

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

- 4057** *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 Cantabria, 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 Cantabria, 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 1.139

**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 CANTABRIA, 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 28 de enero de 2016, 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 Cantabria, ejercicio 2013, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, al Parlamento de Cantabria y su traslado al Gobierno de la citada Comunidad Autónoma, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

| | <u>Pág.</u> |
|---|-------------|
| I.- ANTECEDENTES | 11 |
| I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR..... | 11 |
| I.2. OBJETO Y ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN | 11 |
| I.2.1 Objeto y ámbito de la fiscalización..... | 11 |
| I.2.2. Régimen jurídico general de las encomiendas de gestión | 13 |
| I.2.3. Régimen jurídico autonómico | 16 |
| I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN, PROCEDIMIENTO Y METODOLOGÍA | 18 |
| I.4. MARCO JURÍDICO..... | 19 |
| I.5. LIMITACIONES AL ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN..... | 20 |
| I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES..... | 20 |
| II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN..... | 21 |
| II.1. PROBLEMAS QUE SUSCITA EL RECURSO A LA ENCOMIENDA COMO FORMA HABITUAL DE GESTIÓN | 21 |
| II.1.1. La justificación de la elección de la encomienda a medios propios como forma de gestión..... | 21 |
| 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 o el ejercicio de potestades públicas | 22 |
| II.2. LA PLANIFICACIÓN RELACIONADA CON LA UTILIZACIÓN DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN | 23 |
| II.3. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES EXIGIDOS PARA PODER RECURRIR AL USO DE LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN..... | 25 |
| II.4. PROCEDIMIENTO EMPLEADO PARA LA DETERMINACIÓN DEL PRECIO DE LA ENCOMIENDA..... | 27 |
| II.5 ASPECTOS RELATIVOS A LA PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y GASTO DE LAS ENCOMIENDAS EXAMINADAS. | 28 |
| II.5.1 Preparación | 28 |
| II.5.2 Ejecución | 33 |
| II.5.3. Gasto..... | 37 |

| | |
|--|-----------|
| II.6. OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE HOMBRES Y MUJERES | 38 |
| III. CONCLUSIONES: | 38 |
| IV. RECOMENDACIONES | 41 |

ANEXO

Ejercicio 2013

Relación de las encomiendas de gestión incluidas en la muestra seleccionada

ALEGACIONES

ÍNDICE DE CUADROS

| Nº cuadro | Descripción | Página |
|-----------|--|--------|
| 1 | Resumen de encomiendas efectuadas por la CA, ordenadas por encomendante | 3 |
| 2 | Resumen de encomiendas formalizadas en el ejercicio 2013 incluidas en la muestra analizada, ordenadas por encomendante | 4 |

SIGLAS Y ABREVIATURAS

| | |
|---------|---|
| AAPP | Administraciones Públicas |
| BOE | Boletín Oficial del Estado |
| BOC | Boletín Oficial de Cantabria |
| CA | Comunidad Autónoma |
| 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 de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común |
| PCAP | Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares |
| PPTP | Pliego de Prescripciones Técnicas 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, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, 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 la Comunidad Autónoma de Cantabria, 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 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público o norma autonómica de desarrollo, o se hayan 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.

El ámbito subjetivo de la fiscalización comprende los poderes adjudicadores del sector público autonómico de la Comunidad Autónoma de Cantabria en cuanto efectuaron encargos constitutivos de encomiendas de gestión a otros entes que tenían atribuida la condición de medio propio y servicio técnico de aquellos.

Debe tenerse presente que el Tribunal de Cuentas ya ha aprobado un *Informe de Fiscalización de la utilización de la encomienda de gestión regulada en la legislación de contratación pública por los Ministerios, Agencias y Organismos Autónomos del Área Político Administrativa del Estado* y 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 con la consecuente adaptación a las características

12

Tribunal de Cuentas

normativas de la encomienda de gestión en la Comunidad Autónoma de Cantabria 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.

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 encomienda de gestión, de forma que, tan sólo las entidades integrantes de la Administración General de las diversas Comunidades Autónomas mantenían vigentes en el ejercicio 2013 al menos 2.878 encomiendas de gestión cuyo presupuesto total ascendió a 2.041.923 miles de euros; de las que 110, por importe de 277.645 miles de euros, corresponden a las formalizadas en dicho ejercicio por la Comunidad Autónoma de Cantabria, que constituye el ámbito subjetivo de la fiscalización.

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. La Comunidad Autónoma de Cantabria ha comunicado al Tribunal de Cuentas la formalización de 110 encomiendas de gestión durante el ejercicio 2013, por importe de total 277.645 miles de euros.

Atendiendo a los órganos o entes que han efectuado encomiendas, la distribución es la siguiente:

Cuadro nº 1
Resumen de encomiendas comunicadas por la CA, ordenadas por encomendante

| Encomendante | Nº Encomiendas | Importe (en euros) |
|---|----------------|-----------------------|
| CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | 57 | 55.064.267,25 |
| CONSEJERÍA DE INNOVACIÓN, INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO | 5 | 10.790.519,52 |
| CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO | 8 | 52.283.085,11 |
| CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE | 2 | 3.075.125,00 |
| CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA | 22 | 131.272.195,45 |
| CONSEJERÍA DE SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES | 3 | 0,00 |
| E.P.E PUERTOS DE CANTABRIA (EN LA ACTUALIDAD CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA) | 4 | 599.429,86 |
| INSTITUTO CÁNTABRO DE SERVICIOS SOCIALES | 4 | 75.002,48 |
| OFICINA DE CALIDAD ALIMENTARIA (ODECA) | 1 | 210.999,56 |
| SERVICIO CÁNTABRO DE SALUD | 4 | 24.274.472,40 |
| Total | 110 | 277.645.096,63 |

Del expresado conjunto de las encomiendas de gestión se ha extraído una muestra constituida por 42 encomiendas, por importe de 100.312 miles de euros, con el desglose por órganos encomendantes que se expresa en el siguiente cuadro:

Utilización de la Encomienda de Gestión

13

Cuadro nº 2
Resumen de encomiendas formalizadas en el ejercicio 2013 incluidas en la muestra
analizada, ordenadas por encomendante

| Encomendante | Nº Encomiendas | Importe (en euros) |
|---|----------------|-----------------------|
| CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | 26 | 39.966.485,59 |
| CONSEJERÍA DE INNOVACIÓN, INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO | 1 | 649.576,40 |
| CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO | 4 | 31.875.432,66 |
| CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE | 2 | 3.075.125,00 |
| CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA | 2 | 260.742,05 |
| CONSEJERÍA DE SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES | 1 | - |
| INSTITUTO CÁNTABRO DE SERVICIOS SOCIALES | 1 | - |
| OFICINA DE CALIDAD ALIMENTARIA (ODECA) | 1 | 210.999,56 |
| SERVICIO CÁNTABRO DE SALUD | 4 | 24.274.472,40 |
| Total | 42 | 100.312.833,66 |

A la muestra seleccionada que se refleja en el cuadro nº 2, se han añadido, con la finalidad de facilitar la fiscalización de las encomiendas de gestión plurianuales, otras diez encomiendas (encomiendas n.ºs 40 a 49 del anexo), por importe de 113.443 miles de euros, formalizadas en ejercicios anteriores por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte pero que estuvieron vigentes en el ejercicio 2013, con lo que, en definitiva, la muestra ha quedado constituida por 52 encomiendas, por importe de 213.755 miles de euros, según el detalle que se expresa en el anexo.

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

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

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

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

Por su parte, la legislación de contratos ha ido modulando con distinto grado de precisión a lo largo del tiempo, la exclusión de su ámbito de aplicación de este tipo de encomiendas. La primera referencia expresa en este sentido fue introducida en el entonces vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) por medio del artículo 34 del Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 marzo, que excluyó del ámbito de aplicación del TRLCAP a "*Las encomiendas de gestión que se realicen a las entidades y a las sociedades cuyo capital pertenezca totalmente a la propia Administración pública*" (letra I del artículo 3.1 del TRLCAP), pero sin identificar ni establecer el régimen jurídico aplicable a las mismas, que, 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 conceptualización, el alcance, e incluso parcialmente la denominación de esta figura rediseñándola como "*negocio jurídico en cuya virtud se encarga 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 administrativa regulada por el artículo 15 de la LRJPAC, en los términos que desarrollaron los artículos 4.1 n) y 24.6 de la mencionada Ley de Contratos del Sector Público, y que mantienen actualmente los mismos artículos del Texto Refundido de dicha Ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP).

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

Utilización de la Encomienda de Gestión

15

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

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

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 TRLCSP¹, 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

¹ 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.

preceptos del artículo 15 de la LRJPAC invocándolo incluso, erróneamente, como norma habilitante, en lugar del artículo 24.6 del TRLCSP. A ello se suma el hecho de que 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).

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.

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 Administraciones Públicas (AAPP) con sustantividad propia, merecedora de una normativa reguladora que discipline el recurso a estas encomiendas de forma precisa, clara y garantista.

I.2.3. Régimen jurídico autonómico

En el ámbito de la CA de Cantabria la normativa también es escasa y dispersas las referencias a las encomiendas de gestión, lo que sitúa a los gestores que han de preparar, tramitar y controlar la ejecución de estas encomiendas en una situación difícilmente compatible con la seguridad jurídica que debe predicarse de la actuación de los poderes públicos. La ausencia de normas procedimentales impide garantizar al gestor desde un principio que la gestión desarrollada no pueda ser calificada como arbitraria, por lo que la inseguridad podría eliminarse mediante el cumplimiento de unos determinados trámites procedimentales que permitan acreditar indubitadamente su correcto proceder mediante su exacto cumplimiento. No obstante, esta situación de inseguridad jurídica queda en buena medida paliada por el esfuerzo de interpretación y sistematización reflejado en la Instrucción conjunta de la Intervención General y del Servicio Jurídico publicada en el año 2006, a la que hace referencia más adelante.

- La Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, cuyo artículo 46, en la redacción que le dio la Ley de Cantabria 19/2006, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero, establece lo siguiente:

1. La realización de actividades de carácter material, técnico o de servicio de la competencia de los órganos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de

Utilización de la Encomienda de Gestión

17

Cantabria o de las entidades de derecho público de ellos dependientes, podrá ser encomendada a otros órganos o entidades públicas de la misma o distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios idóneos para su desempeño.

6. También se podrán llevar a cabo encomiendas de gestión a sociedades y demás entidades de derecho privado, en los términos previstos en la legislación de contratos de las administraciones públicas. La encomienda de gestión deberá articularse mediante convenios de colaboración salvo que mediante Ley se prevea otro instrumento.

7. La encomienda de gestión de actividades y servicios que sean competencia de otras Administraciones públicas en favor de órganos o entes públicos pertenecientes o dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, requerirá la previa aceptación del Gobierno y será formalizada mediante la firma del correspondiente convenio.

8. Para su efectividad, el instrumento en el que se formalice la encomienda de gestión deberá ser publicado en el Boletín Oficial de Cantabria, con el contenido mínimo siguiente: a. Actividad o actividades a que se refiera. b. Naturaleza y alcance de la gestión encomendada. c. Plazo de vigencia y supuestos en que proceda la finalización anticipada de la encomienda o su prórroga."

A este respecto debe señalarse que la normativa específica de las encomiendas efectuadas a TRAGSA y a sus filiales, contenida en la disposición adicional vigésima quinta del TRLCSP, no contempla la formalización de las encomiendas mediante convenios de colaboración, sino mediante encargos de las Administraciones de las que dependen. Por ello, las encomiendas efectuadas por los órganos de la CA de Cantabria a TRAGSA y a su filial TRAGSATEC se instrumentaron en Resoluciones del órgano encomendante ordenando la realización de la encomienda.

- La Instrucción conjunta de la Intervención General y de la Dirección General del Servicio Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria en relación con la tramitación de los expedientes de encomienda de gestión, publicada en el Boletín Oficial de Cantabria (BOC) nº 106, de 2 de junio de 2006, sistematiza la normativa aplicable a las encomiendas, con referencia a la TRLCAP entonces vigente y sus aspectos principales se detallan en el subepígrafe II.5.1.A.

-En cuanto a la ejecución de las encomiendas de gestión, las sucesivas Leyes de Presupuestos anuales desde el año 2010, asimilan la comprobación de la inversión de las encomiendas con cargo a los capítulos 2 y 6 a la prevista para los contratos cuyo gasto se imputa a los mismos capítulos presupuestarios.

En relación con la regulación autonómica de las encomiendas de gestión debe ponerse de manifiesto que el Presidente de la Comunidad Autónoma, en el trámite de alegaciones, señala que "la escasa y dispersa normativa que regula hoy las encomiendas, se verá en buena medida resuelta cuando se apruebe el Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, que traspone la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública, en la medida en que aumentará las exigencias que deben cumplir las entidades que hayan de realizar los "encargos a medios propios", expresión específica sustitutiva de su anterior denominación, siendo de especial trascendencia el requisito que impone a éstas entidades disponer de medios suficientes para cumplir el encargo que se haga, circunstancia que contribuirá, de lege data, a la solución de alguna de las prácticas deficientes puestas de manifiesto por el Tribunal de Cuentas, y que si bien no contradecían directamente la legalidad vigente al tiempo de su celebración, podían considerarse malas prácticas en la utilización de la figura", añadiendo que "una vez entre en vigor el nuevo régimen derivado de la aprobación del Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, la Comunidad Autónoma desarrollará, dentro de los límites de la normativa básica estatal y a través de la figura que se considere más adecuada, dicho régimen jurídico para adaptarlo a las peculiaridades organizativas de su Administración con la intervención de los anteriormente citados órganos de control interno" y que

“al objeto de solucionar otros problemas detectados en el Anteproyecto de Informe y destacados en sus conclusiones, se procederá a valorar las posibles modificaciones normativas en la Legislación Autonómica, dentro de su ámbito de competencia.”

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 se encuadra principalmente entre las de cumplimiento, 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.

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

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.

En los procedimientos de fiscalización se han realizado todas las pruebas y actuaciones que se han considerado necesarias para dar cumplimiento a los objetivos señalados anteriormente, utilizando los procedimientos y técnicas habituales de auditoría. En particular, se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno de la Institución en su reunión de 23 de diciembre de 2013.

Interesa destacar que ya en el *Informe de fiscalización de Cantabria, ejercicios 2008-2009*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el día 28 de mayo de 2013, se hizo un análisis de las encomiendas de gestión atribuidas a diferentes empresas públicas regionales por parte del gobierno de Cantabria, algunas de ellas con una extensión temporal que alcanza al año 2013

Utilización de la Encomienda de Gestión

19

ahora fiscalizado. Entre las recomendaciones del citado Informe se incluyeron las siguientes: 9. *Emplear la encomienda de gestión únicamente para realizar aquellas actividades concretas y precisas que permitan un mejor desarrollo de las competencias propias de la administración encomendada, evitando su empleo como instrumento para no aplicar los más rigurosos requisitos de la normativa presupuestaria y contractual aplicables a las Administraciones Públicas. En todo caso debería excluirse del ámbito de la encomienda la prestación de servicios que impliquen, directa o indirectamente, el ejercicio de funciones públicas y limitarse a concretas actividades materiales.* 10. *Motivar suficientemente todas las encomiendas de gestión, incluyendo la adecuada acreditación de la concurrencia de los elementos que justifican su necesidad así como los que acrediten la capacidad para desarrollarla por quien resulte encomendada.* 11. *Acompasar la financiación presupuestaria y abono de las encomiendas al avance de ejecución, previa la correspondiente justificación de los costes reales incurridos en su realización. En todo caso la duración de los contratos celebrados para la ejecución de las encomiendas no debe ser superior a la duración de estas.*

Estas recomendaciones fueron reiteradas en el *Informe Anual de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ejercicios 2010-2011* y en el *Informe Anual de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ejercicio 2012*, aprobados por el Pleno del Tribunal en sus sesiones, respectivamente, de 27 de febrero de 2014 y de 27 de noviembre de 2014.

A su vez, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en sus sesiones del día 24 de septiembre de 2013 y del 27 de mayo de 2014, a la vista, respectivamente, de los Informes citados correspondientes a los ejercicios 2008-2009 y 2010-2011, acordó instar al Gobierno de la Comunidad Autónoma a utilizar con la suficiente justificación la suscripción de encomiendas de gestión con sus empresas públicas acreditando la capacidad de la entidad encomendada para llevarla a cabo.

Debe señalarse que en el Informe de fiscalización correspondiente al ejercicio 2012 se puso de manifiesto, además, que, en relación con las recomendaciones de los Informes anteriores, no se había apreciado una alteración en el uso general que la CA hace de la figura de la encomienda, opinión que a la vista de los resultados del presente Informe debe mantenerse.

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 37/1992, de 28 de diciembre, del impuesto sobre el valor añadido.
- Ley de Cantabria 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- 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 de Cantabria 5/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2010 y sucesivas leyes de presupuestos.
- Instrucción conjunta de la Intervención General y de la Dirección General del Servicio Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria en relación con la tramitación de los

expedientes de encomienda de gestión, publicada en el Boletín Oficial de Cantabria nº 106, de 2 de junio de 2006.

Además de la expresada normativa general se han tomado en consideración las normativas específicas, en particular sus normas de creación y estatutos, correspondientes a las entidades encomendatarias que han sido en su mayor parte fundaciones y empresas mercantiles del sector público. Entre tales normas interesa destacar la Disposición adicional 25ª del TRLCSP relativa al "Régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima» (TRAGSA), y de sus filiales" y Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima (TRAGSA), y de sus filiales.

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 Cantabria 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 alegaciones del actual Presidente de la CA, 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, y faculta la actuación al margen de las garantías que ofrece el TRLCSP y del principio de libre concurrencia al que está sujeta la contratación pública.

En el curso de los trabajos de fiscalización se ha observado que, con carácter general, figuran en los expedientes documentos que formalmente cubren esta exigencia. En concreto, referencias a que la justificación del recurso a la encomienda se ha basado principalmente en la falta de medios para el desarrollo de las actividades encargadas, más concretamente de medios personales, en la celeridad en su formalización y flexibilidad en su ejecución, o en la mera idoneidad de que los trabajos fueran ejecutados por la entidad encomendaria por su experiencia o especialización. En las encomiendas integrantes de la muestra analizada ha sido recurrente la justificación basada en la carencia de medios personales, las limitaciones legales y presupuestarias para la reposición de efectivos.

Sin embargo, esta justificación ha consistido, con carácter general, en el mero enunciado formal, puramente declarativo, del órgano administrativo correspondiente, aduciendo ritualmente la carencia de medios personales, circunstancias o situaciones de falta de medios que en los expedientes no han quedado suficientemente acreditadas al no estar documentadas mediante los correspondientes informes o estudios, sino únicamente con la declaración. No se concretan así las ventajas del recurso a la encomienda frente al contrato, ni se han valorado otros aspectos fundamentales como los relacionados con los costes de una alternativa frente a otras posibles, sin que tampoco existan estudios de cargas de trabajo que sirvan de apoyo a la justificación de falta de medios, especialmente en aquellos casos en que el objeto de la encomienda ha coincidido con la actividad habitual propia de los órganos o unidades encomendantes.

De este modo, los órganos encomendantes corren el riesgo de incurrir en la infrutilización de sus propios medios materiales y personales, en la pérdida del control directo de la actividad que se encomienda y en la descapitalización de sus recursos técnicos propios, con las implicaciones que ello conlleva, como se constatará a lo largo del presente informe.

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

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.

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

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

En las encomiendas analizadas se han observado casos en los que el objeto de los trabajos encomendados, aunque se definen expresamente como de apoyo y colaboración y se excluye tajantemente *“el ejercicio de autoridad en ninguna de sus formas ni servirán de fundamento para las resoluciones y actos administrativos que en su caso se dicten”*, en lugar de ceñirse a tareas técnicas de apoyo o a la realización de actividades materiales complementarias a la actividad puramente administrativa, ha sido definido de forma en gran medida coincidente con la competencia atribuida normativamente al órgano, con riesgo cierto de que la ejecución de la encomienda exceda de la mera actividad material y pueda implicar en la práctica el ejercicio de potestades administrativas.

En este sentido, las encomiendas de gestión n.ºs 10 y 13 de las del Anexo, relativas, respectivamente, a la realización del *“apoyo tramitación expedientes relacionados con la defensa de la propiedad en Montes de Utilidad Pública (MUP)”* y al *“apoyo tramitación expedientes relativos a reclamaciones previas a la vía civil”*, también en relación con los MUP, ambas efectuadas en las mismas fechas y con iguales plazos de ejecución, presentan características propias de esta

Utilización de la Encomienda de Gestión

23

deficiencia. Así, la segunda de las encomiendas incluye los siguientes trabajos: “1. *Recepción de solicitudes y documentación adjunta a la misma*; 2. *Revisión jurídico-administrativa previa de las solicitudes presentadas mediante las siguientes fases: a) Confección de la relación previa de documentos presentados, y b) Comprobación de coincidencia entre lo solicitado y la documentación aportada, es decir, análisis de cada uno de los documentos y su relación con el objeto de la solicitud. Valoración de una posible falta de información o documentación*. 3. *Lectura detallada de cada documento y contraste y consulta con la información histórica disponible en el archivo del Servicio de Montes, Registros de la Propiedad o cualesquiera otros organismos públicos en que se encuentre la información relacionada*. 4. *Valoración de la posibilidad de modificación o mejora voluntaria de la solicitud a tenor de lo dispuesto en el artículo 71.3 de la Ley de régimen Jurídico*. 5 *Apoyo en la redacción de informes del Servicio de Montes*.” A la vista de esta descripción de los trabajos a realizar por la encomendataria, resulta evidente el riesgo de que en definitiva constituyan el soporte determinante del ejercicio de potestades administrativas.

La Intervención y, especialmente, el Servicio Jurídico, ponen reiteradamente de manifiesto este riesgo en sus preceptivos informes respecto de las encomiendas analizadas. En particular destacan los informes del servicio jurídico respecto de las encomiendas n.ºs 27 y 28, ambas de las Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural, relativas a “*recopilación depuración y envío datos expedientes FEP*” y “*recogida de datos de mercados pesqueros*”, respectivamente, en los que se pone de manifiesto que los servicios prestados incluyen el ejercicio de potestades administrativas, por cuanto los datos a recopilar resultan determinantes de la concesión o no de subvenciones “*auténticos actos unilaterales de imperium cuya adopción en todos sus elementos sólo compete a la Administración*”, si bien en la segunda de las encomiendas consta un escrito de aclaración del órgano gestor en el que afirma que “*la encomienda no supone de ninguna manera la concesión de facultades que impliquen el ejercicio de poder público. Es un servicio de recopilación, grabación, elaboración de estudios y mantenimiento de la base nacional de datos pesqueros del FEP, cuya Autoridad de Certificación y validación son funcionarios de plantilla*”.

Por otra parte, en sentido contrario, las encomiendas de gestión son un instrumento para el ejercicio de competencias propias del encomendante. No obstante, en la encomienda nº 18, para la limpieza y conservación de playas rurales en el período estival, la Administración encomendante asumió a través de la encomienda una competencia que el artículo 115.d) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas atribuye a los Municipios, por lo que la eficacia de la encomienda de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo a MARE se condicionó a la firma de los correspondientes convenios con los Ayuntamientos en los que se ubican las playa. En consecuencia, habría resultado más adecuado que la colaboración de la CA se hubiese materializado mediante transferencias o subvenciones.

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".

Muchas veces el gasto en encomiendas en realidad cubre déficits estructurales de plantilla. 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.

En el mismo sentido, en otras ocasiones las encomiendas buscan la posibilidad de acceder a sistemas de financiación a largo plazo que permitan la ejecución de proyectos que de otra manera estarían obstaculizados por la planificación para la consecución de objetivos de reestructuración del sector público, reducción de plantillas, reducción del déficit y de la deuda pública, que se reflejan en las leyes de presupuestos, en las leyes de medidas y en los planes económico-financieros y en los planes de ajuste, con el consiguiente efecto de que esta planificación quede sustancialmente desvirtuada, de forma además poco transparente, por el recurso excesivo a las encomiendas de gestión. Así, en las encomiendas n^{os}. 19, 21, 22, 23, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49.

En este contexto parece imprescindible que el recurso a las encomiendas como forma habitual de gestión, sea tenido muy en cuenta a la hora de llevar a cabo la planificación estratégica de los órganos afectados, especialmente la ligada a la planificación de recursos humanos a fin de evitar que el empleo recurrente de esta figura sin criterios estratégicos predeterminados ocasione una progresiva descapitalización de recursos humanos en los órganos administrativos.

En este sentido resulta paradigmática la encomienda n^o 4 en cuya motivación se hace referencia a la reciente homologación por la Dirección General de la Marina Mercante del Centro de Formación Náutico-Pesquero de Santander para la impartición de determinados cursos de formación profesional, impartición para la que, paradójicamente porque la homologación tendría que sustentarse entre otros criterios en la plantilla de profesores e instructores, el centro no dispone de los medios personales necesarios, ya que *"la plantilla de profesores instructores se ha ido reduciendo paulatinamente, encontrándose actualmente con un cuadro circunscrito únicamente a los puestos de responsabilidad"*. El apoyo técnico, según las prescripciones técnicas de la encomienda, comprende tanto preparar como impartir los diversos cursos de formación.

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).

Sin embargo, no consta que por la Comunidad Autónoma se haya elaborado una planificación específica de esta actividad, ni tan siquiera en las Consejerías de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural y en la de Educación, Cultura y Deporte en las que el recurso a este mecanismo resulta más habitual o incluso de carácter estratégico.

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, salvo la meramente formal, justificación al recurso de la encomienda, por lo que tampoco se incluye un análisis específico de las ventajas de este procedimiento respecto al contrato. En ningún caso consta un estudio comparado sobre los costes de la opción de la encomienda frente a los

Utilización de la Encomienda de Gestión

25

potenciales beneficios atribuibles a la competencia del mercado. Por el contrario, por ejemplo en la encomienda nº 4, el propio informe del Servicio Jurídico estima que la encomienda tendría mayor coste que la ampliación de los medios personales propios del centro de formación náutico-pesquera de Santander.

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

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

Los artículos 4.1.n) y 24.6 del TRLCSP exigen para la calificación del negocio jurídico como encomienda de gestión a medios propios, y ser excluido de la aplicación de la legislación reguladora de la contratación pública, una serie de requisitos, cuyo cumplimiento ha sido examinado en cumplimiento de los objetivos de la fiscalización.

Las entidades que han recibido encargos en la CA de Cantabria fueron las siguientes:

- Gestión de Infraestructuras Educativas de Cantabria (GIEDUCAN) (Sociedad absorbida por CEP Cantabria)
- Gestión de Infraestructuras Sanitarias de Cantabria (GISCAN) (Sociedad absorbida por CEP Cantabria)
- Gestión de Viviendas e Infraestructuras en Cantabria, S.L. (GESVICAN)
- Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía S.A. (MARE)
- Sociedad Regional de Educación, Cultura y Deporte, S.L. (S.RECD)
- Fundación Cántabra para la Salud y el Bienestar Social (FCSBS)
- Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria (CTL)
- Fundación Instituto de Hidráulica Ambiental de Cantabria (FIHAC)
- Empresa de Transformación Agraria S.A. (TRAGSA)
- Tecnologías y Servicios Agrarios S.A. (TRAGSATEC)

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 propios² 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.

² A estos efectos debe recordarse que la reciente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dentro del marco regulador de la organización y funcionamiento del sector público institucional estatal, dedica el artículo 86 al "Medio propio y servicio técnico", norma que impone acreditar que el medio propio dispone de medios suficientes e idóneos para realizar prestaciones en el sector de actividad que se corresponda con su objeto social, de acuerdo con su norma o acuerdo de creación, y vincula su empleo como medio propio a la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias: a) Sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulta sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica. b) Resulte necesario por razones de seguridad pública o de urgencia en la necesidad de disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico.

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.

La Inclusión en el expediente de la documentación acreditativa de que el capital de la Entidad o Sociedad Mercantil encomendada es exclusivamente público y de que la parte esencial de su actividad se realiza con la Administración, Organismo o Entidad que la otorga es además uno de las exigencias previstas en el procedimiento contemplado en la Instrucción conjunta de la Intervención General y de la Dirección General del Servicio Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria en relación con la tramitación de los expedientes de encomienda de gestión. Sin embargo, 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.

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 encomendataria o de su objeto social en el caso de las entidades mercantiles y fundaciones.

Este requisito se ha cumplido en todos los casos.

No obstante, 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, especialmente es el caso de TRAGSA, 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

Utilización de la Encomienda de Gestión

27

plantilla y contratar personal específico con el que dar satisfacción a la totalidad o la mayor parte de la ejecución de la encomienda. Cabe deducir que esta situación se produce particularmente en los casos ya señalados en que se prevé que la Administración encomendante se compromete a exigir la subrogación del personal laboral si concluida la encomienda contrata la actividad con otra empresa.

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 dependan las encomendatarias- se configura como uno de los requisitos imprescindibles para que opere *ex lege* la condición de control análogo que deben ostentar los poderes adjudicadores sobre sus entes instrumentales (art. 24.6 del TRLCSP).

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. El sistema de tarifas se apoya sobre la base de que su determinación responde a los costes reales de las prestaciones que se realizan, garantizando de esta forma el equilibrio financiero que debe regir este tipo de negocios jurídicos, de tal forma que la aplicación de la encomienda se ajuste a los costes reales sin que suponga un enriquecimiento injustificado para la entidad encomendataria.

De la documentación aportada por la Comunidad Autónoma se desprende que en numerosas ocasiones el sistema de determinación del precio no responde a tarifas propiamente dichas, sino a precios establecidos a tanto alzado.

En algunos casos, encomiendas n^{os}. 5 a 15, ni la propuesta de la encomienda ni la Resolución por la que se ordena hacen referencia de forma explícita a las tarifas aplicables o se establece un importe global de la encomienda sin expresar las tarifas unitarias, que normalmente tampoco se detallan ni en facturas ni justificantes.

En las encomiendas n^{os}. 25 y 34 se hace referencia a las tarifas vigentes en TRAGSA o TRAGSATEC, pero no se han incluido en los respectivos expedientes ni aparecen aplicadas con el correspondiente desglose en las facturas o documentación que justificativa de la correcta ejecución. En todo caso, la Comunidad Autónoma de Cantabria no ha participado en la elaboración y aprobación de las tarifas aplicadas por las empresas del grupo, como exige la disposición adicional vigésima quinta del TRLCSP.

En las encomiendas n^{os}. 21, 22 y 23, la retribución no está constituida por tarifas, sino que reflejan la fijación "*ad hoc*" del presupuesto máximo de la encomienda con un simple desglose de obra, asistencias técnicas y costes financieros.

En la encomienda n^o 1 las denominadas tarifas aplicables fueron establecidas específicamente para esta encomienda. Cada anualidad se desglosa en coste/año de técnico superior, coste/año de apoyo de técnico medio, año de vehículo (incluso combustible y otros gastos), año de gastos de oficina y 6% de beneficio de GEVISCAN, incrementado todo ello en el 21% de IVA. Posteriormente, tanto la facturación semestral como la certificación de los costes incurridos se limita a reproducir proporcionalmente los expresados conceptos. En definitiva, la expresada tarifa se convierte en un precio a tanto alzado, puesto que ni se prevén precios unitarios por hora de trabajo y categoría profesional, ni por trabajos concretos efectuados.

En la encomienda n^o 17, el precio se estableció mediante tarifas aprobadas por el encomendante pero lo cierto es que su establecimiento no responde al servicio realmente prestado, sino al coste íntegro del personal de la empresa instrumental Sociedad Regional de Educación Cultura y

Deporte S.L., encargada de la encomienda. En este sentido el coste tuvo en cuenta dos clases de personal, por un lado el procedente de otra empresa pública extinguida (EMPREDINSER SL) en cuyos contratos se subrogó la encomendataria y por otro lado los contratados temporalmente para completar el número de técnicos superiores de educación infantil necesarios para ejecutar el encargo. Respecto de los primeros, el coste computado para calcular las tarifas incluyó períodos de tiempo no lectivos (meses de julio y de agosto y, parcialmente, meses de junio y septiembre) y jornadas completas, en los que no prestarían servicios, mientras que respecto de los segundos, el coste computado se limitó estrictamente al periodo lectivo y, en definitiva, al de ejecución de la encomienda.

En la encomienda nº 50 no consta retribución alguna de la encomienda cuyo coste asume la Fundación encomendataria.

En la encomienda nº 32, de apoyo a la gestión de expedientes de ayudas de la Dirección General de Pesca, el presupuesto se determinó por referencia a las tarifas vigentes de TRAGSATEC y se calculó exactamente en 6.977,68 euros a pesar de que la Resolución por la que se ordenó la encomienda no llegó a reflejar el número de expediente cuya tramitación se preveía, constando en el documento la frase "El número de expedientes a comprobar asciende a XXXX". La factura finalmente alcanzó el total presupuestado sin desglose alguno en función de las pretendidas tarifas.

Por otra parte, en las encomiendas cuyo objeto fue la realización de obras para la construcción, reforma o ampliación de centros de salud o centros educativos, que se encuentran entre las de mayor importe de las de la muestra analizada, el coste finalmente repercutido a las entidades encomendantes se ajustó a los costes reales incurridos, trasladando a esas entidades las economías obtenidas en la contratación externa y también, en varios casos, las mejoras logradas en los costes financieros, lo que debe valorarse positivamente. Asimismo, en alguna de estas encomiendas el coste repercutido resultó ligeramente inferior a los costes reales incurridos por haberse excedido de los precios máximos presupuestado, y ello a pesar de que el mayor coste fue debido, según la documentación justificativa, a modificaciones del objeto de la encomienda solicitadas por la Administración encomendante.

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

II.5 ASPECTOS RELATIVOS A LA PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y GASTO DE LAS ENCOMIENDAS EXAMINADAS.

II.5.1 Preparación

A) Tramitación de los expedientes

En cuanto a la preparación y formalización de las encomiendas analizadas el procedimiento seguido por regla general en los instrumentados mediante Convenio ha sido el previsto en la Instrucción conjunta de la Intervención General y de la Dirección General del Servicio Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria en relación con la tramitación de los expedientes de encomienda de gestión, publicado en BOC de 2 de junio de 2006, en el que se contemplan los siguientes aspectos:

- Las Encomiendas de Gestión que otorgue la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, sus Organismos o Entidades Públicas, a favor de estas Entidades o Sociedades Mercantiles de la Comunidad Autónoma de Cantabria no están sujetas a ningún límite de cuantía y podrán tener como objeto actividades, prestaciones o servicios propios de los contratos regulados en el TRLCAP.

Utilización de la Encomienda de Gestión

29

- La Encomienda de Gestión se formalizará mediante la firma del correspondiente Convenio.
- La Financiación de los Convenios de Encomienda de Gestión se realizará con cargo al capítulo 2 ó 6 del Presupuesto de Gastos al existir una contraprestación onerosa entre la Entidad encomendante y la encomendada pudiendo ser su objeto el propio de un contrato administrativo o de un contrato administrativo especial. Como consecuencia de lo anterior, para el cumplimiento de estos Convenios será de aplicación de Regla del Servicio hecho del artículo 16 de la Ley 5/2005, de Presupuestos Generales de Cantabria para el 2006.
- La competencia en materia de gasto respecto de las Encomiendas de Gestión que otorgue la Consejería respectiva, corresponderá al Titular de esa Consejería.
- De acuerdo con lo anterior, y respecto al procedimiento concreto a seguir para la tramitación de una Encomienda de Gestión que se instrumente a través de un Convenio, éste se podría reducir a los siguientes trámites:
 - a. Elaboración del Convenio con el contenido mínimo que establece el artículo 46 de la ley 6/2002, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
 - b. Inclusión en el expediente de la documentación acreditativa de que el capital de la Entidad o Sociedad Mercantil encomendada es exclusivamente público y de que la parte esencial de su actividad se realiza con la Administración, Organismo o Entidad que la otorga.
 - c. Memoria Justificativa donde se determinen las razones que dan lugar a la Encomienda de Gestión.
 - d. Informe al Convenio por parte de la Dirección General del Servicio Jurídico.
 - e. Autorización del Convenio de Encomienda de Gestión por parte del Consejo de Gobierno, y determinación del órgano que lo formalizará.
 - f. Fiscalización plena del gasto de la encomienda de gestión.
 - g. Resolución del Consejero o Consejera competente, aprobando el gasto que la Encomienda de gestión genera.
 - h. Publicación en el BOC del Convenio que formaliza la Encomienda de Gestión.

Formalmente, las encomiendas examinadas en Cantabria han adoptado la forma de Convenios de Colaboración y únicamente en los casos de las encomiendas a las empresas del grupo TRAGSA han adoptado la forma de Resolución notificada al medio propio. Frecuentemente han acogido el régimen documental propio de los contratos, mediante los pliegos que las han de regir. El clausulado de estos refiere los aspectos relevantes de su ejecución atinentes al objeto mismo de la encomienda, su terminación, modificaciones o prórrogas.

La utilización del Convenio de Colaboración para instrumentar la formalización de las encomiendas de gestión es acorde con la legislación autonómica cántabra, no obstante lo cual esta técnica convencional no resulta la más ajustada a la dispar condición con la que participan encomendante y encomendatario. Efectivamente, la relación que se establece entre el encomendatario y el encomendante es de carácter interno, dependiente y subordinado, como se deriva necesariamente de la exigencia legal establecida en el artículo 24.6 del TRLCSP de que el encomendante ostente sobre el ente que sea medio propio un control análogo al que puede ejercer sobre sus propios servicios, condición que el propio artículo 24.6 concreta en que *“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 dependen”*. En este sentido se considera más adecuada la instrumentación de las encomiendas de gestión mediante órdenes de ejecución incorporadas a Resoluciones dictadas por el órgano encomendante, técnica utilizada para la encomiendas a las empresas del grupo TRAGSA, que son precisamente las únicas encomendatarias, de las comprendidas en la muestra seleccionada, que no pertenecen al sector público autonómico.

Por lo que respecta a su cumplimiento, constan facturas y la conformidad del órgano administrativo correspondiente. Sin embargo, como ya se ha señalado, en numerosos casos se ha constatado una deficiente justificación de la facturación en función de la aplicación de tarifas integradas por precios unitarios a las prestaciones efectivamente realizadas.

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 TRLCSP 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, dictada al amparo de las competencias exclusivas del Estado en virtud de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.^a, 149.1.13.^a y 149.1.18.^a de la Constitución, estableciendo en su art. 8.1.b) la exigencia de publicidad de las encomiendas en los siguientes términos "*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*". Este precepto obliga directamente a las Comunidades Autónomas en el extenso ámbito subjetivo de aplicación que establece su artículo 2, considerando en todo caso que los órganos de las Comunidades Autónomas disponen de acuerdo con la disposición final novena de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley, plazo que concluye el 10 de diciembre de 2015.

A este respecto debe señalarse que, a diferencia de otras CCAA, la ley estatal sobre transparencia no ha sido objeto de desarrollo en Cantabria mediante una ley autonómica. En cuanto a la publicidad de las encomiendas rige no obstante el citado artículo 46 de la Ley 6/2002, que establece la obligatoriedad de la publicación en el BOC de los instrumentos a través de los cuales se articulen las encomiendas de gestión, precepto que debe entenderse aplicable tanto a las encomiendas de gestión administrativas como a las reguladas en la legislación de contratos del sector público. Conviene resaltar que la ley no establece ninguna distinción entre las encomiendas articuladas a través de convenios de colaboración y las articuladas a través de Resoluciones dictadas por el órgano encomendante.

El examen de las encomiendas constitutivas de la muestra analizada en la presente fiscalización ha puesto de manifiesto que, como regla general, las encomiendas efectuadas a las empresas integrantes del sector público cántabro, normalmente instrumentadas mediante convenios de colaboración, han sido oportunamente publicadas en el BOC, y que, por el contrario, las encomiendas a TRAGSA y su filial TRAGSATEC, articuladas mediante Resoluciones del correspondiente órgano de la Administración encomendante y no mediante convenio de colaboración, lo que como se ha dicho anteriormente es acorde con su normativa específica, no han sido publicadas en el BOC, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 46.8 de la Ley de Cantabria 6/2002.

Cabe añadir que a la fecha de finalización de los trabajos de redacción del anteproyecto del presente informe de fiscalización, en noviembre de 2015, próximo ya el fin del plazo de que disponen las CCAA para adaptarse a las obligaciones establecidas en el ley de transparencia, el portal de transparencia de la Cantabria³ no incluye información específica sobre las encomiendas de gestión, ni administrativas ni contractuales, y únicamente en el apartado referido al registro de convenios constan los correspondientes a 27 encomiendas de gestión, todas ellas anteriores al año 2011 y con una información mínima e incompleta, que no reúne los requisitos del artículo 8.1.b) de la ley de transparencia. En este último aspecto conviene añadir que de conformidad con el Decreto 108/1995, de 10 de noviembre, de Regulación del Registro Central de Convenios del Gobierno de Cantabria, no resulta obligatorio registrar los convenios de colaboración derivados de encomiendas de gestión en el Registro de Convenios.

³ <http://www.cantabria.es/web/portal-de-transparencia>

B) Temporalidad de la encomienda

Una cuestión importante es la vinculada con la naturaleza de la Encomienda y su temporalidad así como la vinculación de su empleo con la adecuada planificación de los recursos. En principio, la Encomienda de gestión viene a resolver una situación extraordinaria en la que se encuentra el órgano administrativo ante la imposibilidad de desarrollar sus competencias con los medios materiales y personales puestos a su disposición. Por ello, la encomienda de gestión debe venir acompañada de un documento acreditativo de esa imposibilidad de desarrollar adecuadamente sus competencias y fundamentado en esa falta de medios que, a su vez, se acredita; pues atendería a los principios de economía y eficiencia que rigen el actuar administrativo realizar actuaciones que supongan una duplicación del gasto como sería encomendar a un tercero realizar las actividades, y transferirle los recursos necesarios para ello, que el órgano puede llevar a cabo por sí al disponer de recursos suficientes que no estuvieran dedicados a otros fines de su competencia. Por tanto, resulta también excepcional la posibilidad de realizar encomiendas plurianuales sin una previa declaración de la planificación organizativa en la que se fundamente esa decisión, que justifique asimismo, la realidad de una situación futura que se encuentra en el fundamento de la decisión de encomendar por periodos que exceden del ejercicio.

A este respecto cabe destacar que, por el contrario, las encomiendas de la muestra cuyo objeto fue la creación de infraestructuras sanitarias y educativas, efectuadas por GEVISCAN, GIEDUCAN o GISCAN, que se cuentan entre las de mayor importe, tuvieron la finalidad de permitir un acceso a procedimientos de financiación a través de la entidad presupuestaria, de tal manera que la Administración competente, eludiendo los más rígidos requisitos de la normativa presupuestaria que le era aplicable, demoraba el inicio del pago del centro de salud o colegio construido hasta la terminación de la obra y su puesta en servicio, aplazando además el pago en plazos de seis u ocho años.

También en las encomiendas consistentes en servicios de apoyo en labores técnicas o administrativas generalmente se incluyó la posibilidad de prórroga. En el caso de la encomienda nº 1 que prevé una duración de dos años contempla su prórroga tácita salvo denuncia previa. Esta prórroga tácita resulta inadecuada, no solo porque implica presupuestariamente la adopción de un acto de gasto que debe ser fiscalizado y aprobado por el órgano competente, sino también por analogía con la normativa contractual, artículo 23.2 TRLCSP, que las prohíbe.

C) 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 encomendataria 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 práctica. Ello ha dado lugar a que en la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se estableciesen las siguientes medidas en relación con los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la Administración:

“Los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público de acuerdo con el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, dictarán en sus respectivos ámbitos de competencias las instrucciones pertinentes para la correcta ejecución de los servicios externos que hubieran contratado, de manera que quede clarificada la relación entre los gestores de la Administración y el personal de la empresa contratada, evitando, en todo caso, actos que pudieran considerarse como determinantes para el reconocimiento de una relación laboral, sin perjuicio de las facultades que la legislación de contratos del sector público reconoce al órgano de contratación en orden a la ejecución de los contratos. A tal fin lo citados entes, organismos y entidades dictarán antes del 31 de diciembre de 2012 las instrucciones pertinentes para evitar actuaciones que pudieran considerarse como determinantes para el reconocimiento de una relación laboral”.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria también se ha sido sensible a esta circunstancia como refieren las continuas referencias contenidas en los informes de Asesoría Jurídica y, en ocasiones de la propia Intervención, advirtiendo de los riesgos que las Encomiendas pudieran implicar cesiones ilegales de trabajadores y resultar contrarias al acceso en condiciones de igualdad al empleo público. En general, en las encomiendas analizadas, y en particular en sus prescripciones técnicas, se aprecia un especial cuidado en evitar la posibilidad de que esta situación se produzca, mediante el establecimiento de reglas especiales respecto del personal puesto a disposición de la encomienda por parte de la encomendaria, que se obliga expresamente a ejercer de modo real, efectivo y continuo el poder de dirección inherente a todo empresario. A este fin, gran número de las encomiendas analizadas susceptibles de incurrir en este riesgo incorporaron a sus prescripciones técnicas una cláusula denominada de Reglas especiales respecto del personal laboral de la empresa contratista redactada en cumplimiento de lo previsto en el citado Real Decreto-ley.

A estos efectos debe recordarse sin embargo 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 su duración, por la propia 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, de la que son ejemplo las encomiendas n.os 1, 3, 7, 9, 11, 13, 17, 20 y 28, 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 encomendaria, 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.

Esta situación es especialmente reseñable en el caso de la encomienda de gestión de apoyo al primer ciclo de la educación infantil en colegios de educación infantil y primaria gestionados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, nº 17 de las del Anexo. La encomienda se justifica en que resulta necesaria debido a la ausencia de medios propios de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte y la imposibilidad, a la vista de lo establecido en el artículo 39 de la Ley de Cantabria 9/2012, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2013, de disponer de ellos a corto plazo, habiéndose efectuado adendas al convenio para su aplicación a los ejercicios 2014 y 2015, lo que acredita el carácter estructural de la carencia de personal propio. El convenio expresa detalladamente la exclusiva dirección y responsabilidad de la entidad encomendaria respecto del personal y establece la figura de un coordinador para el enlace con la dirección de los centros educativos y la

Utilización de la Encomienda de Gestión

33

propia Consejería de Educación, no obstante lo cual esa aparentemente clara delimitación de competencias en cuanto al personal puesto a disposición de la encomienda no parece, en principio, compatible con el carácter de los servicios prestados como técnicos superiores de educación infantil al cuidado directo de los alumnos durante el horario lectivo. A este respecto debe tenerse en cuenta la Orden EDU/65/2010, de 12 de agosto, que aprueba las instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de las escuelas infantiles, de los colegios de educación primaria y de los colegios de educación infantil y primaria de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en el que se además de establecer en su artículo 2 que "La plantilla orgánica de cada centro se deberá cubrir con funcionarios de carrera a través de los oportunos sistemas de provisión de puestos de trabajo docentes", establece unas normas de organización y funcionamiento, convivencia escolar difícilmente compatibles con la pretendida falta de vinculación entre la dirección de los centros y la dirección de los trabajadores que realizan el encargo.

Asimismo, se ha comprobado que en numerosas encomiendas de gestión se incluye una cláusula por la que la Administración encomendante, en caso de contratación futura de los trabajos objeto de la encomienda con una empresa distinta de la encomendataria, se compromete a exigir a esa empresa la subrogación en el personal que estuviera ejecutando el encargo, cláusula que en todo caso excede de la mera obligación de información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo que prevé el artículo 120 del TRLCSP. Esta condición, proveniente de una interpretación del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores y de los convenios colectivos de las empresas de servicios, además de abonar el criterio sobre el carácter estructural de las carencias de medios personales que frecuentemente motiva las encomiendas de gestión, introduce el riesgo de que la subrogación de personal pudiese aplicarse en el caso de que la Administración decidiese "rescatar" el servicio y gestionar directamente con sus propios medios personales la actividad encomendada, y ello pese a que en estas encomiendas el Servicio Jurídico advierte de que "tal previsión debe interpretarse en el sentido de que el nuevo adjudicatario asumirá los contratos de trabajo, siempre y cuando no sea la propia Administración de Cantabria quien asuma la realización directa de las actividades objeto de la encomienda, en cuyo caso los contratos quedarán resueltos". Esta estipulación relativa a la subrogación de trabajadores se ha constatado en las encomiendas n.ºs 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14 y 28, todas ellas ordenadas por la Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural a las empresas públicas estatales TRAGSA o TRAGSATEC.

Otra manifestación de este problema se ha observado en la ya citada encomienda nº 17, de gestión de apoyo al primer ciclo de la educación infantil en colegios de educación infantil y primaria gestionados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en el que el coste de la encomienda efectuada por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte a la sociedad mercantil del sector público autonómico Sociedad Regional de Educación, Cultura y Deporte S.L. (SRECD) estuvo condicionado negativamente por el empleo de trabajadores procedentes de otra empresa del sector público, EMPREDINSER S.L., extinguida anteriormente, como se expone más adelante al tratar los sistemas de determinación del precio en las encomiendas.

II.5.2 Ejecución

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.

Gran parte de las encomiendas de gestión analizadas han consistido en la mera aportación de personal capacitado para llevar a cabo la función encomendada, del que carece la Entidad encomendante, sin que en general nada se precise acerca de la posible subcontratación –más exactamente de contratación externa- de las funciones encomendadas, sin que tampoco la legislación autonómica recoja límite alguno en las cuantías o porcentajes de la encomienda que puedan ser objeto de subcontratación, lo que contrasta con los más estrictos requisitos y límites que se establecen en el propio artículo 24, apartados 1 a 5, del TRLCSP (que no tienen el carácter de norma básica) al regular la ejecución de obras y fabricación de bienes muebles por la Administración, y ejecución de servicios con la colaboración de empresarios particulares, es decir, aquellos supuestos en que la Administración realiza para sí misma, sin utilizar entes instrumentales, actuaciones susceptibles de provisión mediante contratación. Únicamente en el caso de las empresas del grupo TRAGSA la contratación externa está limitada por su normativa específica al 50 por ciento del importe total del proyecto, suministro o servicio encomendado.

Al mismo tiempo, esta subcontratación a través de la entidad instrumental encomendataria permite a la Administración encomendante la aplicación de normas y requisitos mucho menos rigurosos en materia presupuestaria, el acceso a sistemas más flexibles de financiación y solventar la carencia de personal propio derivada de las disposiciones legislativas restrictivas de la reposición de efectivos, frecuentemente invocada en la motivación de las encomiendas analizadas. Ejemplifica esta situación la encomienda nº 1, para la redacción de estudios y proyectos y control y vigilancia en la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, que justifica el encargo a GEVISCAN en la no disposición de medios propios, por jubilaciones y falta de reposición de efectivos, y en la imposibilidad de recurrir a licitaciones externas, todo ello motivado en las restricciones impuestas por la Ley de presupuestos de 2012 y la ley de medidas administrativas, económicas y financieras para la ejecución del plan de sostenibilidad de los servicios públicos.

En este sentido, entre las encomiendas analizadas destacan las que tuvieron por objeto la realización de obras públicas para la construcción o ampliación y, en ocasiones, equipamiento de centros sanitarios y centros educativos. Así, en las encomiendas nºs 19, 21, 22, 23, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49 la subcontratación abarcó la totalidad de los trabajos comprendidos en la encomienda, incrementado su coste con los gastos de gestión de las empresas encomendatarias y los costes de la financiación de las obras incurridos por aquellas. En efecto:

En la encomienda nº 19, celebrada en 2010, cuyo objeto fue la construcción y equipamiento del Centro de Salud Nueva Montaña para el Servicio Cántabro de Salud (SCS), la Sociedad Mercantil Gestión de Infraestructuras Sanitarias de Cantabria (GISCAN) subcontrató con terceros la totalidad de las actuaciones, obteniendo una economía del 20% respecto del precio máximo previsto en la encomienda. La financiación del préstamo francés postpagable fue retribuida al 7% interés y plazo de ocho años. Cabe señalar que esta encomienda incluía inicialmente la construcción y equipamiento de otros centros de salud, pero fue posteriormente modificada en el año 2013 y la construcción de los restantes centros fue encomendada a la sociedad mercantil instrumental Gestión de Viviendas e Infraestructuras en Cantabria, S.L. (GESVICAN), dando lugar a las encomiendas nºs 21, 22 y 23, que se analizan a continuación.

En las encomiendas nºs 21, 22, y 23, que tuvieron por objeto la construcción de centros de salud en Noja, Santa Cruz de Bezana y Cabezón de la Sal, respectivamente, se justificó la realización por GEVISCAN en lugar de por GISCAN en que resultaba más ventajosa económicamente y en que GEVISCAN es una empresa dedicada a la construcción con personal cualificado para el seguimiento y control de los trabajos. En cuanto a la ventaja económica, la justificación no resulta coherente con la circunstancia de que, al tratarse de una encomienda, fuese atribución y responsabilidad del SCS el establecimiento de las denominadas "tarifas" y de los demás requisitos y condiciones de financiación. Además, la encomienda inicial a GISCAN incluía el equipamiento de los centros de salud, no comprendido en la encomienda posterior a GEVISCAN, en la que redujo

Utilización de la Encomienda de Gestión

35

también el plazo de financiación, de 8 a 6 años, con reducción también del interés aplicable, que pasó del 7'6 al 5'5% anual. En cuanto a las características técnicas de GEVISCAN, la justificación tampoco resulta coherente con el hecho de que se contratase con terceros tanto la construcción como la redacción de proyecto, dirección de obras y asistencia técnica para el control global de la obra. No obstante debe destacarse que GEVISCAN obtuvo en las licitaciones de las obras importantes economías que alcanzaron el 35%, el 45% y el 32% de los respectivos presupuestos de licitación así como la reducción de los costes de financiación.

A su vez, las encomiendas n.ºs 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49 corresponden a otros tantos convenios de desarrollo de un convenio marco preexistente entre la Consejería de Educación, Cultura y Deporte y la empresa mercantil Gestión de Infraestructuras Educativas de Cantabria (GIEDUCAN), posteriormente absorbida en noviembre de 2012 por la Sociedad Regional de Coordinación Financiera con las Empresas Públicas de la Comunidad Autónoma de Cantabria (CEP S.L), para la construcción y equipamiento de infraestructuras educativas. Estos convenios de desarrollo⁴ fueron sucesivamente formalizándose entre los años 2005 y 2009, todos ellos con vigencia al menos hasta el año 2014 y alguno hasta el año 2018. La totalidad de las obras necesarias para la ejecución de las encomiendas fue contratada por GIEDUCAN con terceras empresas; de la documentación justificativa aportada resulta que GIEDUCAN contrató al 100% tanto las obras, como el suministro del equipamiento, la dirección facultativa y la coordinación de seguridad y salud de cada obra y hasta la coordinación general de todas las actividades. Algunas de estas encomiendas (n.ºs 40, 41, 44, 45, 46, y 49) no tuvieron por objeto, cada una, una única obra sino que incluyeron múltiples actuaciones sin unidad funcional, como ejemplifica la encomienda n.º 40 que incluyó obras de construcción o ampliación de centros educativos en ocho localidades distintas, pese a lo cual GIEDUCAN únicamente promovió tres licitaciones agrupando de forma injustificada obras distintas a realizar en localidades también distintas, sin siquiera establecer lotes que habrían hecho posible la contratación separada de cada obra, lo que no resulta acorde al propio concepto del contrato de obra tal como lo define el artículo 6 de la LCAP (y actualmente el artículo 6 del TRLCSP) y pudo constituir una restricción de la libre concurrencia.

Finalmente cabría considerar esta misma circunstancia en la encomienda n.º 50, por la que el Instituto Cántabro de Servicios Sociales (ICASS) encargó a la Fundación Cántabra para la Salud y el Bienestar Social el desarrollo de un sistema de gestión informática de la atención y protección al menor y del mantenimiento, desarrollo y actualización del sistema de información y gestión informática de los servicios sociales de la CA, pues en esta encomienda consta que la Fundación efectuó la contratación externa de las actuaciones necesaria para cumplir el encargo. Sin embargo, en este caso, cabe cuestionar, más allá de esa subcontratación, la propia calificación del encargo como encomienda de gestión sujeta a las prescripciones del artículo 4 y 24 del TRLCSP habida cuenta que la encomienda no contempla el pago de retribución alguna por parte del ICASS ni, en consecuencia, el establecimiento de tarifas por la Administración encomendante, lo que elimina la necesidad para esta de justificar el coste del ejercicio de su competencia y su conveniencia en términos de eficiencia y economía, pese a que en definitiva lo asume a través de la financiación de los gastos de explotación y de capital de la Fundación.

B) Sistemas previstos para el control de la ejecución de la encomienda, su implementación y desarrollo.

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

Sin embargo, este Tribunal ha podido constatar que, por lo general, el control por los órganos encomendantes sobre la ejecución de los trabajos queda regulado en los instrumentos de formalización de las encomiendas y en los PPTP de forma muy somera, que en algunos casos se

⁴ El Informe de fiscalización de Cantabria, ejercicios 2008-2009, contiene un análisis del convenio de desarrollo n.º 8, referido a una fase más inicial de su ejecución.

limita a indicar que se nombrará un director de la encomienda entre los funcionarios de la Administración encomendante. El objetivo de fijar mecanismos de control no es otro que garantizar la correcta ejecución de las actividades encargadas, de la cual debe quedar constancia en el expediente.

Cuando la finalidad de las encomiendas es la consecución de un resultado concreto y perfectamente definido e identificable no se precisa necesariamente la definición de mecanismos específicos de control y seguimiento de su ejecución. Cosa distinta es la prestación de servicios que, por su propia naturaleza (vigilancia, limpieza, seguridad) son de difícil verificación posterior. La supervisión permanente por parte del director de los trabajos en los primeros casos, reflejada en las certificaciones emitidas para la tramitación de las órdenes de pago, puede resultar suficiente para controlar que la ejecución de la encomienda se ajusta a lo establecido en su documento de formalización, pero ello resulta claramente insuficiente en los segundos, por lo que la ulterior recepción de los resultados obtenidos, concluida la vigencia de la encomienda, garantizará que los mismos responden a los trabajos encargados pero no que los servicios han sido prestados.

En efecto, con carácter general la acreditación de la ejecución de la prestación se ha limitado únicamente a los certificados de conformidad elaborados por los responsables de los trabajos, si bien estos resultan muy genéricos, sin que normalmente hayan detallado ni las actividades ejecutadas ni el periodo de tiempo al que se refieren. Incluso se ha constatado en numerosas encomiendas (n.ºs 3, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 15 17, 25, 26, 27, 28, 32) que la facturación no especifica los costes incurridos o no desglosa su importe en función de las tarifas aplicables, y tampoco el certificado de conformidad con el servicio prestado detalla el importe en función de las tarifas.

Con carácter general las Resoluciones y Pliegos que rigen las encomiendas examinadas contienen un sistema general de control de su ejecución con la mera remisión a un órgano o funcionario al que se atribuye la función o responsabilidad sobre la ejecución de la misma sin especificar un sistema específico de control periódico de la actividad desarrollada, lo que tiene especial incidencia en los casos en los que la prestación no es de resultado.

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

En la documentación aportada por la Comunidad Autónoma no se acredita el cumplimiento de los procedimientos para la comprobación de inversiones equivalentes a los previstos para las recepciones de contratos imputados a los capítulos 2 y 6 del presupuesto de gasto, como disponen las sucesivas leyes de presupuestos anuales de la CA a partir de la correspondiente al ejercicio 2010.

En las encomiendas n.ºs 40 a 46 se han constatado demoras en la ejecución de las obras y puesta a disposición de la entidad encomendante, que obligaron a modificar los correspondientes convenios y su programación presupuestaria. En ningún caso se justifican las demoras ni se acredita la imposición de penalizaciones previstas en los convenios.

En la encomienda n.º 4, de impartición de cursos de formación náutico-pesquera, se observan diferencias entre el número de cursos previstos en la memoria valorada que conforma la propuesta justificativa de la necesidad de la encomienda y el pliego de prescripciones técnicas de la misma fecha. Posteriormente, la certificación de los cursos efectivamente realizados tampoco coincide ni con la propuesta ni con las prescripciones técnicas, pese a lo cual el importe coincide con el previsto en la memoria y en la Resolución por la que se ordena la realización de la encomienda. Cabe añadir que en esa facturación se certifican 7,41143 cursos de Competencia de Marinero, lo que permite suponer que uno de los cursos se impartió de forma incompleta.

II.5.3. Gasto

El gasto correspondiente a las Encomiendas analizadas ha sido financiado con cargo a partidas presupuestarias de los Capítulos 2 y 6. Sin embargo en las encomiendas n.ºs 40 a 49 de las recogidas en el Anexo de la muestra fiscalizada, inicialmente se imputaron como arrendamiento operativo al capítulo 2, y posteriormente, con efectos de 2010, la imputación se hizo al capítulo 6, de acuerdo con el criterio de la Intervención General que calificó el negocio como encomienda de gestión, más acorde con la verdadera naturaleza de la operación. A este respecto debe señalarse que la documentación justificativa de la encomienda n.º 40 no hace referencia a su naturaleza de encomienda de gestión como si ocurre en las demás y que el informe de fiscalización previa de 1 de septiembre de 2005 de la encomienda n.º 41 ya señalaba que el capítulo presupuestario adecuado era el 6.

Por el contrario, en las encomiendas n.ºs 27 y 28 se imputaron al capítulo 6º de inversiones reales, y fueron fiscalizadas de conformidad, en contra del criterio expuesto por el Servicio Jurídico en su preceptivo informe. A juicio de este Tribunal la imputación al capítulo 2 de gastos corrientes resultaba más adecuada a la naturaleza económica del objeto de las encomiendas, recopilación depuración y envío datos expedientes Fondo Europeo de la Pesca (FEP) y recogida de datos de mercados pesqueros, que no pueden calificarse como inversión, que la Resolución de 12 de abril de 2010, por la que se establecen los códigos que determinan la clasificación económica de los estados de ingresos y gastos de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, define como *"gastos a realizar directamente por los Entes del Sector Público Administrativo de la Comunidad Autónoma de Cantabria destinados a la creación o adquisición de bienes de capital, así como los destinados a la adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento operativo de los servicios o aquellos otros gastos de naturaleza inmaterial que tengan carácter amortizable. Un gasto se considera amortizable cuando contribuya al mantenimiento de la actividad del sujeto que lo realiza en ejercicios futuros, es decir, tiene una duración previsiblemente superior a un ejercicio económico y es de naturaleza inventariable"*. Todo ello resulta particularmente aplicable a la encomienda n.º 28 cuyo objeto consistió en la recopilación, grabación y tratamiento de datos y mantenimiento de bases de datos en el ámbito de la pesca, en el marco del Plan Nacional de Control Oficial de la cadena alimenticia 2011-2015, y cuyo gasto debió encuadrarse entre los *"los gastos en bienes de carácter inmaterial que puedan tener carácter reiterativo, no sean susceptibles de amortización y no estén directamente relacionados con la realización de las inversiones"* aplicables al capítulo 2, de gastos corrientes en bienes y servicios, considerando además que en el propio expediente se acredita que los gastos son reiterativos, ya que suponen la continuidad de una encomienda anterior, período 2010-2013, aún vigente mientras se tramitaba la encomienda analizada correspondiente al período 2013-2015.

Por otra parte, en las encomiendas analizadas se ha aplicado el IVA en la facturación efectuada por las sociedades encomendatarias a la Administración encomendante sin tener en cuenta la posible no sujeción de determinadas operaciones de prestaciones de servicios, según interpretación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del impuesto sobre el valor añadido, adoptada por la Dirección General de Tributos ya en el año 2012, en la que se estima que las prestaciones de servicios a un ente público por parte de una sociedad mercantil íntegramente participada por el mismo se consideran efectuadas en su condición de "órgano técnico-jurídico" y no quedan en principio sujetas al impuesto con las limitaciones, no obstante, derivadas de la actividad desarrollada, en las mismas condiciones que operan para los entes públicos, siempre que la no sujeción no conlleve una significativa distorsión de la competencia, a cuyo efecto deberá valorarse especialmente la naturaleza de los servicios prestados por la entidad, quedando en todo caso sujetos y no exentos del Impuesto cuando se trate de servicios enumerados en la lista que al efecto proporciona el propio artículo 7.8º de la Ley de IVA. Cabe añadir que esta interpretación de

la Ley del IVA ha sido incorporada a la propia ley en la nueva redacción⁵ del citado artículo vigente a partir de 1 de enero de 2015. De conformidad con esta nueva redacción, no estarán sujetos al Impuesto los servicios prestados en virtud de encomiendas de gestión por los entes, organismos y entidades del sector público que ostenten, de conformidad con lo establecido en los artículos 4.1.n) y 24.6 del TRLCSP la condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración Pública encomendante y de los poderes adjudicadores dependientes del mismo. Asimismo, no estarán sujetos al Impuesto los servicios prestados por cualesquiera entes, organismos o entidades del sector público, en los términos a que se refiere el artículo 3.1 del TRLCSP, a favor de las Administraciones Públicas de la que dependan o de otra íntegramente dependiente de estas, cuando dichas Administraciones Públicas ostenten la titularidad íntegra de los mismos. Todo ello sin perjuicio de la sujeción en todo caso de las actividades que en la propia norma se relacionan.

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 el ámbito de la CA de Cantabria la normativa que regula las encomiendas de gestión es, al igual que la de ámbito estatal, escasa y dispersa, lo que sitúa a los gestores que han de preparar, tramitar y controlar la ejecución de estas encomiendas en una situación difícilmente compatible con la seguridad jurídica que debe predicarse de la actuación de los poderes públicos, si bien esta situación de inseguridad jurídica queda en buena medida paliada por el esfuerzo de interpretación y sistematización reflejado en la Instrucción conjunta de la Intervención General y de la Dirección General del Servicio Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria en relación con la tramitación de los expedientes de encomienda de gestión, publicada en el Boletín Oficial de Cantabria nº 106, de 2 de junio de 2006. (I.2)

2ª.- La justificación de las encomiendas de gestión analizadas ha consistido, con carácter general, en el mero enunciado formal, puramente declarativo, del órgano administrativo correspondiente, aduciendo ritualmente la carencia de medios personales, la celeridad en su formalización y flexibilidad en su ejecución o simplemente en la mayor idoneidad de que los trabajos fueran ejecutados por la entidad encomendataria por su experiencia o especialización, circunstancias o situaciones que en los expedientes no han quedado suficientemente acreditadas al no estar documentadas mediante los correspondientes informes o estudios. (II.1.1)

3ª.- La excesiva vinculación de algunas encomiendas con el ejercicio de competencias administrativas propias de los órganos encomendantes ha supuesto que en ocasiones se hayan encomendado trabajos que llevaron aparejada la participación en el ejercicio de potestades públicas, lo que no se acomoda a nuestro ordenamiento jurídico, habida cuenta de que, con carácter general, los entes instrumentales han estado sujetos al derecho privado (singularmente las sociedades mercantiles estatales), y el Estatuto Básico del Empleado Público reserva en exclusiva a los funcionarios públicos el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de dichas potestades, como ponen de manifiesto los informes del Servicio Jurídico respecto de encomiendas, n.os 27 y 28 del anexo, relacionadas con la tramitación de expedientes administrativos. (II.1.2)

⁵ Redacción dada por el apartado dos del artículo primero de la Ley 28/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, y la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras

Utilización de la Encomienda de Gestión

39

4ª.- En ocasiones, como es el caso de la encomienda nº 18 cuyo objeto fue la limpieza y conservación de playas, de competencia municipal, la encomienda de gestión puede implicar la realización de funciones que resultan ajenas al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma por recaer en el de otras administraciones públicas, por lo que habría resultado más adecuada la utilización de otros instrumentos de colaboración, como la técnica subvencional. (II.1.2)

5ª.- En otros casos, las encomiendas buscan la posibilidad de acceder a sistemas de financiación a largo plazo que permitan la ejecución de proyectos que de otra manera estarían obstaculizados por la planificación dirigida a la consecución de objetivos de reestructuración del sector público, reducción de plantillas, reducción del déficit y de la deuda pública, que se reflejan en las leyes de presupuestos, en la leyes de medidas y en los planes económico-financieros y de ajuste. (II.2.)

6ª.- 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 duración de la encomienda o 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. Se trata de encomiendas de actividad, de carácter estructural, reiteradas en el tiempo, que no responden al carácter concreto y específico que deberían tener las encomiendas de gestión.

Es esta reiteración a la que debe asociarse de manera especialmente acusada el riesgo de cesión, sin que el mismo pueda considerarse eliminado por la simple previsión formal de medidas que afectan fundamentalmente a aspectos de la relación entre la administración y el personal que ejecuta los trabajos, como puede ser que estos no se ejecuten en las dependencias del órgano encomendante -lo que en muchos casos no resulta posible-, que solo reciban instrucciones del responsable de la encomienda designado por la entidad encomendataria, que estén identificados inequívocamente como personal de esta entidad, etc. (II.2 y II.5.1.C).

7ª.- En numerosas encomiendas de gestión, todas ellas ordenadas a las empresas públicas estatales TRAGSA o TRAGSATEC, se incluye una cláusula por la que la Administración encomendante, en caso de contratación futura de los trabajos objeto de la encomienda con una empresa distinta de la encomendataria, se compromete a exigir a esa empresa la subrogación en el personal que estuviera ejecutando el encargo, cláusula que en todo caso excede de la mera obligación de información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo que prevé el artículo 120 del TRLCSP. Esta condición conlleva el riesgo de que la subrogación de personal pudiese aplicarse en el caso de que la Administración decidiese "rescatar" el servicio y gestionar directamente con sus propios medios personales la actividad encomendada. (II. 5.1.C)

8ª.- La totalidad de las entidades y empresas encomendatarias cumplen los requisitos establecidos en el artículo 24.6 para ser consideradas "medios propios" de la Comunidad Autónoma de Cantabria como resulta de la documentación general correspondiente a cada una de ellas. No obstante lo anterior, en ninguno de los expedientes analizados se incluye la documentación acreditativa de que el capital de la Entidad o Sociedad Mercantil encomendada es exclusivamente público y de que la parte esencial de su actividad se realiza con la Administración Organismo o Entidad que la otorga, como prevé la Instrucción conjunta de la Intervención General y de la Dirección General del Servicio Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria en relación con la tramitación de los expedientes de encomienda de gestión, publicada el 2 de junio de 2006. (II.3)

9ª.- Las encomiendas, como instrumentos generadores de gasto, requieren que el precio a satisfacer por los servicios prestados sea cierto. El presupuesto de una encomienda debe responder a la aplicación de las tarifas referidas a los distintos componentes de la prestación que se estimen necesarias para realizar los trabajos encargados, y que permitan ajustar estrictamente el gasto de la encomienda a los costes efectivamente incurridos por la entidad encomendataria en su ejecución. Sin embargo, en algunas ocasiones se ha apreciado la inexistencia de tarifas que

soporten los cálculos realizados, sea por no constar su existencia, por no contener referencia expresa a cual sea la tarifa aplicada o por haberse establecido precios alzados. (II.4)

10ª.- En gran parte de los encargos efectuados a las empresas del grupo TRAGSA se hace referencia a las tarifas vigentes, sin especificar expresa y concretamente cuales de ellas resultan de aplicación, tarifas en cuya elaboración y aprobación no ha participado la Comunidad Autónoma de Cantabria encomendante. (II.4)

11ª.- Las encomiendas analizadas se han ajustado formalmente, en cuanto a su preparación y formalización, al procedimiento previsto en la Instrucción conjunta de la Intervención General y de la Dirección General del Servicio Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria en relación con la tramitación de los expedientes de encomienda de gestión, publicada el 2 de junio de 2006.

Por lo que respecta a su cumplimiento, constan facturas y la conformidad del órgano administrativo correspondiente. Sin embargo, en numerosos casos se ha constatado una deficiente justificación de la facturación en función de la aplicación de tarifas integradas por precios unitarios a las prestaciones efectivamente realizadas. (II.5)

12ª.- La utilización del Convenio de Colaboración para instrumentar las encomiendas de gestión a las empresas del sector público autonómico, aunque es acorde con lo previsto en el artículo 46 de la citada Ley de Cantabria 6/2002, no resulta coherente con la relación de carácter interno, dependiente y subordinada que se establece entre el encomendatario y el encomendante. A este efecto resulta más adecuada la instrumentalización de las encomiendas mediante orden de ejecución al medio propio, formalizada en Resolución dictada por la Administración encomendante, como se ha efectuado, de acuerdo con su normativa específica, respecto de las encomiendas a las empresas del grupo TRAGSA analizadas. (II.5.1.A)

13ª.- Se ha constatado que las encomiendas efectuadas a las empresas del grupo TRAGSA no fueron publicadas en el Boletín Oficial de Cantabria, como exige el artículo 46 de la Ley de Cantabria 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Por el contrario, las encomiendas a las empresas del propio sector público autonómico, formalizadas mediante convenio de colaboración, sí fueron adecuadamente publicadas en dicho boletín oficial.

A este respecto debe añadirse que próximo ya el fin del plazo de que disponen las CCAA para adaptarse a las obligaciones establecidas en el ley de transparencia, el portal de transparencia de Cantabria no incluye información específica sobre las encomiendas de gestión, ni administrativas ni contractuales, y únicamente en el apartado referido al registro de convenios constan los correspondientes a 27 encomiendas de gestión, todas ellas anteriores al año 2011 y con una información mínima e incompleta, que no reúne los requisitos del artículo 8.1.b) de la ley de transparencia. (II.5.1.A)

14ª.- Se ha observado un gran número de encomiendas con un componente plurianual que se manifiesta, sea en la posibilidad de prorrogar las encomiendas prevista en la propia resolución o que ésta le atribuya duraciones cercanas o superiores a los 2 años, sin que se indique circunstancia alguna que permita suponer el mantenimiento de aquellas que la justificaron durante todo el periodo ni la imposibilidad de adoptar en el futuro medidas organizativas, o de otra índole, que permitan adecuar los medios disponibles para llevar a cabo las actividades encomendadas. En todo caso no resulta adecuada la previsión de prórrogas tácitas, como se ha observado en una encomienda. (II.5.1.B).

15ª.- El empleo de la encomienda de gestión tan solo tiene sentido cuando se selecciona un medio propio que cuente con medios especialmente idóneos para la realización de la prestación en que aquella consiste. Sin embargo, en las encomiendas analizadas no se establecen límites a la posible subcontratación –más exactamente de contratación externa- de las funciones

Utilización de la Encomienda de Gestión

41

encomendadas, lo que contrasta con los más estrictos requisitos y límites que se establecen en el propio artículo 24, apartados 1 a 5, del TRLCSP al regular la ejecución de obras y fabricación de bienes muebles por la Administración. Únicamente en el caso de las empresas del grupo TRAGSA la contratación externa está limitada por su normativa específica al 50 por ciento del importe total del proyecto, suministro o servicio encomendado (II.5.2.A).

16ª.- Se ha constatado que las encomiendas que tuvieron por objeto la realización de obras públicas para la construcción o ampliación y, en ocasiones, equipamiento de centros sanitarios y centros educativos (encomiendas n.os 19, 21, 22, 23, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49), la subcontratación abarcó la totalidad de los trabajos comprendidos en la encomienda, sin aplicar la legislación reguladora de la contratación pública con la misma extensión y rigurosidad que la prevista para el caso de que el poder adjudicador es una Administración Pública. No obstante debe destacarse que en gran parte de esas contrataciones externas, las empresas del sector público encomendatarias obtuvieron en las licitaciones de las obras encargadas importantes economías respecto de los respectivos presupuestos de licitación, así como también en algún caso la reducción de los costes de financiación, que posteriormente redundaron en la disminución del gasto de la encomienda para la Administración encomendante. (II.5.2.A)

17ª.- Con carácter general se observa ausencia de previsiones específicas sobre el control de la actividad encomendada, quedando reducidas a la mera designación de un funcionario responsable o se han limitado a exigir la conformidad previa al pago de los trabajos efectivamente realizados. Esta cuestión resulta de la gran importancia cuando se trata de encomiendas de actividad y no de resultado, cuyo control a lo largo de la duración de la prestación exige un específico procedimiento (II.5.2.B y C).

18ª.- Desde el punto de vista presupuestario, la mayoría de las encomiendas analizadas se han imputado a créditos del capítulo 2, pero también algunas han resultado erróneamente imputadas al capítulo 6 "Inversiones reales" si se atiende a la verdadera naturaleza del gasto, pues cuando las encomiendas eran de actividad o cubrían insuficiencias de plantilla o eran gastos reiterativos, deberían haber sido consideradas como gastos corrientes y haber sido imputadas al capítulo 2 de gastos. (II.5.3)

IV. RECOMENDACIONES

1ª.- La Comunidad Autónoma debería adoptar las medidas oportunas para ampliar la regulación de las encomiendas o encargos a medios propios, actualmente contemplada en los artículos 4.1.n) y 24.6 del TRLCSP, mediante una norma sustantiva de rango suficiente que defina pormenorizadamente los requisitos y aspectos determinantes del recurso a esta figura, su régimen económico, así como los procedimientos aplicables para su tramitación y para su adecuado seguimiento y control.

2ª.- La Comunidad Autónoma debería establecer, con carácter general o respecto de cada entidad que tenga la consideración de medio propio o servicio técnico, las condiciones y límites con que las entidades encomendatarias puedan recurrir a la contratación externa, en analogía con las previsiones contenidas en el artículo 24, apartados 1 a 5, del TRLCSP que regula la ejecución de obras y fabricación de bienes muebles por la Administración, y ejecución de servicios con la colaboración de empresarios particulares, y en la disposición adicional vigésima quinta del TRLCSP aplicable a las empresas del grupo TRAGSA.

3ª.- El Gobierno de Cantabria debe 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.

42

Tribunal de Cuentas

4ª.- La separación y diferenciación en las relaciones entre la Administración encomendante y la encomendada debe extremarse de hecho, más allá de las meras formalidades, y respecto a 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.

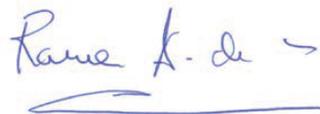
5ª.- Los organismos y entidades encomendantes deben incorporar sistemas y procedimientos que permitan garantizar el control periódico de las prestaciones o actividades desarrolladas y su materialización documental, especialmente en aquellas encomiendas que impliquen la prestación de servicios de actividad o cuya materialidad o resultado no sea susceptible de ser mantenido para facilitar la justificación posterior de su realización.

6ª.- Las Resoluciones en las que se recojan los encargos deben incorporar 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 presupuestados inicialmente a su coste real.

7ª.- El Gobierno de Cantabria debería adoptar las medidas pertinentes que faciliten el control del cumplimiento de la publicación de las encomiendas de gestión en el seno de la página de Transparencia del Gobierno de Cantabria.

Madrid, 28 de enero de 2016

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 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

Anexo-1/8

EJERCICIO 2013

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA
ENCOMIENDAS DE GESTIÓN INCLUIDAS EN LA MUESTRA SELECCIONADA

| Nº DE ORDEN | TIPO | ENTIDAD ENCOMENDANTE | ENTIDAD ENCOMENDADA | OBJETO | FECHA FORMALIZ. | FECHA FINALIZ. | PRESUPUESTO ENCOMIENDA | COMPENSACION POR EJECUCION |
|-------------|-----------|---|---|--|-----------------|----------------|------------------------|----------------------------|
| 1 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA | GESTIÓN DE VIVIENDAS E INFRASTRUCT. EN CANTABRIA, S.L. (GESVICAN) | PARA LA REDACCIÓN DE ESTUDIOS Y PROYECTOS Y CONTROL Y VIGILANCIA | 26/12/2012 | 27/12/2014 | 179.564,00 € | 10.773,84 € |
| 2 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES | FUNDACIÓN CANTABRA PARA LA SALUD Y EL BIENESTAR SOCIAL | ENCOMIENDA DE GESTIÓN PARA LA EJECUCIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS DROGODEPENDENCIAS | 23/01/2013 | 31/12/2014 | - € | - € |
| 3 | SERVICIOS | OFICINA DE CALIDAD ALIMENTARIA (ODECA) | EMPRESA DE TRANSFORMAC. AGRARIA S.A. (TRAGSA) | ASISTENCIA TÉCNICA DE APOYO A LOS CONTROLES SOBRE EL TERRENO DE LA OFICINA DE CALIDAD ALIMENTARIA | 31/01/2013 | 31/12/2013 | 210.999,56 € | - € |
| 4 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | EMPRESA DE TRANSFORMAC. AGRARIA S.A. (TRAGSA) | ASISTENCIA DESARROLLO DE ACCIONES FORMATIVAS MARÍTIMO PESQUERAS | 12/03/2013 | 31/12/2013 | 129.599,99 € | - € |
| 5 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | EMPRESA DE TRANSFORMAC. AGRARIA S.A. (TRAGSA) | APOYO A LOS CONTROLES SOBRE EL TERRENO DE LAS AYUDAS FEAGA | 20/03/2013 | 31/08/2013 | 107.998,65 € | - € |
| 6 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | EMPRESA DE TRANSFORMAC. AGRARIA S.A. (TRAGSA) | ANALÍTICA LABORATORIAL PROCEDENTE DE LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN AGRARIA | 04/04/2013 | 31/12/2013 | 139.997,97 € | - € |
| 7 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | EMPRESA DE TRANSFORMAC. AGRARIA S.A. (TRAGSA) | APOYO EN LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES RELATIVOS A AUTORIZACIONES Y CONCESIONES DEMANIALES SOBRE EL DOMINIO PÚBLICO FORESTAL | 04/04/2013 | 03/11/2013 | 96.915,43 € | - € |

| Nº DE ORDEN | TIPO | ENTIDAD ENCOMENDANTE | ENTIDAD ENCOMENDADA | OBJETO | FECHA FORMALIZ. | FECHA FINALIZ. | PRESUPUESTO ENCOMIENDA | COMPENSACION POR EJECUCION |
|-------------|-----------|---|--|---|-----------------|----------------|------------------------|----------------------------|
| 8 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | EMPRESA DE TRANSFORMAC. AGRARIA S.A. (TRAGSA) | APOYO GESTIÓN DE ECOSISTEMAS FLUVIALES Y RECURSOS PISCICOLAS CONTINENTALES | 04/04/2013 | 03/11/2013 | 63.667,60 € | -€ |
| 9 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | EMPRESA DE TRANSFORMAC. AGRARIA S.A. (TRAGSA) | APOYO EN LAS LABORES DE SEGUIMIENTO EN LOS COTOS DE CAZA | 04/04/2013 | 03/11/2013 | 48.644,80 € | -€ |
| 10 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | EMPRESA DE TRANSFORMAC. AGRARIA S.A. (TRAGSA) | APOYO TRAMITACIÓN EXPEDIENTES RELACIONADOS CON LA DEFENSA DE LA PROPIEDAD EN MUP | 04/04/2013 | 03/11/2013 | 107.624,66 € | -€ |
| 11 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS AGRARIOS S.A. (TRAGSATEC) | SEGUIMIENTO DE DAÑOS EN LOS BOSQUES DE CANTABRIA | 04/04/2013 | 03/04/2014 | 129.772,46 € | -€ |
| 12 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | EMPRESA DE TRANSFORMAC. AGRARIA S.A. (TRAGSA) | APOYO A LA GESTIÓN EN EL PARQUE NATURAL DE LAS DUNAS DE LIENCRES | 15/04/2013 | 15/09/2013 | 40.652,87 € | -€ |
| 13 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | EMPRESA DE TRANSFORMAC. AGRARIA S.A. (TRAGSA) | APOYO TRAMITACIÓN EXPEDIENTES RELATIVOS A RECLAMACIONES PREVIAS A LA VÍA CIVIL | 30/04/2013 | 29/10/2013 | 110.774,53 € | -€ |
| 14 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | EMPRESA DE TRANSFORMAC. AGRARIA S.A. (TRAGSA) | TRATAMIENTO ARCHIVÍSTICO DE LA SERIE DOCUMENTAL HISTÓRICA "EXP. SANCIONADORES SOBRE CERRAMIENTOS ARBITRARIOS | 07/05/2013 | 06/12/2013 | 55.374,97 € | -€ |
| 15 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | EMPRESA DE TRANSFORMAC. AGRARIA S.A. (TRAGSA) | SEÑALIZACIÓN Y MEJORA DE INFRAESTRUCTURAS DE PESCA CONTINENTAL | 17/06/2013 | 16/08/2013 | 17.647,74 € | -€ |
| 16 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA | FUNDACIÓN INSTITUTO DE HIDRÁULICA AMBIENTAL DE CANTABRIA (FIHAC) | PARA LA REALIZACIÓN DEL ESTUDIO DEL IMPACTO DE UNA AMPLIACIÓN DEL ESPIGÓN OESTE DE LA BOCANA DE LA RÍA DE SAN MARTÍN (SUANCES) EN LA MORFODINÁMICA DE LA RÍA EN LA DESEMBOCADURA DE LA RÍA EN LA PLAYA DE SUANCES | 21/06/2013 | 21/12/2013 | 81.178,05 € | -€ |

Anexo-3/8

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 CANTABRIA

EJERCICIO 2013

| Nº DE ORDEN | TIPO | ENTIDAD ENCOMENDANTE | ENTIDAD ENCOMENDADA | OBJETO | FECHA FORMALIZ. | FECHA FINALIZ. | PRESUPUESTO ENCOMIENDA | COMPENSACION POR EJECUCION |
|-------------|-----------|---|--|---|-----------------|----------------|------------------------|----------------------------|
| 17 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE | SOCIEDAD REGIONAL DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, S.L. | GESTIÓN DE APOYO AL PRIMER CICLO DE LA EDUCACIÓN INFANTIL EN COLEGIOS DE EDUCACIÓN INFANTIL Y PRIMARIA GESTIONADOS POR LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA. | 21/06/2013 | 31/08/2014 | 1.514.790,00 € | 90.887,40 € |
| 18 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO | MEDIO AMBIENTE, AGUA, RESIDUOS Y ENERGÍA S.A. (MARE) | CONVENIO DE ENCOMIENDA DE GESTIÓN REALIZADA POR EL GOB.CANTABRIA (CON. MEDIO AMB., ORD.DEL TERRITORIO Y URB.) A LA EMPRESA MARE S.A. PARA LA LIMPIEZA Y CONSERVACIÓN DE LAS PLAYAS RURALES DE CANTABRIA | 01/07/2013 | 31/10/2013 | 496.373,49 € | 371.469,24 € |
| 19 | OBRAS | SERVICIO CÁNTABRO DE SALUD | CEP CANTABRIA (SDAD.ABSORB. DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCT. SANITARIAS DE CANTABRIA S.L. "GISCAN") | MODIFICACIÓN CONVENIO DE ENCOMIENDA DE SCS A GISCAN DE 12-5-2010, PARA LA CONSTRUCCIÓN Y DOTACIÓN INICIAL DE VARIOS CENTROS SANITARIOS DE ATENCIÓN PRIMARIA (NUEVA MONTAÑA, BEZANA Y CABEZÓN) | 04/07/2013 | 30/08/2013 | 9.353.763,44 € | 6.506.251,76 € |
| 20 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS AGRARIOS S.A. (TRAGSATEC) | CRUCE DE DATOS REFERENTES A LAS SOLICITUDES DE AYUDA FEAGA | 23/07/2013 | 31/12/2013 | 16.599,28 € | - € |
| 21 | OBRAS | SERVICIO CÁNTABRO DE SALUD | GESTIÓN DE VIVIENDAS E INFRAESTRUCT. EN CANTABRIA, S.L. (GESVICAN) | ENCOMIENDA DE GESTIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN CONSULTORIO MEDICO RURAL EN NOJA | 09/08/2013 | 30/04/2015 | 1.486.451,54 € | - € |
| 22 | OBRAS | SERVICIO CÁNTABRO DE SALUD | GESTIÓN DE VIVIENDAS E INFRAESTRUCT. EN CANTABRIA, S.L. (GESVICAN) | ENCOMIENDA DE GESTIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN CENTRO DE SALUD EN SANTA CRUZ DE BEZANA | 09/08/2013 | 30/04/2015 | 6.502.555,70 € | - € |
| 23 | OBRAS | SERVICIO CÁNTABRO DE SALUD | GESTIÓN DE VIVIENDAS E INFRAESTRUCT. EN CANTABRIA, S.L. (GESVICAN) | ENCOMIENDA DE GESTIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN CENTRO DE SALUD EN CABEZÓN DE LA SAL | 09/08/2013 | 30/04/2015 | 6.931.701,72 € | - € |

| Nº DE ORDEN | TIPO | ENTIDAD ENCOMENDANTE | ENTIDAD ENCOMENDADA | OBJETO | FECHA FORMALIZ. | FECHA FINALIZ. | PRESUPUESTO ENCOMIENDA | COMPENSACION POR EJECUCION |
|-------------|-----------|---|--|---|-----------------|----------------|------------------------|----------------------------|
| 24 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA S.A. (TRAGSA) | APOYO A LA RECTIFICACIÓN DEL CATALOGO DE MUP | 19/08/2013 | 18/10/2014 | 237.130,26 € | -€ |
| 25 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS AGRARIOS S.A. (TRAGSATEC) | APOYO EN LAS TAREAS PROPIAS DEL SERVICIO DE LABORATORIO Y CONTROL | 19/08/2013 | 18/09/2014 | 1.213.400,79 € | -€ |
| 26 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS AGRARIOS S.A. (TRAGSATEC) | PROGRAMA SANITARIO FRENTE A ENFERMEDADES EN CANTABRIA | 27/09/2013 | 26/09/2014 | 591.243,75 € | -€ |
| 27 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS AGRARIOS S.A. (TRAGSATEC) | RECOPIACIÓN DEPURACIÓN Y ENVÍO DATOS EXPEDIENTES FEP | 01/10/2013 | 31/12/2015 | 105.437,52 € | -€ |
| 28 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS AGRARIOS S.A. (TRAGSATEC) | RECOGIDA DE DATOS DE MERCADOS PESQUEROS | 01/10/2013 | 31/12/2015 | 101.058,85 € | -€ |
| 29 | OBRAS | CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO | MEDIO AMBIENTE, AGUA, RESIDUOS Y ENERGÍA S.A. (MARE) | CONVENIO DE ENCOMIENDA DE GESTIÓN REALIZADA POR EL GOB.CANTABRIA (CON. MEDIO AMB., ORD.DEL TERRITORIO Y URB.) A LA EMPRESA MARE S.A. PARA LA ACTUACIÓN SOBRE ESPACIOS DEGRADADOS:PROYECTO DE CREACIÓN DE UN ENCINAR EN LA ANTIGUA DUNA DE CUCHÍA | 11/10/2013 | 31/12/2013 | 160.170,00 € | 160.170,00 € |
| 30 | OBRAS | CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO | MEDIO AMBIENTE, AGUA, RESIDUOS Y ENERGÍA S.A. (MARE) | CONVENIO DE ENCOMIENDA DE GESTIÓN REALIZADA POR EL GOB.CANTABRIA (CON. MEDIO AMB., ORD.DEL TERRITORIO Y URB.) A LA EMPRESA MARE S.A. PARA LA ACTUACIÓN SOBRE ESPACIOS DEGRADADOS:PROYECTO DE RESTAURACIÓN AMBIENTAL DEL ENTORNO DEL POLÍGONO EMPRES.TRASCUETO | 11/10/2013 | 31/12/2013 | 170.473,17 € | 170.473,17 € |
| 31 | OBRAS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | EMPRESA DE TRANSFORMAC. AGRARIA S.A. (TRAGSA) | CONTENCIÓN DE TIERRAS Y HABILITACIÓN NAVE DE PUENTENANSA PARA USOS FORESTALES | 14/10/2013 | 13/04/2015 | 129.988,86 € | -€ |

**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 CANTABRIA**

Anexo-5/8

EJERCICIO 2013

| Nº DE ORDEN | TIPO | ENTIDAD ENCOMENDANTE | ENTIDAD ENCOMENDADA | OBJETO | FECHA FORMALIZ. | FECHA FINALIZ. | PRESUPUESTO ENCOMIENDA | COMPENSACION POR EJECUCION |
|-------------|-----------|---|---|---|-----------------|----------------|------------------------|----------------------------|
| 32 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS AGRARIOS S.A. (TRAGSATEC) | APOYO GESTIÓN EXPEDIENTES DE AYUDAS DE LA D.G. PESCA | 08/11/2013 | 31/12/2013 | 6.977,68 € | - € |
| 33 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE INNOVACIÓN, INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO | FUNDACIÓN CENTRO TECN. EN LOGÍSTICA INTEGRAL DE CANTABRIA | DESARROLLO DE LA ADENDA DIGITAL EN CANTABRIA (DIGITEL) | 11/11/2013 | 31/12/2014 | 649.576,40 € | 349.327,00 € |
| 34 | OBRAS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA S.A. (TRAGSA) | INTEGRACIÓN ECOLÓGICA Y PAISAJÍSTICA DE LA PISTA FORESTAL DE ROZADÍO | 18/11/2013 | 03/12/2013 | 47.233,01 € | - € |
| 35 | OBRAS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA S.A. (TRAGSA) | ADAPTACIÓN DEL HELIPUERTO DE VALDERREDIBLE | 19/11/2013 | 31/12/2015 | 97.173,98 € | - € |
| 36 | OBRAS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA S.A. (TRAGSA) | MEJORA DE INFRAESTRUCTURAS EN MUNICIPIOS DE CANTABRIA III | 22/11/2013 | 20/12/2013 | 500.124,92 € | - € |
| 37 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS AGRARIOS S.A. (TRAGSATEC) | PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LOS MONTES DE LOS PICOS DE EUROPA | 25/11/2013 | 24/09/2014 | 28.768,18 € | - € |
| 38 | OBRAS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA S.A. (TRAGSA) | REPARACIÓN ACCESOS, FALSOS TECHOS, PAREDES Y PIES DE HORMIGÓN DEL CENSYRA | 26/11/2013 | 10/12/2013 | 8.922,35 € | - € |

| Nº DE ORDEN | TIPO | ENTIDAD ENCOMENDANTE | ENTIDAD ENCOMENDADA | OBJETO | FECHA FORMALIZ. | FECHA FINALIZ. | PRESUPUESTO ENCOMIENDA | COMPENSACION POR EJECUCION |
|-------------|-----------|--|---|---|-----------------|----------------|------------------------|----------------------------|
| 39 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE | SOCIEDAD REGIONAL DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, S.L. | ADENDA AL CONVENIO DE GESTIÓN DE APOYO AL PRIMER CICLO DE LA EDUCACIÓN INFANTIL EN COLEGIOS DE EDUCACIÓN INFANTIL Y PRIMARIA GESTIONADOS POR LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA. | 20/12/2013 | 31/08/2014 | 1.560.335,00 € | 93.620,10 € |
| 40 | OBRAS | CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE | CEP CANTABRIA | CONVENIO Nº 1: CONSTRUCCIÓN DE NUEVOS CENTROS EDUCATIVOS Y EQUIPAMIENTOS EN LIENCRES, CAMARGO. AMPLIACIÓN NUEVAS UNIDADES Y AULAS EN COLINDRES, POTES, STA. Mª DE CAYÓN, RIBAMONTÁN AL MAR. AMPLIACIÓN, INSTALACIONES COMPLEMEN C.P.CASTRO URDIALES (COMEDOR). | 28/03/2005 | 31/12/2014 | 21.426.703,60 € | 21.426.703,60 € |
| 41 | OBRAS | CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE | CEP CANTABRIA | CONVENIO Nº 2: AMPLIACIÓN NUEVAS UNIDADES Y AULAS C.P EN AMPUERO, SAN FELICES DE BUELNA, MATAMOROSA, STA. Mª DE CAYÓN, LIENDO. AMPLIACIÓN DE C.P. DE CARTES, LIENDO, CAMARGO. INSTALACIONES COMPLEMENTARIAS EN LOS IES DE CORRALES DE BUELNA, MURIEDAS Y OTROS. | 02/09/2005 | 31/12/2014 | 11.685.663,96 € | 11.685.663,96 € |
| 42 | OBRAS | CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE | CEP CANTABRIA | CONVENIO Nº 3: CONSTRUCCIÓN, EQUIPAMIENTO Y EXPLOTACIÓN Y MANTENIMIENTO DURANTE EL PERIODO DE VIGENCIA DEL CONVENIO DEL COLEGIO PUBLICO Nº 5 DE CASTRO URDIALES. | 20/03/2006 | 31/12/2016 | 10.440.000,00 € | 10.440.000,00 € |
| 43 | OBRAS | CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE | CEP CANTABRIA | CONVENIO Nº 4: CONSTRUCCIÓN, EQUIPAMIENTO, EXPLOTACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL CP DE REINOSA. | 30/06/2006 | 31/12/2015 | 11.552.369,76 € | 11.552.369,76 € |
| 44 | OBRAS | CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE | CEP CANTABRIA | CONVENIO Nº 5: CONSTRUC.FINANC.Y UTILIZACIÓN DE INFRAEST.Y EQUIPAM.PCOS.DEL ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN. CP EN EL ASTILLERO CON 2 UNIDADES DE PREESCOLAR, 6 UNIDADES DE INFANTIL Y 12 UDS.DE PRIMARIA, 1 GIMNASIO Y PATIOS. | 11/08/2006 | 31/12/2016 | 9.017.276,08 € | 9.017.276,08 € |

Anexo-7/8

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 CANTABRIA

EJERCICIO 2013

| Nº DE ORDEN | TIPO | ENTIDAD ENCOMENDANTE | ENTIDAD ENCOMENDADA | OBJETO | FECHA FORMALIZ. | FECHA FINALIZ. | PRESUPUESTO ENCOMIENDA | COMPENSACION POR EJECUCION |
|-------------|-------|--|---------------------|---|-----------------|----------------|------------------------|----------------------------|
| 45 | OBRAS | CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE | CEP CANTABRIA | CONVENIO Nº 6: CONSTRUCC., EQUIPAM.Y EXPLOTACIÓN Y MANTENIM.DURANTE LA VIGENCIA DEL CONVENIO DE LA ESCUELA OFICIAL DE IDIOMAS DE LAREDO, DE AMPLIACIÓN UDS, 1 GIMNASIO Y EQUIPAM.CP EL CASTAÑAL DE SELAYA Y AMPLIACION, 1 PATIO Y 1 PISTA DESCUB.EN OTRO IES. | 11/08/2006 | 31/12/2016 | 9.707.704,80 € | 9.707.704,80 € |
| 46 | OBRAS | CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE | CEP CANTABRIA | CONVENIO Nº 7: AMPLIACIÓN UNIDADES EN CP PIELAGOS, DERRIBO Y CONSTRUCCIÓN NUEVO CP DE SANTANDER, DEMOLICIÓN GIMNASIO, CONSTRUCCIÓN NUEVO Y AMPLIACIÓN EDIFICIO CON NUEVAS UNIDADES Y ZONAS COMUNNES DEL EDIFICIO EXISTENTE DEL CP NUEVA MONTANA EN SANTANDER. | 12/12/2006 | 31/12/2016 | 15.346.929,52 € | 15.346.929,52 € |
| 47 | OBRAS | CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE | CEP CANTABRIA | CONVENIO Nº 9: CONSTRUCCIÓN DE UN COLEGIO PÚBLICO DE INFANTIL Y PRIMARIA EN VALDENOJA (SANTANDER) | 17/04/2009 | 31/12/2018 | 7.480.798,08 € | 7.480.798,08 € |
| 48 | OBRAS | CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE | CEP CANTABRIA | CONVENIO Nº 8: CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DURANTE EL PERIODO DE VIGENCIA DEL CONVENIO DE LA CONSTRUCCIÓN DE UN COLEGIO PÚBLICO DE INFANTIL Y PRIMARIA EN PUENTE SAN MIGUEL. | 17/04/2009 | 31/12/2018 | 9.545.143,36 € | 9.545.143,36 € |
| 49 | OBRAS | CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE | CEP CANTABRIA | CONVENIO Nº 10: AMPLIACIÓN DEL PRIMER CICLO INFANTIL Y GIMNASIO DEL CP MATA LINARES DE SAN VICENTE DE LA BARQUERA; AMPLIACIÓN Y REFORMA DE EDIFICIOS DEL CP MANUEL CACICEDO DE CORBAN (SANTANDER), Y AMPLIACIÓN DEL IES MANUEL GUTIÉRREZ ARAGÓN DE VIÉRNILES. | 17/04/2009 | 31/12/2018 | 7.240.560,08 € | 7.240.560,08 € |

| Nº DE ORDEN | TIPO | ENTIDAD ENCOMENDANTE | ENTIDAD ENCOMENDADA | OBJETO | FECHA FORMALIZ. | FECHA FINALIZ. | PRESUPUESTO ENCOMIENDA | COMPENSACION POR EJECUCION |
|--------------|-----------|---|--|--|-----------------|----------------|-------------------------|----------------------------|
| 50 | SERVICIOS | INSTITUTO CÁNTABRO DE SERVICIOS SOCIALES | FUNDACIÓN CÁNTABRA PARA LA SALUD Y EL BIENESTAR SOCIAL | ENCOMIENDA DEL DESARROLLO DEL SISTEMA DE GESTIÓN INFORMÁTICA DE LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN AL MENOR Y DEL MANTENIMIENTO, DESARROLLO Y ACTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN INFORMÁTICA DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE LA CA DE CANTABRIA | 27/04/2013 | 06/05/2015 | | |
| 51 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE GANADERÍA, PESCA Y DESARROLLO RURAL | TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS AGRARIOS S.A. (TRAGSATEC) | RECOGIDA, TRANSPORTE Y TRATAMIENTO DE CADAVERES I ADENDA AL CONVENIO DE ENC. DE GESTION REALIZADA POR EL GOB.CANT.(CON.MEDIO AMB.,ORD.DEL TERRIT.Y URB.) A LA EMPRESA MARE PARA LA GESTIÓN DE DETERMINADOS SERVICIOS EN MATERIA DE RESIDUOS URBANOS Y HOSPITALARIOS DE 30-6-2006 | 01/09/2013 | 31/08/2019 | 35.833.754,49 € | -€ |
| 52 | SERVICIOS | CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO | MEDIO AMBIENTE, AGUA, RESIDUOS Y ENERGÍA S.A. (MARE) | | 21/12/2013 | 31/12/2013 | 31.048.416,00 € | 29.068.041,95 € |
| TOTAL | | | | | | | 213.755.982,90 € | |