveniencia de realizar el encargo con la empresa pública mencionada no argumentan “per se” la necesidad de su realización en un sentido unívoco, pues con ellas no se excluye la posibilidad de que lo pueda realizar otra empresa con objeto y estructura social y económica similar o, en todo caso, la propia Administración encomendante o que las actividades que se encargan pudieran hacerse a través de otra figura jurídica diferente al encargo propiamente dicho. No creemos sean razones suficientes para argumentar la necesidad y conveniencia del encargo en cuestión.”

Utilización de la Encomienda de Gestión

21

3.- Las encomiendas de gestión de obras encargadas por la **Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía** a la empresa TRAGSA con nº 20, 21, 24, 25, 26, 27 y 28 de los del Anexo,, referencias 1351999FR 002, 008, 012, 013, 014, 030 contienen una memoria en la que solamente cambia el objeto y en la que no se justifica la necesidad de contratar con dicha empresa, como ejemplo por todos el 014, que en su punto 5- "Entorno económico y sectorial y necesidad o conveniencia del método utilizado", que despues de recoger las competencias de los organos de la CCAA, recoge textualmente:

"El desarrollo de los trabajos de ejecución de obras de caminos rurales, así como de otras infraestructuras en Zonas de Concentración parcelaria y Zonas, adscrito a la Dirección General de Medio Desarrollo Rural, debiendo contar para ello con los medios humanos y materiales necesarios.

La Dirección General de Desarrollo Rural, debido a la necesidad y urgencia del inicio de las obras expuestas en el anexo 1 de la presente memoria, y dado de que no dispone de los medios humanos suficientes y materiales precisos para acometer las actividades de ejecución de las mencionadas obras, ha resuelto iniciar un expediente para encargar a la empresa TRAGSA la ejecución directa de esta acción. La citada empresa cuenta con los profesionales especializados, capacitados para desarrollar estos trabajos. La empresa Tragsa pondrá a disposición de la ejecución de la encomienda, las instalaciones e infraestructuras y los medios materiales, administrativos, informáticos, de movilidad y técnicos que se estimen oportunos y precisos."

Posteriormente recoge la legislación que reconoce a TRAGSA como medio propio de la Administración, y finaliza diciendo:

"Varias son las razones que aconsejan el sistema de ejecución propuesto, destacando entre ellas:

-Confidencialidad de los datos a manejar.

-Urgencia en el comienzo de la encomienda.

-Probada experiencia en este tipo de trabajos por parte de TRAGSA."

Salvo la experiencia de TRAGSA las otras razones no quedan probadas, ni siquiera han sido razonadas en el expediente.

4.- En similar estado se encuentran los encargos realizados por **Consejería de Empleo, Empresa e Innovación**, en el expediente nº 38 de los del Anexo,, referencia 201314AGE010, que como justificación de la necesidad del encargo, dice: "

"Dentro de la Consejería de Empleo, Empresa e Innovación, la Dirección General de Empresa y actividad Emprendedora es la competente para el desarrollo y ejecución de programas de fomento de la cultura emprendedora y el desarrollo de servicios de apoyo a la creación de empresas.

Asimismo en el marco de estas actuaciones y definición de iniciativas estratégicas, se ha aprobado el vigente Plan de fomento y consolidación del autoempleo de Extremadura, en el que esta Dirección General colabora en el diseño y puesta en marcha de determinadas acciones del mismo. Para llevar a cabo estas actuaciones resulta necesario el apoyo de personal, conocimiento y experiencia de expertos en determinadas materias, con los que no cuenta el órgano gestor. Para ello, es necesario, oportuno y conveniente encargar el desarrollo del citado programa de DESARROLLO Y PUESTA EN MARCHA DE ACCIONES DERIVADAS DEL PLAN ESTRATEGICO DE FOMENTO Y CONSOLIDACION DEL AUTOEMPLO DE EXTREMADURA a la sociedad de Gestión Pública de Extremadura SAU. (GPEX).

(...) La conveniencia de la formalización de este tipo de actividades mediante la figura jurídica del encargo deriva del menor coste económico que conlleva para las arcas de la Administración Pública regional, en comparación con otras fórmulas de contratación pública."

En cuanto a esto último no se presenta estudio o comparación alguna que avale esta manifestación³.

5.- Por su parte la **Consejería de Fomento, Vivienda y Ordenación del Territorio y Turismo** tampoco justifica convenientemente la necesidad de los encargos a la empresa Gestión de Infraestructuras Suelo y Vivienda de Extremadura S.A. (GISVESA), en los expedientes nº 40, 41, 42, 43, 44, y 45 de los del Anexo, referencia 201316FGI001, 002, 003, 004, 005 y 007. Resulta reseñable que una empresa cuyo objeto social era netamente urbanístico, aunque posteriormente se ampliase a cualquier actividad que realizara la CCAA, asuma EG relacionadas con la materia del transporte de viajeros por carretera, como sucede en el expediente nº 41 de los del Anexo, (001) “apoyo complementario a distintas actividades de gestión de solicitudes de tarjeta de transportes subvencionado en líneas regulares de viajeros por carretera, y tramitación de diversas fases de expedientes en materia de transportes, con especial incidencia en los sancionadores”, que se justifica por “la imposibilidad de asumir por la Dirección General de Transportes, Ordenación del Territorio y Urbanismo, la tramitación administrativa de los expedientes (...)”.

En este expediente no consta informe de la Asesoría Jurídica y de la documentación de ejecución enviada, se desprende que GISVESA se ha limitado a contratar seis personas que realizaran los trabajos objeto del encargo, por lo que aparentemente se ha utilizado la EG como un mecanismo para suplir las deficiencias de personal existentes.

En parecido caso se encuentra el expediente nº 40 de los del Anexo, (002) “estudio para la mejora del control sobre viviendas de promoción pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura”, que comprende las siguientes actuaciones: Recopilación in situ de datos de las viviendas y su situación, organización y presentación de datos mediante una ficha y su sistematización y archivo, diagnóstico de la situación de las viviendas respecto al cumplimiento de la normativa aplicable y conclusiones en informe final con actuaciones a realizar para corregir situaciones irregulares detectadas. La Dirección General de la Vivienda establece que el objeto del encargo a GISVESA es “la elaboración de un estudio que nos permita comprobar el índice de fraude existente y partiendo de los resultados obtenidos, reforzar y mejorar los mecanismos de control de la vivienda de promoción pública”. Es decir funciones de la propia Dirección General y como se indica en el informe del propio expediente por la Intervención General de 17/05/2013 “debe tenerse en cuenta que las actuaciones a realizar por la entidad encomendada no pueden comprender el ejercicio de las competencias de las autoridades públicas o de las tareas cotidianas de gestión, supervisión y control de la entidad encomendante. Por lo tanto deberá tener carácter adicional y estar encuadrado en un proyecto concreto y delimitado temporalmente”, lo que no consta que se hubiera producido.

En el expediente nº42 de los del Anexo, (003) del encargo de asistencia técnica para la “redacción del proyecto de ejecución, redacción del estudio de seguridad y salud, dirección de las obras, dirección de ejecución y coordinación de seguridad y salud de las obras de terminación de la piscina y urbanización de la Hospedería del Jerte”, el informe de necesidad solamente dice que “*Las obras de ampliación de la hospedería de turismo de Jerte, tras el correspondiente proceso de licitación fueron adjudicadas a una empresa constructora que abandonó las obras antes de concluir las, por ello se hace necesario, por un lado proceder a definir las obras pendientes de ejecución, pero también las instalaciones necesarias para la adecuada explotación del establecimiento, redactando el correspondiente proyecto técnico de ejecución de las obras y posteriormente la dirección facultativa de las obras*”. El propio informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía y Hacienda que obra en el expediente, incide en la falta de motivación de encargo, en su consideración primera precisa:

³ En alegaciones se efectúan manifestaciones que refieren la realización de estudios, que no han sido aportados, dirigidos a obtener datos internos y externos que actuaban como testigos sobre costes de servicios similares, constituyendo un marco comparativo del que se desprendía la idoneidad económica del empleo de la encomienda de gestión.

Utilización de la Encomienda de Gestión

23

“No se expone cuál es el entorno económico y sectorial del encargo, las razones económicas y/o sectoriales que rodean el mismo ni la conveniencia de utilizar este método y no otro. Tan sólo se advierte que los trabajos a realizar conciernen al subsector Administración General. Por tanto no se argumenta, siquiera razonadamente, las motivaciones que apuntan a encargar a la empresa pública Entidad Mercantil GISVESA, la realización de las actuaciones que comprenden este encargo, tan sólo se indica vagamente que se considera que GISVESA es el medio propio instrumental adecuado para la gestión de las actuaciones encargadas, tanto por los medios técnicos de los que dispone como por la formación y experiencia de los medios humanos con los que cuenta, como si se tratara de un acto de fe y no de lo que debe ser: una motivación claramente demostrable. Por ello, las razones expuestas sobre la conveniencia de realizar el encargo con la empresa pública mencionada no argumentan “per se” la necesidad de su realización en un sentido unívoco, pues con ellas no se excluye la posibilidad de que lo pueda realizar otra empresa con objeto y estructura social y económica similar o, en todo caso, la propia Administración encomendante o que las actividades que se encargan pudieran hacerse a través de otra figura jurídica diferente al encargo propiamente dicho. No creemos sean razones suficientes para argumentar la necesidad y conveniencia del encargo en cuestión.”

El resto de los expedientes, referencias nº 43, 44, y 45 de los del Anexo, de los encargos realizados a GISVESA, adolecen igualmente de falta de motivación y se limitan a enunciar el objeto del encargo y la imposibilidad de realizarlos con los medios humanos y materiales de las diferentes Direcciones Generales que realizan las encomiendas de gestión.

Respecto al expediente nº 48 de los del Anexo, referencia 2013FT003 de “obras de reordenación de accesos y ajardinamientos de la Parcela del III PIR Mérida Milenio”, encargados por la Consejería directamente a TRAGSA por ser medio propio instrumental y servicio técnico de la Comunidad Autónoma, aunque el expediente no contiene informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía y Hacienda, se puede aplicar lo dicho en el informe recogido en el punto anterior, al no justificarse el motivo de ejecutar unas obras sin la licitación pública que correspondería.

6.- La Consejería de Salud y Política Social en el expediente nº 50 de los del Anexo, referencia 201315AG014, encarga a la empresa GPEX la “gestión de la renta básica extremeña” en el año 2013, sin que en el expediente remitido conste la memoria que se requiere en el artículo 33 de la Ley 3/2012 de 28 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2013.

En la “Moción” que presenta el Consejero de Salud y Política Social para aprobación por la Junta de Extremadura se recoge, entre otras, lo siguiente:

“El artículo 6 del decreto 23/2012, de 10 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Política Social, establece que “Corresponde a la Dirección General de Política Social y Familia el desarrollo, la coordinación y el control de la ejecución de las políticas en los siguientes ámbitos y materias: protección a la familiar, servicios sociales con especial dedicación a la lucha contra la pobreza y exclusión social, promoción social...” a tiempo que le confiere “la gestión de todo tipo de ayudas y pensiones”.

“En el ejercicio de estas funciones, es necesario llevar a cabo un aplicativo de gestión de la Renta Básica Extremeña destinado a la mecanización de las solicitudes, cuyo número, previsiblemente superará notablemente al de las ayudas precedentes, la gestión de la instrucción y resolución de los procedimientos y de los pagos, el seguimiento de los proyectos individualizados de inserción y de los compromisos y obligaciones asumidos por los beneficiarios, la coordinación interadministrativa, la evaluación de los resultados y el análisis sistemático de la información de cara a su explotación estadística y al diseño de nuevos recursos y propuestas.

Se opta por la conveniencia de hacer esta actuación mediante encargo a GPEX, S.A.U., ante la imposibilidad de realizar esta actuación con la agilidad que requiere, así como por la ausencia de

disposición por parte de la Consejería de Salud y Política Social de los medios humanos y materiales necesarios para la realización por sí misma de la actuación encomendada.

Se considera adecuado que sea la Sociedad de Gestión Pública de Extremadura, S.A.U. , como medio propio de la Junta de Extremadura, la que lleve a cabo estas tareas con su personal y sus medios, bajo la figura administrativa de Encargo, teniendo en cuenta la adecuación del objeto social de la empresa pública al objeto del encargo.(...)"

Es decir, se trataría de funciones de la propia Dirección General y como se indica en el informe del propio expediente por la Intervención General "debe tenerse en cuenta que las actuaciones a realizar por la entidad encomendada no pueden comprender el ejercicio de las competencias de las autoridades públicas o de las tareas cotidianas de gestión, supervisión y control de la entidad encomendante. Por lo tanto deberá tener carácter adicional y estar encuadrado en un proyecto concreto y delimitado temporalmente", sin que conste que tales precisiones se hubieren producido.

A mayor abundamiento el informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía y Hacienda que obra en el expediente, incide en la falta de motivación del encargo y en su consideración primera precisa:

"No se expone (aunque es ampliamente conocido) cuál es el entorno económico y sectorial que provoca o motiva este encargo, las razones económicas y/o sectoriales que rodean el mismo ni las que subyacen para impulsar a la Consejería Gestora a encargar las actuaciones y no subsumirlas con la estructura y medios humanos y/o materiales con los que cuenta en la actualidad, que quizá sean insuficientes pero que se debería argumentar dicha insuficiencia clara y razonadamente.

Tampoco se menciona la conveniencia de utilizar este método (el encargo) y no otro alternativo contemplado en la vigente y amplia legislación en materia de contratación del Sector Público. Por otra parte tampoco se argumenta, siquiera razonadamente, una vez decidida la realización mediante encargo frente a otra figura contractual distinta, las motivaciones que apuntan a encargar a la Sociedad de Gestión Pública de Extremadura SAU., la realización de las actuaciones que comprenden este encargo, tan sólo se indica vagamente que se considera que GPEX es el medio propio instrumental adecuado para la gestión de las actuaciones encargadas, tanto por los medios técnicos de los que dispone como por la formación y experiencia de los medios humanos con los que cuenta, como si se tratara de un acto de fe y no de lo que debe ser: una motivación claramente demostrable. Por ello, las razones expuestas sobre la conveniencia de realizar el encargo con la empresa pública mencionada no argumentan "per se" la necesidad de su realización en un sentido unívoco, pues con ellas no se excluye la posibilidad de que lo pueda realizar otra empresa con objeto y estructura social y económica similar o, en todo caso, la propia Administración encomendante o que las actividades que se encargan pudieran hacerse a través de otra figura jurídica diferente al encargo propiamente dicho. No creemos sean razones suficientes para argumentar la necesidad y conveniencia del encargo en cuestión."

Hay que señalar que la competencia en materia de gestión de renta básica es asumida por el Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE) a partir del 8 de agosto de 2014, tras la modificación reglamentaria efectuada por Decreto 172/2014 de 5 de agosto, liquidándose el encargo con GPEX, por resolución del Director Gerente del SEXPE de 19 de febrero de 2015.

7.- El Servicio Extremeño de Salud (SES) encargó a "FEVAL Gestión de Servicios SLU", mediante el expediente nº 51 de los del Anexo, el servicio de "alojamiento tipo "housing" del centro de proceso de datos de respaldo del SES porque *"es el medio propio instrumental adecuado para la realización de las actuaciones encargadas, por los medios técnicos e instalaciones de los que dispone, que dada la infraestructura que se requiere no se pueden acometer por otras entidades del sector público o privado. El entorno económico y sectorial de posibles prestadores de los servicios que se encargan, es amplio pero carece de medios técnicos específicos y de la capacidad necesaria para la prestación de una manera inmediata"*.

Utilización de la Encomienda de Gestión

25

No se presenta estudio o informe alguno que sostenga las afirmaciones anteriormente transcritas, el propio informe de la Dirección General de Presupuestos en su consideración primera manifiesta que no es la primera vez que se realiza idéntico encargo, sin que la motivación recogida en la memoria sea adecuada, como se ha reproducido en anteriores informes.

8.- Del Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE), se han seleccionado 5 encomiendas de gestión encargadas una a FEVAL y cuatro a GPEX.

- La primera de ellas, en la que no consta referencia numérica del expediente, siendo la del TCU el nº 52 de los del Anexo, sobre "el servicio de impartición de acciones de formación en certificaciones Microsoft, web y software de entretenimiento y edición de contenidos audiovisuales 2013-2014", incurre en el mismo defecto que los expedientes anteriores, la falta de motivación, y emplea exactamente la misma frase que en el expediente anterior para justificar el encargo a FEVAL ya que *"es el medio propio instrumental adecuado para la realización de las actuaciones encargadas, por los medios técnicos e instalaciones de los que dispone, que dada la infraestructura que se requiere no se pueden acometer por otras entidades del sector público o privado. El entorno económico y sectorial de posibles prestadores de los servicios que se encargan, es amplio pero carece de medios técnicos específicos y de la capacidad necesaria para la prestación de una manera inmediata"*. Por ello no consta una motivación adecuada ni se presenta estudio o informe alguno que sostenga las afirmaciones anteriormente transcritas.

- Respecto al expediente nº 53 de los del Anexo, referencia 201314AGE067 de encargo del servicio a GPEX de "actuaciones de apoyo a la gestión y control a los programas de formación y empleo tramitados por la Dirección General de formación para el Empleo del SEXPE", para los años 2014/2015.

En cuanto a su objeto, este es realizar la prestación indicada, consistente en la ejecución y desarrollo de las actuaciones consistentes en:

- 1.- Análisis y estudio de las diferentes ayudas de programas en materia de formación para el empleo.
- 2.- Ayuda en las labores de comprobación y cumplimiento de los requisitos y evaluación de los programas.
- 3.- Apoyo en las unidades de gestión de tramitación de las ayudas gestionadas por la Dirección General de Formación para el Empleo.
- 4.- Apoyo técnico y estudio de las incidencias e impugnaciones derivadas de las diferentes líneas de subvenciones.

Es decir funciones de la propia Dirección General de Formación para el Empleo y como se indica en el informe del propio expediente por la Intervención General *"debe tenerse en cuenta que las actuaciones a realizar por la entidad encomendada no pueden comprender el ejercicio de las competencias de las autoridades públicas o de las tareas cotidianas de gestión, supervisión y control de la entidad encomendante. Por lo tanto deberá tener carácter adicional y estar encuadrado en un proyecto concreto y delimitado temporalmente"*.

En cuanto a la motivación se vuelve a aludir a la falta de medios humanos y materiales de la Dirección General, considerando que GPEX es el medio propio instrumental adecuado para esta actuación, *"tanto por los medios técnicos de que dispone como por la formación y experiencia de los medios humanos con los que cuenta, ya que llevan realizando este encargo desde el año 2011 teniendo amplios conocimientos sobre esta materia, lo que supone un menor gasto que el hecho de realizar este encargo con otro medio propio por primera vez"*.

La conveniencia de la formalización de este tipo de actividades mediante la figura jurídica del encargo deriva del menor coste económico que conlleva para las arcas de la Administración Pública regional, en comparación con otras fórmulas de contratación pública.”

Por tanto se trata de una actuación continuada en el tiempo, al menos desde el año 2011, realizándose funciones que corresponderían al personal funcionario, sin que se presente justificación alguna de la no conveniencia de ampliar los medios personales por la Administración. En cuanto al menor coste económico que representa esta fórmula jurídica no se presenta estudio o comparación alguna que avale esta manifestación.

- Los expedientes nº 54 y 56 de los del Anexo, referencias 201314AGE068 y 086, “actuaciones de apoyo a programas gestionados por la Dirección General de Empleo- 2014/2015” y “programa de cursos del sector hostelería 2014 en la escuela superior de hostelería y agroturismo de Extremadura y proceso evaluativo en el sector profesional de hostelería”, respectivamente, se encuentran en el mismo caso que el anterior, tanto en motivación como en informes, por lo que se les aplica lo anteriormente manifestado.

II.1.2. La encomienda de gestión y los riesgos de su posible solapamiento con el ejercicio de las competencias propias de los órganos encomendantes

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. Tal situación cabe apreciar en la Encomienda de Gestión nº 41, de los del anexo, a GISVESA, expediente 201316FGI001, para prestar “apoyo complementario a distintas actividades de gestión de solicitudes de tarjeta de transportes subvencionado en líneas regulares de viajeros por carretera, y tramitación de diversas fases de expedientes en materia de transportes, con especial incidencia en los expedientes sancionadores” donde la amplitud y generalidad de las funciones que integran el conjunto de la actividad a desarrollar por el encomendado y, en especial, las referidas a la tramitación de diversas fases de expedientes en especial los sancionadores permitan incluirla en esta deficiencia.

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.

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).

En este sentido cabe pronunciarse respecto del expediente nº 50 de los del anexo, referencia 201315AG014, por el que la Consejería de Salud y Política Social encargó a la empresa GPEX la “gestión de la renta básica extremeña” en el año 2013, tal y como ya se indicó en el anterior informe anual de la Comunidad Autónoma, ejercicios 2008-2009 y que se analiza en el epígrafe II.1.1.

Utilización de la Encomienda de Gestión

27

En relación con ello, cabe observar que en los expedientes de las encomiendas de gestión ahora fiscalizadas, la propia Dirección General de los Servicios Jurídicos en los expedientes tramitados con los nº 53, 54, 55 y 56 (231314AGE067, 068, 078 y 086 respectivamente), recoge en sus respectivos informes, las siguientes observaciones:

“A la vista de lo indicado en el informe del Tribunal de Cuentas ejercicios 2008 y 2009, así como en la Resolución de 18 de junio de 2013, de la intervención General, por la que se publican las conclusiones y recomendaciones del anterior (DOE 26/06/2013), y con base a lo dispuesto en el art. 9.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, se recuerda que las funciones a desarrollar por el personal (laboral) que lleve a cabo las actuaciones que se encomiendan, no pueden implicar ni directa ni indirectamente, en ningún caso, el ejercicio de funciones o potestades públicas o el ejercicio de funciones atribuidas a los funcionarios públicos; asentado, además, por diversas sentencias del Tribunal Supremo, como STS de 9 de julio de 2012 o de 22 de enero de 2013; lo que ha de tenerse presente sobre las actuaciones que son objeto de encargo y que solamente puedan ejercitarse por funcionarios públicos.

Se han encontrado, además, 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 encomendada.

En este sentido, la Encomienda de gestión nº 38 de los del anexo encargada por la Consejería de Empleo, Empresa e Innovación, 201314AGE010, presenta características propias de esta deficiencia, según se desprende de la propia justificación del encargo cuando, tras referir la intervención de la Dirección General de Empresa y actividad Emprendedora en la aprobación del vigente Plan de fomento y consolidación del autoempleo de Extremadura, y su colaboración en el diseño y puesta en marcha de determinadas acciones del mismo, concluye que, “es necesario, oportuno y conveniente encargar el desarrollo del citado programa de Desarrollo y puesta en marcha de acciones derivadas del plan estratégico de fomento y consolidación del autoempleo de Extremadura a la Sociedad de Gestión Pública de Extremadura SAU. (GPEX)⁴”. En parecido caso se encuentra el expediente nº 40 (002) “estudio para la mejora del control sobre viviendas de promoción pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura”, en el que ya el informe de la Intervención General de 17 de mayo de 2013, advierte que “debe tenerse en cuenta que las actuaciones a realizar por la entidad encomendada no pueden comprender el ejercicio de las competencias de las autoridades públicas o de las tareas cotidianas de gestión, supervisión y control de la entidad encomendante. Por lo tanto deberá tener carácter adicional y estar encuadrado en un proyecto concreto y delimitado temporalmente”, lo que no consta que se hubiera producido.

También debe hacerse referencia a la encomienda nº 41 del anexo a la empresa Gestión de Infraestructuras Suelo y Vivienda de Extremadura S.A. (GISVESA), cuyo objeto era el “apoyo complementario a distintas actividades de gestión de solicitudes de tarjeta de transportes subvencionado en líneas regulares de viajeros por carretera, y tramitación de diversas fases de expedientes en materia de transportes, con especial incidencia en los sancionadores”, en cuya justificación se cita expresamente “la imposibilidad de asumir por la Dirección General de Transportes, Ordenación del Territorio y Urbanismo, la tramitación administrativa de los expedientes (...)”, evidenciando que la misma supone por tanto el ejercicio de potestades administrativas..

⁴ En alegaciones se manifiesta que el desempeño de los servicios encargados tuvo un alcance limitado y nunca se asumieron competencias del órgano gestor, no obstante ello no justifica el carácter genérico de la determinación del objeto, que suponía el encargo del desarrollo de un programa de gestión derivado de un plan estratégico y por tanto la posibilidad de ejercer competencias correspondientes a un órgano administrativo.

Por otra parte, se encuentra el expediente nº 53 de los del Anexo, referencia 201314AGE067 de encargo del servicio a GPEX del “actuaciones de apoyo a la gestión y control a los programas de formación y empleo tramitados por la Dirección General de formación para el Empleo del SEXPE”, para los años 2014/2015. En su objeto se hace referencia a labores tales como “ayuda en las labores de comprobación y cumplimiento de los requisitos y evaluación de los programas” y “apoyo en las unidades de gestión de tramitación de las ayudas gestionadas por la Dirección General de Formación para el Empleo”, es decir, funciones de la propia Dirección General de Formación para el Empleo que deberían desarrollar sus funcionarios, indicando el informe de la Intervención General que “las actuaciones a realizar por la entidad encomendada no pueden comprender el ejercicio de las competencias de las autoridades públicas o de las tareas cotidianas de gestión, supervisión y control de la entidad encomendante. Por lo tanto deberá tener carácter adicional y estar encuadrado en un proyecto concreto y delimitado temporalmente”. No obstante, no constan las actuaciones realizadas para cumplir dichas previsiones. Por lo demás, debe tenerse en cuenta que su ámbito se refiere a dos ejercicios y que, como se indica en el mismo informe citado, esta encomienda viene realizándose a GPEX desde 2011, lo que implica un uso inadecuado de la encomienda para resolver problemas estructurales relacionados con la tramitación de expedientes.

II.2. 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, por lo que resulta pertinente cuestionarse si la utilización de este instrumento, como alternativa al contrato administrativo tradicional, debe de alguna manera formar parte de la actividad planificadora, como lo es la adecuada evaluación de la dimensión de las plantillas del personal propio de los órganos administrativos, o si por el contrario su empleo debe decidirse caso a caso en función de criterios de oportunidad, eficacia, eficiencia y economía.

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”.

Por otra parte, el gasto en encomiendas en realidad cubre déficits estructurales de plantilla, como ya se ha señalado, y esta situación tiende por otra parte a agravarse en la medida en que permanecían congeladas las partidas del Capítulo 1 (Gastos de personal), de hecho en gran número de ocasiones así se explicita en la motivación de la encomienda, de tal forma que mientras las plantillas de personal propio experimentan un decrecimiento vegetativo inexorable no sufren idéntica corrección los servicios prestados y las actuaciones públicas desarrolladas, por lo que el único efecto que presentan es la de ser cubiertas bien mediante la contratación externa o bien mediante el recurso a las encomiendas. Paradigma de lo expuesto puede apreciarse en la EG nº 41, de las del Anexo, 201316FG001, de apoyo complementario a distintas actividades de gestión de solicitudes de tarjeta transporte subvencionado en líneas regulares de viajeros por carretera, y tramitación diversas fases expedientes en materia de transportes, con especial incidencia en los sancionadores.

Por ello, resultaría erróneo valorar la importancia de las encomiendas de gestión a partir de aspectos exclusivamente cuantitativos, pues, sin duda, la operatividad de algunas de las unidades administrativas de las Consejerías aparece íntimamente supeditada al empleo de este recurso, en la mayor parte de los casos porque permite suplir las carencias de personal existentes, en otros por la menor carga administrativa que implica su empleo. Sin embargo, el recurso sistemático a este instrumento de gestión ha provoca, en muchos casos, un trasvase de conocimiento al personal de

Utilización de la Encomienda de Gestión

29

los entes instrumentales que de forma sistemática y permanente vienen ejecutando determinadas actuaciones, de tal forma que la pérdida del factor experiencia que supone la intervención de medios propios, en principio positivo, se convierte en un obstáculo potencial para cualquier cambio futuro del 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 a fin de evitar que el empleo recurrente de esta figura sin criterios estratégicos predeterminados determine una progresiva descapitalización de recursos humanos en los órganos administrativos.

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)

En relación con lo indicado resultan paradigmáticas las E.G. 1, 2, y 3 del Anexo, encargadas por el Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas -cuya propia naturaleza institucional permite deducir que su creación supone la asignación de recursos suficientes con los que desempeñar la función atribuida y justificativa de su existencia-, y que las justifica en atención al alto nivel del personal requerido para el desarrollo de los trabajos que se encargan y en la temporalidad de la actividad a desarrollar, como por otra parte resulta acorde con la actividad del centro, por lo que la posibilidad de acudir a esta figura implicaría una deficiente planificación organizativa en origen pero también del propio Centro. En efecto la documentación justificativa de las EG citadas las vincula directamente con la programación de la investigación, se indica en ella que la financiación del centro "tiene por único objetivo la ejecución de los programas de investigación", por lo que la propia realización de las encomiendas exigiría una planificación vinculada a la programación de la actividad investigadora que se hubiera realizado.

En sentido similar, atendida su prolongada extensión temporal se encontraría el expediente nº 53 de los del Anexo, referencia 201314AGE067 de encargo del servicio a GPEX del "actuaciones de apoyo a la gestión y control a los programas de formación y empleo tramitados por la Dirección General de formación para el Empleo del SEXPE", para los años 2014/2015, y que, según se indica en el Informe de la Intervención General, viene desarrollándose desde el año 2011.

Tal exigencia de planificación alcanza su máxima expresión en la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente en la que el recurso a este mecanismo resulta más habitual o incluso de carácter estratégico, y sin embargo no consta efectúe planificación alguna de las mismas como se desprende de las Encomiendas nº 20 a 24, 26 a 32, y 34 de las de dicha Consejería, relativas a diversos gastos de inversión que, por definición, debieran ser objeto de planificación y programación adecuada.

Por otra parte, tampoco se ha acreditado la realización de estudios específicos que acrediten las ventajas de recurrir a la encomienda de gestión en detrimento de los procedimientos de contratación tradicionales; es más en la mayoría de los expedientes analizados no figura formalmente justificación al recurso de la encomienda, por lo que tampoco se incluye un análisis específico de las ventajas de este procedimiento respecto al contrato, como ya se ha anticipado en el epígrafe anterior.

Así, en la mayor parte de los expedientes analizados únicamente se hace referencia a la demostrada solvencia técnica del medio propio, lo que resulta por sí solo determinante para la toma de la decisión. 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.

En todo caso, resulta reseñable la paulatina disminución del empleo de esta técnica de gestión que se inició en el ejercicio 2012 y que se mantiene en el ejercicio fiscalizado.

II.3. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES EXIGIDOS PARA PODER RECURRIR AL USO DE LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN.⁵

Los artículos 4.1.n) y 26.4 del TRLCSP y 33.2 de la Ley 3/2012 de Presupuestos generales de la CA de Extremadura 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, entendiendo 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.

Este Tribunal de Cuentas ha constatado que en los expedientes remitidos no consta referencia alguna a la realización de gestiones dirigidas a verificar que las entidades declaradas medio propio en el ámbito autonómico han 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 periodo al que se extiende la encomienda.

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".

Las Consejerías deben 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.

⁵ Se manifiesta en alegaciones que el proyecto de Ley de Presupuestos de Extremadura para el año 2016 incorpora un nuevo precepto dirigido a mejorar las exigencias justificativas de la utilización de la encomienda. Asimismo las Leyes de presupuestos correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015 adoptaron medidas específicas tales como limitar el porcentaje de encargo. En todo caso debe recordarse el nuevo régimen de los medios propios que se desprende del artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Utilización de la Encomienda de Gestión

31

d) Que la condición de medio propio 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 encomendada o de su objeto social en el caso de las entidades mercantiles y fundaciones.

En este caso se ha observado que en los expedientes encargados por el Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Extremadura (CICYTEX), nº 1, 2 y 3 de los del Anexo, referencias 201314AGE050, 203014AGE051 y 201314AGE064 y los de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, nº 8, 7, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 14 y 19 de los del Anexo, referencias 201212AGE048, 049 y 201312AGE002, 004, 005, 009, 022, 023, 034 y 056 de los Anexos, algunas de las prestaciones encargadas a la entidad encomendada 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 encomendada –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 algunas entidades encomendadas, lo que ha propiciado que hayan sido utilizadas como “medio para todo”.

La carencia de medios para dar cobertura a tan amplio objeto social y el propio origen de la encomienda, la falta de medios personales del encomendante, unida al carácter obligatorio de la ejecución de la encomienda para ellas, determina que las entidades encomendadas deban ampliar plantilla y contratar personal específico con el que dar satisfacción a la totalidad o la mayor parte de la ejecución de la encomienda.

A continuación se relacionan las empresas que han sido objeto de encomiendas de gestión por parte de la administración autonómica:

- Sociedad de Gestión pública de Extremadura SAU (GPEX).

Se crea por la Ley 4/2005 de 8 de julio de reordenación del sector público empresarial de la Comunidad Autónoma de Extremadura como empresa pública con forma de sociedad Anónima unipersonal y titularidad única de la Junta de Extremadura. En el artículo 3 de la Ley 4/2005 se establece el objeto social, que será la realización de todo tipo de actividades de carácter material, técnico o de servicios, por si misma o a través de sus empresas participadas, le pueda encomendar por cuenta y bajo supervisión y control de la Junta de Extremadura, actuando en el marco de las encomiendas de gestión en nombre y como medio propio de la Administración autonómica a los efectos establecidos en el artículo 3.3.b) del Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre por el que se aprueba el TRLCSP.

- Gestión de infraestructuras, suelo y vivienda de Extremadura SA (GISVESA).

Se crea por la Ley1/2004 de 19 de febrero como Sociedad Anónima. Por decreto 40/2004 de 5 de abril se aprueba su Reglamento y en su artículo 1 se establece su carácter mercantil de la junta de Extremadura de conformidad con el art. 7 de la Ley 3/1985 de 19 de abril, general de la hacienda de la Junta de Extremadura, se adscribe la Consejería de fomento, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, estableciéndose en el nº 1.2 su carácter de Sociedad Urbanística de capital social íntegramente público, de conformidad con lo establecido en el artículo 113 de la Ley 15/2001 de 14 de diciembre del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

En el artículo 3 se establece el objeto social:

- Actuar como promotor público de actuaciones protegibles en materia de vivienda, así como de los locales comerciales, garajes y demás edificaciones complementarias de las promociones en las que actúe.
- Llevar a cabo las tareas técnicas y económicas requeridas para el desarrollo de la gestión urbanística y patrimonial en ejecución de los proyectos de interés regional y en los planes de urbanismo, mediante las actuaciones de promoción, preparación y desarrollo del suelo urbanizado.
- Gestionar las infraestructuras y equipamientos públicos que se le encomiende, incluyendo el proyecto de ejecución de obras y equipamientos públicos así como su mantenimiento y explotación y la prestación de servicios relacionados con los mismos.
- Gestión del patrimonio público de viviendas tanto de la Junta de Extremadura como de otras administraciones públicas.
- Obtención y gestión de la financiación precisa para la ejecución de las obras y servicios relacionados en los apartados anteriores.
- Cualesquiera otros relacionados con los anteriores.

Con fecha 3 de julio de 2008 el consejo de administración de GISVESA modifica los estatutos Sociales en su nº 2 añadiendo un nuevo punto al mismo, que es "gestionar, ejecutar y/o colaborar con la Junta de Extremadura y sus organismos autónomos en cualquiera de las materias propias de sus competencias.

Por todo ello se considera a GISVESA, a todos los efectos, como medio propio y servicio técnico de la Junta de Extremadura y de sus organismos autónomos".

-Institución Ferial de Extremadura (FEVAL).

Es un Consorcio público sin ánimo de lucro, constituido el 17 de diciembre de 1985, con naturaleza jurídica definida según la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local y conformado por cuatro Administraciones, a saber, Ayuntamiento de Don Benito, Diputación de Badajoz, Diputación de Cáceres y Junta de Extremadura, cuyo principal objeto es entre otros la organización y celebración de ferias de muestras en cualquier ámbito territorial, así como la prestación de servicios de telecomunicaciones y proceso de datos de carácter avanzados.

Tiene consideración de poder adjudicador conforme a lo establecido en el artículo 3.3.b) del Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre por el que se aprueba el TRLCSP.

Con fecha de 9/12/2009 la Junta Rectora del consorcio los Estatutos sociales de constitución de la Sociedad limitada Unipersonal "Feval Gestión de Servicios S.L", que en su artículo 1.2 establece que la sociedad tiene condición de medio propio y servicio técnico del Consorcio y de las entidades que lo componen, así como de los organismos y las entidades de derecho Público dependientes de dichos poderes adjudicadores, con los cuales realizará la parte esencial de su actividad.

- Agencia Extremeña de la Energía (AGENEX).

Se constituye como Asociación de conformidad con el decreto 1440/1965 de 20 de mayo, siendo la legislación aplicable actual la Ley orgánica 1/2002 de 22 de marzo reguladora del derecho de asociación, por lo que ha adaptado los estatutos a su regulación. Se constituye con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. En el artículo nº 5 de sus estatutos sociales se establece su condición de medio propio e instrumental de las administraciones Públicas y demás entidades del sector público a efectos de lo establecido en el artículo 3.3.b) del Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre por el que se aprueba el TRLCSP.

- Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima. (TRAGSA).

La Disposición adicional vigésimo quinta del TRLCSP, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, sobre el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima (TRAGSA), y de sus filiales establece en su apartado 2ª que TRAGSA y sus filiales integradas en el grupo definido en el apartado anterior tienen la consideración de medios propios instrumentales y servicios técnicos de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los poderes adjudicadores dependientes de ellas, estando obligadas a realizar, con carácter exclusivo, los trabajos que éstos les encomienden en las materias señaladas en los apartados 4 y 5, dando una especial prioridad a aquéllos que sean urgentes o que se ordenen como consecuencia de las situaciones de emergencia que se declaren. En este sentido se pronuncia expresamente la citada Ley 3/2012 en su Disposición Adicional cuarta.

II.4. 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 dependen 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).

La determinación del presupuesto de una encomienda responde 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.

Respecto a la fijación de tarifas resulta especialmente relevante lo relacionado con las encomiendas efectuadas a TRAGSA y las demás empresas del grupo, pues en los expedientes se presenta un certificado, generalmente del Jefe de Servicio que encarga la encomienda, acreditativo de que para el cálculo del presupuesto de los trabajos a realizar, se han empleado las tarifas actualmente en vigor y que fueron aprobadas por Resolución de 24 de agosto de 2011, de la Subsecretaría del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se publica el acuerdo de la Comisión para la determinación de tarifas TRAGSA, por el que se aprueban las tarifas de 2011, aplicables a las actuaciones a realizar por TRAGSA y sus filiales como medio propio instrumental de la Administración General del Estado.

Sin embargo en el Acuerdo no se menciona la aplicación de las tarifas para la Comunidad Autónoma de Extremadura, ni ninguna otra, sino que en el punto 1º solamente cita como aplicables a la Administración General del Estado, por lo que no parece se haya dado cumplimiento a la exigencia contenida en la Disposición Adicional 25ª del TRLCSP al no constar la participación de la Comunidad Autónoma en la fijación y aprobación de las tarifas del Grupo TRAGSA aplicables a los encargos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

II.5. ASPECTOS RELATIVOS A LA PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y GASTO DE LAS ENCOMIENDAS EXAMINADAS.**II.5.1 Preparación****A) Tramitación de los expedientes**

Las actuaciones que integran el expediente administrativo de la encomienda de gestión vienen exigidas por una diversidad de normas que regulan los distintos aspectos de la figura. Parte de dichas disposiciones son normas presupuestarias de aplicación a todo expediente de gasto, otras

se contienen en el TRLCSP, en instrucciones y acuerdos marcos y finalmente otras derivan de la aplicación de las leyes administrativas generales, como la Ley 30/1992.

En general la tramitación es correcta y ajustada a lo establecido en el artículo 33 de la Ley 3/2012 de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2013, que regula los requisitos para ser considerado como medio propio o servicio técnico, así como la resolución del titular del poder adjudicador y la Memoria que debe acompañar a esta.

Los expedientes en general se han remitido de forma completa y ordenada, con la excepción de la falta de firma en la mayoría de los documentos contables de las encomiendas fiscalizadas, como se advierte por la Intervención General en el informe de cada expediente, donde se realiza la siguiente observación:

“El Decreto 188/2010 de 1 de octubre, por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y de la comisión de secretarios Generales, y se regula la utilización de medios electrónicos en el desarrollo de su actividad, establece en su artículo 5.1, relativo a la compulsión electrónica de documentos originales en soporte papel, que cuando en la tramitación de asuntos hayan de incorporarse a los expedientes documentos en soporte papel procedentes de cualquier otro órgano, de esta u otra administración, o entidad pública o privada, se procederá a su digitalización y compulsión electrónica sin que se cumpla este precepto respecto de la documentación aportada”.

La excepción a lo anteriormente manifestado, se da en el expediente nº 50, referencia 201315AG014, por el que la Consejería de Salud y Política Social encarga a la empresa GPEX la “gestión de la renta básica extremeña” en el año 2013, ya que en el expediente remitido no consta la memoria que se requiere en el artículo 33 de la Ley 3/2012 de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2013.

Por su parte la Consejería de Fomento, Vivienda y Ordenación del Territorio y Turismo encarga a GISVESA, expediente 201316FGI001001 “apoyo complementario a distintas actividades de gestión de solicitudes de tarjeta de transportes subvencionado en líneas regulares de viajeros por carretera, y tramitación de diversas fases de expedientes en materia de transportes, con especial incidencia en los sancionadores”, en el que no consta informe de la Asesoría Jurídica.

B) El control preventivo de la 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 fijos, a su elección, en la empresa cedente o en la cesionaria. 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 encomendada en favor de la Administración encomendante debido a la propia naturaleza de los trabajos encomendados.

De hecho la cesión irregular de trabajadores es uno de los riesgos más significativos reconocidos por los propios gestores públicos, provocando la elaboración de distintas instrucciones o informes con la finalidad de eliminar, o al menos minimizar, los riesgos de esta práctica⁶. En el ámbito de la Comunidad autónoma de Extremadura también se ha sido sensible a esta circunstancia como demuestran las continuas referencias contenidas en los informes de la Dirección General de

⁶En el ámbito estatal resulta reseñable la Instrucción conjunta 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

Utilización de la Encomienda de Gestión

35

presupuestos, la intervención General y la Asesoría Jurídica, advirtiendo de los riesgos que las Encomiendas pudieran suponer para el acceso en condiciones de igualdad al empleo público.

A estos efectos debe recordarse que un número significativo de encomiendas tienen un carácter estructural y permanente, especialmente en las encomiendas cuya finalidad es cubrir insuficiencias de plantilla, circunstancia que, en muchos casos, se reconoce expresamente en los propios expedientes o se desprende de éstos, sea por la posibilidad de prórrogas prevista en la propia Resolución o por la referencia a encomiendas anteriores e idénticas a la examinada y referidas como antecedente.

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 encomendada, 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 justifican el recurso a la encomienda.

Tales circunstancias se aprecian en las E.G. 1, 2, y 3 del Anexo, encargadas por Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Extremadura (CICYTEX), expedientes de servicios nº 1, 2, y 3 de los del Anexo,-referencias 201314AGE050 apoyo a la gestión y transferencia de la I+D+i del CICYTEX, 203014AGE051 apoyo a la gestión y ejecución del proyecto MITTIC y 201314AGE064 prestación de actuaciones de apoyo al CICYTEX-, relativos a diferentes encargos a la Sociedad de Gestión Pública de Extremadura SAU (GPEX), por parte del Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Extremadura (CICYTEX) y que se justifican en atención al alto nivel del personal requerido para el desarrollo de los trabajos que se encargan y de la temporalidad de la actividad a desarrollar.

Igualmente, atendiendo a los efectos que su prolongada extensión temporal provocarían en los órganos administrativos a los que directamente corresponde el desarrollo de la actividad, se encontraría el expediente nº 53 de los del Anexo, referencia 201314AGE067 de encargo del servicio a GPEX del "actuaciones de apoyo a la gestión y control a los programas de formación y empleo tramitados por la Dirección General de formación para el Empleo del SEXPE", para los años 2014/2015, y que, según se indica en el Informe de la Intervención General, viene desarrollándose desde el año 2011.

En el epígrafes II.1.1, se recogen, junto a las citadas, diversas encomiendas que ponen de manifiesto un carácter estructural y permanente, especialmente aquellas cuya finalidad es cubrir insuficiencias de plantilla, tales como las encomiendas de gestión de servicios realizadas por la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, nº 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 14 y 19 de los del Anexo o la nº 41, donde GISVESA se ha limitado a contratar seis personas que realizaran los trabajos objeto del encargo, por lo que aparentemente se ha utilizado la EG como un mecanismo para suplir las deficiencias de personal existentes.

II.5.2 Ejecución y gasto

A) 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 tan solo tiene sentido cuando se selecciona 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 y constarle así al encomendante.

Con carácter general, no ofrece muchas dificultades esta cuestión en el seno de las EG analizadas dado que su práctica totalidad consiste en la mera aportación de personal capacitado para llevar a cabo la función encomendada, del que carece la Entidad encomendante, y, en la práctica totalidad de los casos la entidad encomendada no presenta duda alguna de su capacitación para llevarla a cabo.

No obstante, ni tan siquiera esta cuestión resulta pacífica por cuanto si bien algunos medios propios tienen fijados en su normativa reguladora específicos límites a la subcontratación (es el caso de TRAGSA lo tiene fijado en el 50 por ciento del importe total del proyecto, suministro o servicio encomendado), no se ha establecido expresamente en la C.A. de Extremadura un límite general a la contratación por la encomendada de parte del encargo recibido⁷.

En relación con este aspecto debe citarse la encomienda nº 41 de los del Anexo, (001) “apoyo complementario a distintas actividades de gestión de solicitudes de tarjeta de transportes subvencionado en líneas regulares de viajeros por carretera, y tramitación de diversas fases de expedientes en materia de transportes, con especial incidencia en los sancionadores”, que se justifica por “la imposibilidad de asumir por la Dirección General de Transportes, Ordenación del Territorio y Urbanismo, la tramitación administrativa de los expedientes (...)”. De la documentación de ejecución enviada, se desprende que la sociedad encomendada (GISVESA) se ha limitado a contratar seis personas que realizaran los trabajos objeto del encargo, por lo que carecía por sí misma de los recursos para llevarla a cabo.

B) Verificación de la justificación de la ejecución y recepción del objeto de la encomienda y la liquidación de la misma

En la totalidad de las Encomiendas analizadas se ha apreciado el cumplimiento de los diversos procedimientos establecidos para el control y seguimiento de las Encomiendas, así como el abono de anticipos parciales dentro de los límites y con los requisitos en su caso establecidos, y recepcionado de conformidad el objeto de los encargos, sin que se hayan apreciado en estas materias circunstancias reseñables.

En este sentido, se ha apreciado una notable mejoría respecto al cumplimiento de los diversos procedimientos establecidos para el control y seguimiento de las Encomiendas, en consonancia

⁷ El citado artículo 33.4.c) de la Ley de Presupuestos para 2013 si prevé un límite del 50% en la subcontratación, pero limitada al supuesto en el que la encomendada carece de tarifas aplicables.

Utilización de la Encomienda de Gestión

37

con las distintas recomendaciones que se hicieron por este Tribunal en los Informes anuales de fiscalización de la CA de Extremadura de los ejercicios 2008 y siguientes.

II.6. OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE HOMBRES Y MUJERES

Del examen de la documentación aportada no se desprende la presencia de actuaciones que pudieran suponer inobservancia de la normativa para la igualdad efectiva de hombres y mujeres.

III. CONCLUSIONES

1ª.- En la mayoría de los expedientes analizados, la justificación de la necesidad se ha establecido de una manera genérica, determinándose en unos supuestos que la elección de este procedimiento resulta más económica, pero sin realizar un estudio pormenorizado sobre este supuesto, o justificándola en la necesidad de agilizar la tramitación de los procedimientos, la carencia o insuficiencia de los medios humanos y/o técnicos para desarrollar la actividad o el aumento de las competencias atribuidas, justificaciones insuficientes habida cuenta del carácter periódico de las prestaciones en muchos de los supuestos, convirtiéndose en una mera expresión formularia que incumple la exigencia antes citada (II.1.1)

2ª.- En las diversas encomiendas no consta la realización de estudios específicos que acrediten las ventajas de recurrir a la encomienda de gestión en detrimento de los procedimientos de contratación tradicionales. Tampoco consta un estudio comparado sobre los costes de la opción de la encomienda frente a los potenciales beneficios atribuibles a la competencia del mercado. (II.1.1).

3ª.- En algunos casos el objeto de los trabajos encomendados, en lugar de ser concreto y ceñido a tareas técnicas de apoyo o a la realización de actividades materiales complementarias a la actividad puramente administrativa, ha dado lugar a la sustitución fáctica del órgano en el ejercicio de sus tareas propias por la entidad encomendada. Asimismo, en otros casos se han detectado encomiendas que pueden implicar, directa o indirectamente, el ejercicio de funciones o potestades públicas o el ejercicio de funciones atribuidas a los funcionarios públicos, al comprender tareas de valoración o tratamiento de documentos administrativos o tareas organizativas de los expedientes (II.1.2).

4ª.- Varias de las encomiendas realizadas tienen un carácter estructural y permanente, especialmente en las encomiendas cuya finalidad es cubrir insuficiencias de plantilla, circunstancia que, en muchos casos, se reconoce expresamente en los propios expedientes o se desprende de éstos (II.2).

5ª.- Es reseñable la paulatina disminución del empleo de esta técnica de gestión que se inició en el ejercicio 2012 y que se mantiene en el ejercicio fiscalizado (II.2).

6ª.- Nuevamente se vuelve a apreciar, pues había puesto de manifiesto en anteriores fiscalizaciones a la C.A. de Extremadura realizadas por este Tribunal de Cuentas, la amplitud con la que se concibe el objeto social de algunas entidades encomendadas, lo que ha propiciado que hayan sido utilizadas como "medio para todo", lo que resulta especialmente predicable en el caso de GPEx y GISVESA. (II.3).

7ª.- Se ha observado que en algunos de los expedientes encargados por el Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Extremadura (CICYTEX), y de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, algunas de las prestaciones encargadas a la entidad encomendada 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 encomendada –obligada a realizar en cualquier caso el encargo en virtud del art. 24.6 del TRLCSP- no habría sido la más idónea (II.3)

8ª.- No consta la participación de la Comunidad Autónoma en la fijación y aprobación de las tarifas del Grupo TRAGSA aplicables a los encargos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, tal y como dispone la Disposición Adicional 25ª del TRLCSP (II.4)

9ª.- Pese a la ausencia de un preciso cuerpo legal regulador de las encomiendas a medios propios se ha observado en la C.A. de Extremadura una homogeneidad general en su tramitación administrativa, constando la realización de encomiendas por parte de sólo cuatro Consejerías. Igualmente, pese a la ausencia de un procedimiento específico, se ha observado un general cumplimiento del orden lógico de la gestión económico administrativa, resultando los documentos contables consecuentes de los actos administrativos a que responden (II.5.1.A).

10ª.- Se ha producido una notable mejoría respecto al cumplimiento de los diversos procedimientos establecidos para el control y seguimiento de las Encomiendas, en consonancia con las distintas recomendaciones que se hicieron por este Tribunal en los Informes anuales de fiscalización de la CA de Extremadura de los ejercicios 2008 y siguientes. Así, en la totalidad de las encomiendas analizadas se ha apreciado el cumplimiento de los diversos procedimientos establecidos para el control y seguimiento de las Encomiendas, así como el abono de anticipos parciales dentro de los límites y con los requisitos en su caso establecidos, y recepcionado de conformidad el objeto de los encargos (II.5.2 B y C).

IV. RECOMENDACIONES

1ª.- Sería conveniente modificar el régimen jurídico al que se sujeta la Encomienda de Gestión en el ámbito autonómico, dotándola de una precisa regulación que garantice la adecuada justificación tanto de la carencia de medios personales y materiales en el ámbito de la organización Comunidad Autónoma para desarrollar las funciones que son objeto de la encomienda, como de la improcedencia de acudir a la contratación de los servicios, sea por la ausencia de empresas capacitadas o por el excesivo precio recabado, adaptando la normativa a las nuevas exigencias impuestas por el artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

2ª.- Debería mejorar la planificación de la organización administrativa, tomando en consideración el reiterado uso en el tiempo de esta técnica de gestión para idénticos fines y el empobrecimiento que para la Administración de la Comunidad Autónoma puede suponer la traslación de las funciones que constituyen las prestaciones encomendadas.

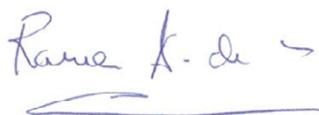
3ª.- Sería conveniente extremar de hecho la separación y diferenciación, más allá de las meras formalidades, en las relaciones entre la Administración encomendante y la encomendada y cómo se articulan éstas entre el personal propio de la administración encomendante y el personal que ejecuta los trabajos de la entidad encomendada, a fin de evitar los riesgos derivados de la posible inclusión en supuestos de cesión de trabajadores.

4ª.- Deberían incorporarse a las Resoluciones en las que se recojan los encargos, cláusulas que de forma expresa vinculen el importe final de la encomienda a los costes que finalmente hubieran supuesto para el encomendado, limitando el riesgo de una posible falta de adecuación de los precios

5ª.- En los términos previstos en la Disposición Adicional 25ª .7 del TRLCSP, caso de considerarse necesario la intervención de empresas del Grupo TRAGSA el Gobierno de Extremadura debiera adoptar las medidas pertinentes para aprobar previamente las tarifas a emplear en las encomiendas a realizar por las empresas del Grupo.

Madrid, 22 de diciembre de 2015

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda

ANEXOS

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA UTILIZACIÓN DE LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN, REGULADA EN LA LEGISLACIÓN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA APLICABLE, POR LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO DE LA JUNTA DE EXTREMADURA

Anexo I-I/1

EJERCICIO 2013

JUNTA DE EXTREMADURA

Encomiendas de Gestión

(en euros)

Nº DE ORDEN	TIPO	ENTIDAD ENCOMENDANTE	ENTIDAD ENCOMENDADA	OBJETO	FECHA FORMALIZ.	FECHA FINALIZ.	PRESUPUESTO ENCOMIENDA	COMPENSACION POR EJECUCION
1	SERVICIOS	CENTRO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TECNOLÓGICAS DE Extremadura (CICYTEX)	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	ENCARGO PARA LA REALIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE ACTUACIONES DE APOYO A LA GESTIÓN Y TRANSFERENCIA DE LA I+D+I DEL CICYTEX.	30/12/2013	26/12/2014	828.717,93	42.458,02
2	SERVICIOS	CENTRO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TECNOLÓGICAS DE Extremadura (CICYTEX)	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	ENCARGO A LA PRESTACIÓN DE APOYO A LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROYECTO MITTIC (MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA CON BASE TIC EN SECTORES ESTRATÉGICOS Y TRADICIONALES)	30/12/2013	15/06/2015	397.252,20	20.352,59
3	SERVICIOS	CENTRO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TECNOLÓGICAS DE Extremadura (CICYTEX)	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	ENCARGO PARA LA REALIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE ACTUACIONES DE APOYO AL CICYTEX	30/12/2013	26/12/2014	672.351,52	34.446,85
4	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	AGENCIA EXTREMEÑA DE LA ENERGÍA (AGENEX)	REALIZACIÓN DE LA CERTIFICACIÓN ENERGÉTICA DE TRES EDIFICIOS DE LA CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	19/09/2013	15/12/2013	2.212,54	105,36
5	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	REALIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE APOYO TÉCNICO AL DESARROLLO DE LA E-ADMINISTRACIÓN PARA LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA	30/04/2013	27/12/2013	382.852,05	19.614,81
6	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	AGENCIA EXTREMEÑA DE LA ENERGÍA (AGENEX)	ENCARGO A LA AGENCIA EXTREMEÑA DE LA ENERGÍA PARA EL PLAN DE LA BIONERÍA DE Extremadura	05/08/2013	15/12/2013	44.547,74	2.521,57

Anexo I-1/2

Nº DE ORDEN	TIPO	ENTIDAD ENCOMENDANTE	ENTIDAD ENCOMENDADA	OBJETO	FECHA FORMALIZ.	FECHA FINALIZ.	PRESUPUESTO ENCOMIENDA	COMPENSACION POR EJECUCION
7	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	ACTUACIONES PARA LA GESTIÓN DEL PROGRAMA DE USO PÚBLICO EN ÁREAS PROTEGIDAS: DINAMIZACIÓN DE CENTROS DE LA NATURALEZA Y OTRAS INFRAESTRUCTURAS AMBIENTALES. ANUALIDAD 2013	01/01/2013	26/10/2013	809.942,97	41.496,13
8	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	ACTUACIONES PARA LA CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DE ESPACIOS FORESTALES DE LA RED NATURA. ANUALIDAD 2013.	01/01/2013	26/10/2013	479.257,14	24.553,97
9	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	ACTUACIONES DE APOYO A TRATAMIENTOS SELVÍCOLAS Y OTRAS TRABAJOS DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS	04/04/2013	26/12/2014	668.073,82	34.227,69
10	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	REALIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PARA EL DESARROLLO E IMPLANTACIÓN DE APLICACIÓN WEB RED DE ASESORAMIENTO AL REGANTE DE Extremadura (REDAREX)	30/04/2013	28/02/2014	29.997,07	1.228,97
11	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	TRABAJOS DE PROSPECCIÓN EN LA CAMPAÑA OFICIAL DE CONTROL DE LANGOSTA MEDITERRANEA EN LA COMUNIDAD DE Extremadura	15/05/2013	15/08/2013	261.845,08	13.415,21
12	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	INVENTARIO Y VALORACIÓN DEL ESTADO DE CONSERVACIÓN DE ESPECIES INCLUIDAS EN LA RED NATURA 2000, Y PROMOCIÓN Y VALORIZACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS DEL PARQUE NACIONAL DE MONFRAGÜE.	01/06/2013	31/10/2014	850.206,56	41.711,29
13	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	ACCIONES DE RECUPERACIÓN Y PROTECCIÓN DE ESPECIES PROTEGIDAS EN EL CENTRO DE RECUPERACIÓN DE FAUNA "LOS HORNOS" DE SIERRA DE FUENTES.	01/06/2013	30/09/2015	700.970,08	35.913,07
14	OTROS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	ACTUACIONES DE APOYO TÉCNICO PARA LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	22/10/2013	26/12/2013	239.240,13	12.257,09
15	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	ACTUACIONES PARA LA CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DE ESPACIOS FORESTALES DE LA RED NATURA, Y GESTIÓN SOSTENIBLE DE ESPECIES, ANUALIDADES 2013, 2014 Y 2015.	27/10/2013	15/06/2015	2.121.732,96	108.703,57

Anexo I-1/3

Nº DE ORDEN	TIPO	ENTIDAD ENCOMENDANTE	ENTIDAD ENCOMENDADA	OBJETO	FECHA FORMALIZ.	FECHA FINALIZ.	PRESUPUESTO ENCOMIENDA	COMPENSACION POR EJECUCION
16	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	ACTUACIONES PARA LA GESTIÓN DEL PROGRAMA DE USO PÚBLICO EN ÁREAS PROTEGIDAS: DINAMIZACIÓN DE CENTROS DE LA NATURALEZA Y OTRAS INFRAESTRUCTURAS AMBIENTALES. ANUALIDADES 2013, 2014 Y 2015	27/10/2013	15/06/2015	2.308.126,77	118.263,18
17	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	TRABAJOS DE PROSPECCIÓN Y MUESTREOS PARA LA ERRADICACIÓN DEL NEMATODO DE LA MADERA DEL PINO EN LA COMUNIDAD DE Extremadura. ENSAYOS Y MUESTREO PLAGAS DE CULTIVOS	27/11/2013	26/12/2014	466.632,66	23.907,17
18	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	TRABAJOS TÉCNICOS CAMPAÑAS DE ORGANISMOS NOCIVOS DE VEGETALES Y DE EMISIÓN DE ETIQUETAS Y PASAPORTES FITOSANITARIOS DE SEMILLAS Y PLANTAS DE VIVERO	27/11/2013	26/12/2014	393.514,81	20.161,10
19	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	ACTUACIONES DE APOYO EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURAS RURALES (201312AGE056)	04/12/2013	26/12/2014	274.340,52	14.055,40
20	OBRAS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	TRAGSA	ENCARGO DE EJECUCIÓN DE OBRAS DE ADECUACIÓN DEL CENTRO DE INFORMACIÓN DEL PARQUE NACIONAL DE MONFRAGUE A LA EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, SOCIEDAD ANONIMA (TRAGSA)	21/01/2013	01/10/2013	147.317,32	4.467,07
21	OBRAS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	TRAGSA	EJECUCIÓN DE OBRAS DE ACONDICIONAMIENTO DE CAMINOS, DESAGÜES Y OTRAS INFRAESTRUCTURAS DE LA ZONA REGABLE DE GABRIEL Y GALÁN (CACERES)	04/04/2013	31/10/2013	1.040.000,00	32.718,13
22	OBRAS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	TRAGSA	ACONDICIONAMIENTO URGENCIA DAÑOS INFRAESTRUCTURAS RIEGO ZONA REGABLE DE GUADIANA	16/04/2013	16/07/2013	1.300.000,00	39.051,41
23	OBRAS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	TRAGSA	ACONDICIONAMIENTO DE URGENCIA DE DAÑOS EN INFRAESTRUCTURAS DE RIEGO EN LAS ZONAS REGABLES DEL GUADIANA DE LA PROVINCIA DE BADAJOZ. ACTUACIÓN Nº 2: INFRAESTRUCTURAS RURALES (CAMINOS RURALES)	16/04/2013	31/10/2013	1.200.000,00	30.958,86
24	OBRAS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	TRAGSA	ADECUACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE SALAS DE USOS MÚLTIPLES EN EL PARQUE NACIONAL DE MONFRAGUE.	17/04/2013	17/11/2013	165.280,25	5.054,02

Anexo I-1/4

Nº DE ORDEN	TIPO	ENTIDAD ENCOMENDANTE	ENTIDAD ENCOMENDADA	OBJETO	FECHA FORMALIZ.	FECHA FINALIZ.	PRESUPUESTO ENCOMIENDA	COMPENSACION POR EJECUCION
25	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	TRAGSA	CREACIÓN, MEJORA Y DINAMIZACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE USO PÚBLICO EN EL PARQUE NACIONAL DE MONFRAGÜE Y PARQUE NATURAL DE CORNALVO	14/05/2013	14/09/2014	1.895.528,73	57.962,45
26	OBRAS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	TRAGSA	EJECUCIÓN DE OBRAS DE ACONDICIONAMIENTO DE CAMINOS, DESAGÜES Y OTRAS INFRAESTRUCTURAS DE LA ZONA REGABLE DEL ZÚJAR (BADAJOZ)	15/05/2013	31/10/2013	800.000,00	24.791,65
27	OBRAS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	TRAGSA	EJECUCIÓN DE OBRAS DE ACONDICIONAMIENTO DE CAMINOS Y DESAGÜES EN LA ZONA REGABLE DE VEGAS BAJAS	15/05/2013	31/10/2013	1.039.972,83	32.420,17
28	OBRAS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	TRAGSA	OBRAS DE ACONDICIONAMIENTO Y MEJORA DE CAMINOS RURALES PÚBLICOS EN VARIOS TERMINOS MUNICIPALES DE EXTREMADURA	30/05/2013	31/12/2013	6.000.000,00	167.484,99
29	OBRAS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	TRAGSA	EJECUCIÓN DE OBRAS DE ACONDICIONAMIENTO DE CAMINOS DE LA ZONA REGABLE DE VEGAS ALTAS	06/06/2013	31/10/2013	1.600.000,00	49.915,28
30	OBRAS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	TRAGSA	TRATAMIENTOS SELVICOLAS PARA CREAR DISCONTINUIDAD EN LA ESTRUCTURA DE LA VEGETACIÓN EN MONTES INCLUIDOS EN LA Z.A.R SIERRA DE GAITA.	25/07/2013	25/03/2015	1.253.995,12	43.845,98
31	OBRAS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	TRAGSA	CONSERVACIÓN Y MEJORA DE LA CUBIERTA VEGETAL EN HURDES	25/07/2013	25/05/2015	999.390,22	34.943,71
32	OBRAS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	TRAGSA	ADECUACIÓN Y DINAMIZACIÓN DEL CENTRO DE INTERPRETACIÓN DEL PARQUE NACIONAL DE MONFRAGÜE.	20/09/2013	21/09/2014	651.939,12	33.900,83
33	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	TRAGSA	IMPLANTACIÓN PROYECTO PILOTO PARA EL DESARROLLO DEL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES DE HURDES	02/10/2013	02/07/2015	531.985,37	16.909,90

Anexo I-1/5

Nº DE ORDEN	TIPO	ENTIDAD ENCOMENDANTE	ENTIDAD ENCOMENDADA	OBJETO	FECHA FORMALIZ.	FECHA FINALIZ.	PRESUPUESTO ENCOMIENDA	COMPENSACION POR EJECUCION
34	OBRAS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	TRAGSA	ADECUACIÓN DEL EDIFICIO LAS CANSINAS DEL PARQUE NACIONAL DE MONFRAGÜE	25/10/2013	30/12/2013	165.289,26	6.115,70
35	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	TRAGSATEC	REALIZACIÓN DE PROGRAMAS DE SANIDAD ANIMAL EN COMUNIDAD AUTÓNOMA PRIMERA FASE	31/01/2013	31/12/2013	7.008.519,95	215.792,94
36	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	TRAGSATEC	AJUSTE Y MEJORA DE LA CARTOGRAFÍA DE HABITAT EN LOS ESPACIOS NATURA 2000 DE EXTREMADURA.	10/04/2013	30/07/2014	404.500,52	13.371,92
37	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA	TRAGSATEC	REALIZACIÓN DE PROGRAMAS DE SANIDAD ANIMAL EN COMUNIDAD AUTÓNOMA SEGUNDA FASE	25/07/2013	20/12/2013	4.499.999,17	145.440,60
38	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE EMPLEO, EMPRESA E INNOVACIÓN	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	SERVICIO DE DESARROLLO Y PUESTA EN MARCHA DE ACCIONES DERIVADAS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE FOMENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL AUTOEMPLEO EN EXTREMADURA.	28/05/2013	31/12/2013	136.105,27	6.973,14
39	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE EMPLEO, EMPRESA E INNOVACIÓN	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CONTROL DE LA RED DE FIBRA ÓPTICA DE TITULARIDAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA	12/06/2013	30/06/2014	106.877,62	5.475,71
40	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE FOMENTO, VIVIENDA, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y TURISMO	GISVESA	ESTUDIO PARA LA MEJORA DEL CONTROL SOBRE VIVIENDAS DE PROMOCIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE Extremadura	24/05/2013	31/12/2013	130.000,00	7.358,49
41	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE FOMENTO, VIVIENDA, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y TURISMO	GISVESA	APOYO COMPLEMENTARIO A DISTINTAS ACTIVIDADES DE GESTIÓN DE SOLICITUDES DE TARJETA TRANSPORTE SUBVENCIÓN EN LINEAS REGULARES DE VIAJEROS POR CARRETERA, Y TRAMITACIÓN DIVERSAS FASES EXPEDIENTES EN MATERIA DE TRANSPORTES, ESPECIAL INCIDENCIA SANCIONADOR	10/06/2013	31/10/2013	58.279,53	3.298,84

Anexo I-1/6

Nº DE ORDEN	TIPO	ENTIDAD ENCOMENDANTE	ENTIDAD ENCOMENDADA	OBJETO	FECHA FORMALIZ.	FECHA FINALIZ.	PRESUPUESTO ENCOMIENDA	COMPENSACION POR EJECUCION
42	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE FOMENTO, VIVIENDA, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y TURISMO	GISVESA	REDACCIÓN DEL PROYECTO DE EJECUCIÓN, REDACCIÓN DEL ESTUDIO DE SEGURIDAD Y SALUD, DIRECCIÓN DE LAS OBRAS, DIRECCIÓN DE EJECUCIÓN, Y COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD DE LAS OBRAS DE TERMINACIÓN, PISCINA Y URBANIZACIÓN DE HOSPEDERÍA DEL JERTE.	01/08/2013	30/11/2014	84.908,12	4.806,12
43	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE FOMENTO, VIVIENDA, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y TURISMO	GISVESA	REDACCIÓN PROYECTO EJECUCIÓN, ESTUDIO SEGURIDAD Y SALUD, DIRECCIÓN OBRAS, DIRECCIÓN EJECUCIÓN Y COORDINACIÓN SEGURIDAD Y SALUD OBRAS CONSTRUCCIÓN SALON USOS MÚLTIPLES Y NUEVAS INSTALACIONES CONFORT Y EFICIENCIA ENERGÉTICA HOSPEDERÍA PARQUE MONFRAGUE	01/08/2013	28/02/2015	90.551,56	5.125,56
44	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE FOMENTO, VIVIENDA, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y TURISMO	GISVESA	RESOLUCIÓN ENCARGO EFECTUADO POR CONSEJERÍA DE FOMENTO, VIVIENDA, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y TURISMO A LA EMPRESA PÚBLICA (GISVESA) PARA OPTIMIZACIÓN CONTENIDOS TURÍSTICOS PARA CONSOLIDAR PRESENCIA INTERNET PLATAFORMA DE DESTINO TURÍSTICO EXTREMADURA	07/08/2013	28/12/2015	371.862,35	21.048,82
45	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE FOMENTO, VIVIENDA, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y TURISMO	GISVESA	ASISTENCIA TÉCNICA DIRECCIÓN OBRAS EDIFICACIÓN, DIRECCIÓN OBRAS URBANIZACIÓN Y DIRECCIÓN DE EJECUCIÓN, COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD DE OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE ESTACIÓN AUTOBUSES TRUJILLO Y ASISTENCIA TÉCNICA PREPARACIÓN OTROS CONTRATOS OBRAS	23/10/2013	28/02/2015	132.601,78	7.505,76
46	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE FOMENTO, VIVIENDA, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y TURISMO	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	RESOLUCIÓN DE ENCARGO EFECTUADO POR CONSEJERÍA DE FOMENTO, VIVIENDA, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y TURISMO A GPEX PARA LA IMPLANTACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL PLAN DE CALIDAD 2013-2014 CONFORME A NORMA ISO 9001:2008 EN CONSEJERÍA FOMENTO.	07/08/2013	31/12/2014	567.577,34	20.969,25
47	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE FOMENTO, VIVIENDA, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y TURISMO	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	PROMOCIÓN DE EXTREMADURA EN EL TRANORTE REGULAR DE VIAJEROS Y EL PLAN DE IMPULSO AL TURISMO EN EXTREMADURA.	05/09/2013	28/12/2015	1.952.222,75	91.749,66
48	OBRAS	CONSEJERÍA DE FOMENTO, VIVIENDA, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y TURISMO	TRAGSA	REORDENACIÓN DE ACCESOS Y AJARDINAMIENTO DE LA PARCELA DEL III PIR MERIDA-MILENIO	07/08/2013	27/01/2014	2.386.324,28	-

Anexo I-17

Nº DE ORDEN	TIPO	ENTIDAD ENCOMENDANTE	ENTIDAD ENCOMENDADA	OBJETO	FECHA FORMALIZ.	FECHA FINALIZ.	PRESUPUESTO ENCOMIENDA	COMPENSACION POR EJECUCION
49	OBRAS	CONSEJERÍA DE FOMENTO, VIVIENDA, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y TURISMO	TRAGSA	REDACCIÓN DEL PROYECTO, DIRECCIÓN FACULTATIVA Y EJECUCIÓN DE LAS OBRAS AMPLIACIÓN DE LA HOSPEDERÍA PUENTE DE ALCONETAR	28/08/2013	30/06/2015	3.125.990,64	-
50	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE SALUD Y POLÍTICA SOCIAL	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	GESTIÓN DE LA RENTA BÁSICA EXTREMEÑA	13/06/2013	15/12/2013	424.945,01	21.771,37
51	SERVICIOS	SERVICIO EXTREMEÑO DE SALUD	FEVAL, GESTIÓN DE SERVICIOS, S.L.U.	SERVICIO DE ALOJAMIENTO TIPO "HOUSING" DEL CENTRO DE PROCESO DE DATOS DE RESPALDOS DEL SERVICIO EXTREMEÑO DE SALUD (ENCFEV-2013-001)	19/12/2013	18/12/2014	152.323,20	-
52	SERVICIOS	SERVICIO EXTREMEÑO PÚBLICO DE EMPLEO (SEXPE)	FEVAL, GESTIÓN DE SERVICIOS, S.L.U.	SERVICIO IMPARTICIÓN DE ACCIONES DE FORMACIÓN EN CERTIFICACIONES MICROSOFT, WEB Y SOFTWARE DE ENTRETENIMIENTO Y EDICIÓN DE CONTENIDOS AUDIOVISUALES 2013-2014	07/10/2013	31/03/2014	399.974,24	22.503,12
53	SERVICIOS	SERVICIO EXTREMEÑO PÚBLICO DE EMPLEO (SEXPE)	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	ACTUACIONES DE APOYO A LA GESTIÓN Y CONTROL A LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN Y EMPLEO TRAMITADOS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DEL SEXPE	27/11/2013	29/12/2015	615.845,33	31.551,84
54	SERVICIOS	SERVICIO EXTREMEÑO PÚBLICO DE EMPLEO (SEXPE)	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	ACTUACIONES APOYO PROGRAMAS GESTIONADOS D.G. EMPLEO, 2014	04/12/2013	24/12/2015	595.496,08	30.509,28
55	SERVICIOS	SERVICIO EXTREMEÑO PÚBLICO DE EMPLEO (SEXPE)	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	SERVICIO PARA EL APOYO AL MANTENIMIENTO Y EXPLOTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DEL SEXPE A LA EMPRESA PÚBLICA SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura S.A.U 2014-2015	11/12/2013	28/12/2015	1.622.988,11	83.151,19
56	SERVICIOS	SERVICIO EXTREMEÑO PÚBLICO DE EMPLEO (SEXPE)	SOCIEDAD DE GESTIÓN PÚBLICA DE Extremadura, S.A.U. (GPEX)	PROGRAMA DE CURSOS DEL SECTOR DE HOSTELERÍA 2014 EN LA ESCUELA SUPERIOR DE HOSTELERÍA Y AGROTURISMO DE Extremadura, ASÍ COMO UN PROCESO EVALUATIVO EN EL SECTOR PROFESIONAL DE HOSTELERÍA	30/12/2013	28/12/2014	1.529.855,31	75.426,07
Total							57.120.260,93	