TRIBUNAL DE CUENTAS

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 CASTILLA-LA MANCHA, EJERCICIO 2013

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida por los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 22 de diciembre de 2015, el Informe de Fiscalización de la utilización de la Encomienda de Gestión, regulada en la legislación de contratación pública aplicable, por las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales y a las Cortes de Castilla-La Mancha y su traslado a la Junta de Comunidades de la citada Comunidad Autónoma, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

Pág.

I.- ANTECEDENTES 1

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR 1

I.2. OBJETO Y ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN 1

I.2.1 Objeto y ámbito de la fiscalización 1

I.2.2. Régimen jurídico general de las encomiendas de gestión 2

I.2.3. Régimen jurídico autonómico 6

I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN, PROCEDIMIENTO Y METODOLOGÍA 7

I.4. MARCO JURÍDICO 8

I.5. LIMITACIONES AL ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN 9

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES 9

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 10

II.1. PROBLEMAS QUE SUSCITA EL RECURSO A LA ENCOMIENDA COMO FORMA HABITUAL DE GESTIÓN 10

II.1.1. La justificación de la elección de la encomienda a medios propios como forma de gestión 10

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 11

II.2. LA PLANIFICACIÓN RELACIONADA CON LA UTILIZACIÓN DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN 13

II.3. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES EXIGIDOS PARA PODER RECURRIR AL USO DE LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN 14

II.4. PROCEDIMIENTO EMPLEADO PARA LA DETERMINACIÓN DEL PRECIO DE LA ENCOMIENDA 17

II.5. ASPECTOS RELATIVOS A LA PREPARACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS ENCOMIENDAS EXAMINADAS. 18

II.5.1 Preparación. 18

II.5.2. Ejecución 25

II.6. OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE HOMBRES Y MUJERES 27

III. CONCLUSIONES 27

IV. RECOMENDACIONES 29

ANEXOS

- Ejercicio 2013

ALEGACIONES

SIGLAS Y ABREVIATURAS

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

I.- ANTECEDENTES

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El presente Informe ha sido realizado por el Tribunal de Cuentas de conformidad con la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su funcionamiento, en cumplimiento del Programa de Fiscalizaciones para el año 2015, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de octubre de 2014, en el que fue incluida, a iniciativa del propio Tribunal, la realización de una Fiscalización de la UTILIZACIÓN DE LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN, REGULADA EN LA LEGISLACIÓN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA APLICABLE, POR LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO DE CASTILLA LA MANCHA .

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 las encomiendas de gestión de tipo contractual vigentes durante el ejercicio 2013. A efectos de esta fiscalización, se entenderá por encomiendas de gestión todas aquellas cuya realización esté incluida dentro de los supuestos contenidos en los artículos 4.1.n) y 24.6 de los del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público o norma autonómica de desarrollo, o se hubieran realizado a su amparo, cualquiera que sea la forma que adopten.

Cuando ello ha sido preciso, se ha procedido al análisis puntual de alguna encomienda formalizada en ejercicios anteriores, por estar relacionada con las encomiendas formalizadas en el periodo 2013, de conformidad con las Directrices Técnicas de la fiscalización.

Debe tenerse presente que el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el pasado 28 de noviembre de 2013 un "Informe de Fiscalización de la utilización de la encomienda de gestión regulada en la legislación de contratación pública por los Ministerios, Agencias y Organismos Autónomos del Área Político Administrativa del Estado" y, el 30 de abril de 2015, otro relativo a "Encomiendas de gestión de determinados Ministerios, Organismos y otras Entidades Públicas llevadas a cabo al

amparo de la legislación que habilita esta forma instrumental de gestión administrativa", que constituyen un cuerpo doctrinal del que el presente informe se manifiesta continuador y a los que se remite para un mayor desarrollo de las cuestiones planteadas por dicha figura en relación con su naturaleza jurídica y regulación, con la consecuente adaptación a las características normativas de la encomienda de gestión (EG) en la Comunidad Autónoma de Castilla-La mancha 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 (EG).

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ha comunicado al Tribunal de Cuentas la realización de 48 Encomiendas de Gestión vigentes durante el ejercicio 2013, por importe total de 273.983.558 euros.

El presente Informe se basa en el estudio de 26 expedientes de encomiendas de gestión que han sido seleccionados atendiendo a criterios de clase, importe y entidad encomendataria formalizados por un importe total de 147.438.345 euros y que figuran en el Anexo 1.

I.2.2. Régimen jurídico general de las encomiendas de gestión

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

Se trata de una forma de gestión administrativa, cuya importancia cuantitativa y cualitativa ha experimentado un crecimiento sostenido en los últimos años, en especial en la modalidad de encomienda conferida a las entidades que tienen atribuida la condición de medio propio de las Administraciones Públicas, y que ha adquirido un peso relevante en determinadas áreas de gestión.

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 l 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 l) del artículo 3.1 del TRLCAP, restringiendo el ámbito de la mencionada exclusión a "las encomiendas de gestión que se confieran a entidades y sociedades cuyo capital sea en su totalidad de titularidad pública y sobre las que la Administración que efectúa la encomienda ostente un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios, siempre que estas sociedades y entidades realicen la parte esencial de su actividad con la entidad o entidades que las controlan" (y de nuevo, sin referenciar ni establecer las normas especiales de aplicación a este supuesto).

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

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

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 TRCLSP 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 TRCLSP[1], no obstante, en algunas ocasiones la diferenciación conceptual de ambas figuras se ve dificultada por el empleo, en las normas que las regulan, de una denominación común, lo que provoca cierta inseguridad jurídica que puede conducir a que en algunos casos apliquen a las encomiendas encargadas a medios propios los preceptos del artículo 15 de la LRJPAC invocándolo incluso, erróneamente, como norma habilitante, en lugar del artículo 24.6 del 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).

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 equiparando esa exigencia de publicidad, al disponer en su art. 8.1.b) que "se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma".

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

En otro orden, las distintas normas de creación y funcionamiento de cada medio propio han llevado a cabo regulaciones parciales con distinto alcance, aplicables de manera singularizada a cada ente regulado, o incluso a cada concreta situación de hecho que motiva la regulación, lo que ha supuesto que determinados requisitos exigibles a determinados medios propios para poder llevar a cabo los encargos conferidos no lo han sido en otros casos (así por ejemplo, como se verá más adelante, en la delimitación de los porcentajes máximos sobre el presupuesto de la encomienda permitidos para la subcontratación o contratación externa).

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

Por otra parte, la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información (BOE

[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

del 10 de diciembre) recoge algunos aspectos más concretos sobre el régimen procedimental al que se sujetan estos negocios jurídicos, al disponer en su artículo 8.1.b), no solo la exigencia de su publicación sino el contenido mínimo que ésta debe tener, en concreto, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma. No obstante el precepto, de acuerdo con la Disposición Final de la Ley, entró en vigor el día 10 del mes de diciembre de 2014; esto es, al año de su publicación en el BOE, sin perjuicio de que la citada Disposición final atribuya a los órganos de las comunidades autónomas y entidades locales un plazo de dos años para adaptarse a las obligaciones que impone la ley.

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

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

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

I.2.3. Régimen jurídico autonómico

En el ámbito autonómico algunas Comunidades Autónomas han ido incorporando a sus respectivos ordenamientos disposiciones con rango de ley que también, de forma más o menos aislada y con mayor o menor alcance, incidían en la regulación de este negocio jurídico o en los medios propios. Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, además de las diferentes normas de creación de las entidades públicas que actúan como medios propios, las distintas Leyes de Presupuestos generales suelen contener alguna disposición relativa a las encomiendas de gestión, las cuales normalmente recogen los principios que aparecen en el TRLCSP. Para el ejercicio 2013, la Ley 10/2012, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2013, disponía respecto a esta figura lo siguiente:

Disposición adicional sexta. Encomiendas a entidades, empresas y fundaciones públicas.

1. Los entes, empresas y fundaciones integrantes del sector público regional serán considerados medios propios y servicios técnicos de la Administración regional, de sus organismos autónomos y entidades públicas, de conformidad con lo previsto en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

2. Las encomiendas se instrumentarán a través de acuerdos, mandatos, convenios u otros negocios jurídicos que serán obligatorios, conforme a las instrucciones que dicte la consejería a la

que estén adscritas, para las entidades consideradas como medio propio. Estos negocios jurídicos tienen naturaleza instrumental y no contractual, por lo que a todos los efectos son de carácter interno, dependiente y subordinado y no podrán implicar, en ningún caso, la atribución de funciones o potestades públicas.

3. Las encomiendas tendrán como objeto la ejecución de prestaciones de la competencia de las entidades públicas encomendantes y relacionadas con el objeto social o fin fundacional de la entidad instrumental, y contendrán las estipulaciones jurídicas, económicas y técnicas necesarias para su correcta ejecución.

4. Las entidades que tienen la condición de medio propio y servicio técnico de la Administración regional, sus organismos autónomos y entidades públicas no podrán participar en licitaciones públicas convocadas por éstos, sin perjuicio de que cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas.

Disposición adicional decimoctava. Sector público regional.

Durante 2013 no serán de aplicación las limitaciones establecidas en el artículo 48 (referente a los compromisos de gastos de carácter plurianual) del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, a las aportaciones económicas que, en cumplimiento de encargos o acuerdos, haga la Administración Regional a las entidades, empresas y fundaciones públicas referidas en el artículo 1.

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

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

1. Verificar el cumplimiento de las normas y procedimientos que resulten de aplicación en orden a la formalización, tramitación, ejecución y gasto de las encomiendas examinadas.

2. Comprobar si el régimen económico de la encomienda se ajusta a la legalidad vigente.

3. Analizar los sistemas previstos para el control de la ejecución de la encomienda, su implementación y desarrollo.

4. Verificar la adecuada justificación de la ejecución y recepción del objeto de la encomienda y la liquidación de la misma.

5. Constatar que la encomienda no incluye irregularmente la realización de funciones públicas.

6. Verificar la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de hombres y mujeres en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las fiscalizaciones.

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

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

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, con vigencia durante el ejercicio 2013.

Se han tomado en consideración aspectos relativos a las actividades organizativas y de planificación relacionadas con el uso de las encomiendas de gestión, así como de la normativa dictada por los mismos en esta materia, y se han verificado los aspectos referidos a su gestión, desde su preparación y formalización hasta el control de su ejecución, terminación y liquidación.

I.4. MARCO JURÍDICO

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

- Ley 6/1985, de 13 de noviembre, de Patrimonio de Castilla- la Mancha.

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- Ley 6/1997, de 10 de julio, de Hacienda de Castilla La Mancha.

- Ley 11/1997, de 17 de diciembre de creación de la empresa pública "Gestión de Infraestructuras de Castilla La Mancha SA".

- Ley 66/1997, de 30 de diciembre y Real Decreto 371/1999, de 5 de marzo, que regulan el régimen jurídico de TRAGSA, derogado por el RD 1072/2010, de 20 de agosto.

- Resolución de 6 de mayo de 1998 del Consejo de Economía y Hacienda por la que se aprueba el documento marco que regula las relaciones entre la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha y la Empresa Pública "Gestión de Infraestructuras de Castilla La Mancha S.A" (GICAMAN), modificado por resolución de 13 de marzo de 2001 y 27 de diciembre de 2002

- Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

- Ley 15/2001, de 20 de diciembre de creación del Instituto de Finanzas de Castilla La Mancha, Sociedad Anónima.

- Ley 1/2006, de 17 de diciembre de creación de la empresa pública "Gestión Ambiental de Castilla- La Mancha S.A.

- Documento Marco regulador de las relaciones entre la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural de Castilla- La Mancha y la empresa pública Gestión Ambiental de Castilla La Mancha, SA de 27 de diciembre de 2006.

- Instrucción de 15 de mayo de 2007 del Consejo de Gobierno sobre tramitación de los expedientes de encomiendas de gestión a TRAGSA y sus filiales.

- Documento marco regulador de las relaciones entre la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha y el Instituto de Finanzas de Castilla La Mancha, S.A, en materia de inversiones sanitarias de 23 de junio de 2009.

- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

- Ley 10/2012, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2013. Disposición adicional sexta y décimo octava.

- Orden de 25 de enero de 2013, de la Consejería de Hacienda, sobre normas de ejecución de los Presupuestos Generales.

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 Castilla-La Mancha y a quien ostentó tal condición durante el periodo fiscalizado para que se formulasen 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, 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 su actuación al margen de las garantías que ofrece el TRLCSP y del principio de libre concurrencia al que está sujeta la contratación pública.

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

Ejemplos de estas insuficientes motivaciones se recogen en los siguientes párrafos: ,

"El personal de la empresa TRAGSATEC, lleva realizando este tipo de trabajo varios años y por lo tanto la especialización en el mismo de sus equipos técnicos es bastante cualificada. A los precios reflejados en el proyecto sería muy difícil que otra empresa pueda encontrar personal tan especializado a precios competitivos, lo que supondría un costo de aprendizaje y de calidad del trabajo encomendado, lo que repercutiría negativamente en la ejecución del proyecto, tanto en su fiabilidad como en el plazo de ejecución, lo que traería consecuencias negativas." (encomienda número 10 del Anexo 1)

"El desarrollo de las nuevas aplicaciones de gestión de las líneas surgidas en la reforma así como el mantenimiento y/o adaptación de las aplicaciones ya existentes debe ser realizado en tiempo y forma. Las campañas de las ayudas son anuales y los plazos de desarrollo de que se dispone desde que se publican las órdenes que las regulan hasta que se realiza la gestión completa es muy limitado, llegando en muchos casos a tener que realizar los desarrollos sobre borradores de las ordenes. Esta agilidad e indefinición a la hora de desarrollar, impide sacar a concurso público abierto los desarrollos y hacen necesario encargar el servicio de apoyo técnico a la empresa pública GEACAM." (encomienda 15 del Anexo 1).

"Los Servicios Provinciales de la Consejería no cuentan con personal debidamente formado para llevar a efecto los trabajos objeto de este expediente que, anteriormente venían siendo asumidos por los propios directores de la obra, pero que, dada su falta de formación en esta materia, la complejidad de las funciones a desarrollar y la imposibilidad de la dedicación que ello requiere, justifica la necesidad de un servicio de consultoría que se responsabilice de dichas tareas, asumiendo la coordinación, asesoramiento y control durante la ejecución de las obras" (encomienda 8 del Anexo 1).

El recurso a la utilización de la encomienda se ha justificado en los expedientes fundamentalmente en la falta de medios personales y materiales para el desarrollo de las actividades objeto de los encargos. Esta argumentación, que puede amparar la decisión de externalizar determinadas actividades, resulta sin embargo insuficiente por sí sola para justificar la utilización de la encomienda frente a otras opciones. En todo caso, la limitación de los medios de que disponen las unidades responsables de llevar a cabo de forma ordinaria las actividades a encargar debería acreditarse expresamente de forma suficientemente documentada, lo que no ocurre en un número significativo de expedientes en los que, o no se ha incorporado el certificado de insuficiencia de medios (expedientes 1, 7, 19 y 20) o dicho certificado se ha limitado a expresar esta insuficiencia sin aportar ningún dato que pueda refrendarla, de tal forma que este tipo de justificación no hace sino cubrir un mero trámite formal (6[2], 10, 12, 13, 18 y 23).

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

El objeto de algunas de las encomiendas responde al desarrollo de actividades que resultan propias de algunos de los organismos autónomos constituidos para satisfacer la necesidad pública que la Consejería trata ahora de solventar mediante la encomienda de gestión a otro medio propio. En este caso se encuentra la encomienda 18 "gestión de diseño y organización de la Cumbre Internacional del Vino" encomendada a la empresa GEACAM, cuando dentro de la estructura de la Consejería destaca la creación de un organismo autónomo, el Instituto de la Vid y

[2] En alegaciones se manifiesta que en el expediente se dejó constancia de aspectos determinantes de la idoneidad del uso de este instrumento, señalando que su importe no alcanza la cuantía para ser calificado como SARA, la calidad de la empresa encomendada, o que no supone un mayor coste, pero no se aporta dato alguno respecto a la insuficiencia de medios a la que se refiere el informe.

el Vino de Castilla-La Mancha, que tenía encomendadas competencias sobre las materias de la citada Cumbre. [3]

En otras ocasiones el objeto de la prestación encomendada carece de la precisión suficiente, al punto de poder entenderse que la misma supone la atribución de la gestión de una competencia, sea directamente o por vía presupuestaria al poder vincularse la encomienda a la gestión de un entero programa presupuestario.

En relación con esta deficiencia cabe señalar la encomienda de gestión de determinadas inversiones para la ejecución de la medida 3.6 "protección y regeneración del entorno natural. "Programa operativo integrado de CLM 2000-2006" (número 1 del Anexo1) que comprende la gestión de la ejecución de numerosas e independientes obras durante un periodo de 115 meses, lo cual contraviene el carácter concreto y puntual propio de la naturaleza de las encomiendas de gestión, tanto por la falta de concreción del objeto como la extremada duración del encargo, que resulta incompatible con la propia justificación de la falta de medios pues se extiende a periodos sobre los que no cabe presumir que necesariamente sigan existiendo.

En ocasiones la amplitud e imprecisión del objeto de la encomienda recogido en el Acuerdo pueden devenir en contrarias al ordenamiento jurídico, máxime si suponen la realización de actividades que llevan aparejado el ejercicio de potestades públicas o implican la gestión de un concepto o partida presupuestaria y no un encargo de prestar un concreto y específico servicio u obra.

En esta situación se encuentra el acuerdo de encomienda de gestión por la que se encarga el servicio técnico para el apoyo en la valoración de propuestas técnicas de ofertas a licitación de obras en materia de carreteras (número 26 del Anexo 1), formalizado en diciembre de 2013 por un precio de 72.778 euros, cuyo objeto consistía en el Servicio Técnico para el apoyo a la Dirección General de Carreteras en el análisis de las propuestas técnicas presentadas a expedientes de licitación para la contratación bien directamente de obras, o bien de proyectos y obra, y en la revisión y análisis técnico de estudios preliminares existentes de la Dirección General de Carreteras.

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 valoraciones 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 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).

Además, el encargo de estas actividades eminentemente administrativas, difícilmente cabe incluirlo dentro del objeto social de la empresa pública TRAGSATEC, circunstancias todas estás que fueron puestas de manifiesto a través de un primer informe de la intervención de 23 de octubre de 2013.

[3] Párrafo modificado en atención a las alegaciones formuladas.

En el caso de la encomienda para la prestación del servicio técnico en la planificación, ejecución y evaluación del cumplimiento de condicionalidad en Castilla La Mancha durante la campaña 2012 (número 14 del Anexo), analizado el objeto de la encomienda a través del estudio del PPT se detecta que el objeto de la misma comprende funciones tales como planificación, acopio e integración de documentación de partida, la selección de la muestra de control, la elaboración de metodología y manuales para la realización de trabajos, funciones todas estas que implican actos de ordenación e instrucción de carácter claramente administrativo, que pueden comportar el ejercicio de potestades de este orden y exceder el concepto de "mera actividad material" que es propia de este tipo de actos y que, aun cuando fueran de trámite, supondrían el ejercicio de potestades administrativas.

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 responder a criterios predeterminados y de alguna manera formar parte de la actividad planificadora, como lo es la adecuada evaluación de la dimensión de las plantillas del personal propio de los órganos administrativos, o si por el contrario su empleo debe decidirse caso a caso en función de criterios de oportunidad, eficacia, eficiencia y economía.

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

Por otra parte, el gasto en encomiendas en realidad cubre déficits estructurales de plantilla, como ya se ha señalado, y esta situación tiende por otra parte a agravarse en la medida en que durante el ejercicio examinado permanecían congeladas las partidas del Capítulo 1 (Gastos de personal). De hecho, en gran número de ocasiones así se explicita en la motivación de la encomienda, de tal forma que mientras las plantillas de personal propio experimentan un decrecimiento vegetativo inexorable no sufren idéntica corrección los servicios prestados y las actuaciones públicas desarrolladas, por lo que el único efecto que presentan es la de ser cubiertas bien mediante la contratación externa o bien mediante el recurso a las encomiendas. Paradigma de lo expuesto puede apreciarse en las EG nº 8, 15, 18, 23, 24, 26 del Anexo.

Por ello, resultaría erróneo valorar la importancia de las encomiendas de gestión a partir de aspectos exclusivamente cuantitativos, pues, sin duda, la operatividad de algunas de las unidades administrativas de las Consejerías aparece íntimamente supeditada al empleo de este recurso, en la mayor parte de los casos porque permite suplir las carencias de personal existentes, en otros por la menor carga administrativa que implica su empleo.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, ligada estrechamente a la planificación de recursos humanos a fin de evitar que el empleo recurrente de esta figura sin

criterios estratégicos predeterminados determine una progresiva descapitalización de recursos humanos en los órganos.

En este sentido, debe recordarse que resultan de aplicación a las encomiendas a medios propios los principios del TRLCSP en virtud de su art. 4.2, entre los que cabe destacar ahora el de "asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa" (art.1 del TRLCSP)

Sin embargo, no consta que en por la Comunidad Autónoma se haya elaborado una planificación específica de esta actividad. Además no solo no consta la existencia de un registro centralizado y sistemático de las encomiendas encargadas que permita su adecuado seguimiento y que sirva como instrumento de valoración para la planificación, pese a que la Instrucción de 15 de mayo de 2007 sobre tramitación de expedientes de encomiendas con TRAGSA prevea un control similar en relación con las afectadas por la Instrucción, sino que tampoco consta la elaboración de normas procedimentales generales y el establecimiento de un escenario presupuestari adecuado al empleo de este instrumento.

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

Así, en la mayor parte de los expedientes analizados únicamente se hace referencia a la demostrada solvencia técnica del medio propio, lo que resulta por sí solo determinante para la toma de la decisión. En ningún caso consta un estudio comparado sobre los costes de la opción de la encomienda frente a los potenciales beneficios atribuibles a la competencia del mercado.

Estas insuficiencias tienen asimismo su reflejo en la planificación presupuestaria. En efecto, la ausencia de una consideración general del recurso a la encomienda desde una perspectiva global hace que su presupuestación tampoco haya sido la más adecuada. Aunque en la mayoría de las encomiendas analizadas los gastos se han imputado a créditos del capítulo 2 "Gastos corrientes en bienes y servicios" mientras que solo algunas se han aplicado a créditos capítulo 6 "Inversiones reales", aun en éstas, analizado el objeto material de las encomiendas y la naturaleza del gasto, la imputación presupuestaria correcta hubiera sido otra (E. G 25 de las del Anexo). En la mayoría de los casos deberían haberse considerado como gastos corrientes (singularmente aquellas encomiendas estructurales mediante las cuales se han cubierto insuficiencias de plantilla) y solo las que verdaderamente tenían una naturaleza inversora debieron haberse imputado al Capítulo 6.

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

De acuerdo con las exigencias del artículo 24.6 del TRLCSP, deben concurrir en la entidad encomendataria las siguientes circunstancias:

- Que el poder adjudicador que realiza el encargo ostente sobre el organismo o entidad del sector público que lo recibe un control análogo al que pueda ejercerse sobre sus propios servicios.

- Que el organismo o entidad destinatario del encargo realice la parte esencial de su actividad para el poder o los poderes adjudicadores en cuestión.

- Adicionalmente, si el encargo se hace a una sociedad, además de las dos circunstancias anteriores, que la totalidad de su capital sea de titularidad pública.

A las condiciones mencionadas, que son condiciones de fondo, el TRLCSP en el precepto mencionado, añade una condición formal, el reconocimiento del carácter de medio propio del ente instrumental en su norma de creación o en sus estatutos.

La Disposición Adicional Sexta de la Ley 10/2012, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha para el año 2013, *determina que "los entes, empresas y fundaciones integrantes del sector público regional serán considerados medios propios y servicios técnicos de la Administración Regional, de sus organismos autónomos y entidades públicas cuando realicen para ellos la parte esencial de su actividad y éstos ostenten sobre los mismos un control análogo al que ejercen sobre sus propios servicios.*

Cuando se trate de sociedades, además, la totalidad de su capital tendrá que ser de titularidad pública".

No se han detectado irregularidades en cuanto a los requisitos jurídicos necesarios para tener en cuenta la condición de entidad encomendataria en la muestra de entidades que, en razón al ámbito subjetivo de la presente fiscalización, se ha analizado.

Las empresas que han sido utilizadas como encomendatarias son las siguientes:

Empresa Pública Gestión Ambiental de Castilla La Mancha, S.A (GEACAM).

De conformidad con su ley de creación 1/2006, de 23 de marzo modificada por la Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de reordenación del Sector Público de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha: *"Por la presente Ley se crea la empresa pública "Gestión Ambiental de Castilla La Mancha, S.A, como instrumento al servicio de la política medioambiental, agraria y de desarrollo rural de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha, quedando adscrita a la Consejería con competencias en estas materias"*

Gestión de Infraestructuras de Castilla La Mancha S.A (GICAMAN).

Por Ley 11/1997, de 17 de diciembre, se creó la empresa pública GICAMAN, S.A, cuyo objeto es proyectar, construir, conservar, explotar y promocionar infraestructuras, edificaciones y equipamientos sociales, culturales y deportivos competencia de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, que la misma promueva o participe, según los términos de sus encargos y mandatos de actuación, así como los servicios que se puedan instalar o desarrollar en dichas infraestructuras y equipamientos.

Instituto de Finanzas de Castilla La Mancha

El Instituto de Finanzas de Castilla La Mancha, Sociedad Anónima, se creó mediante Ley 15/2001, de 20 de diciembre, como instrumento al servicio de la política financiera de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha, quedando adscrito a la Consejería de Economía y Hacienda, actualmente Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda.

Para el desarrollo de estas funciones, el Instituto de Finanzas constituyó previa autorización del Consejo de Gobierno de Castilla- La Mancha , la sociedad que bajo la denominación de **Empresa Auxiliar de Servicios e Infraestructura y Asistencia, S.A (en adelante ESINSA)** tiene como finalidad entre otras, la promoción, construcción y explotación de infraestructuras y equipamientos sociales, sanitarios o de cualquier otro modo por sí o mediante convenios con terceros pertenecientes al sector público y privado, así como la gestión y dirección de los servicios que se pudieran desarrollar en dichas infraestructuras y equipamientos.

El Instituto de Finanzas tiene entre otras funciones la de "promocionar y explotar infraestructuras y equipamientos generadores de ingresos", según los términos de los encargos y mandatos de actuación ...", así como "actuar como instrumento al servicio de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha, organismos, entidades o empresas que formen parte del sector público regional para realizar los encargos que se le encomienden en materias de asistencia, colaboración técnica, optimización o gestión del patrimonio", y realizar las funciones que "le atribuyan las leyes, estatutos o los encargos que, en el marco de sus respectivas competencias, le efectúe el Consejo de Gobierno o la Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda"

En este sentido, se faculta al Instituto de Finanzas para realizar cualquier actividad lícita para la consecución de sus objetivos y dentro del marco del objeto social delimitado en sus estatutos y, a tal fin, podrá firmar convenios y acuerdos con las Administraciones Públicas y particulares, así como obtener y gestionar la financiación necesaria.

Sociedad para el Desarrollo Industrial de Castilla La Mancha. S.A (SODICAM)

La Sociedad de Desarrollo Industrial de Castilla La Mancha S.A. fue creada por Real Decreto 3004/1981, de 13 de noviembre, teniendo por objeto promover el desarrollo industrial en la Comunidad Autónoma mediante el ejercicio, entre otras actividades, del otorgamiento de préstamos a las empresas que desarrollan su actividad en el territorio de Castilla La Mancha, incluidos los de carácter participativo.

Fundación para la Promoción de Castilla La Mancha.

La Fundación para el desarrollo de Castilla La Mancha es una entidad integrada en el sector público regional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, constituida e inscrita en el registro de fundaciones de Castilla La Mancha, con el nº CR-056 y cuyos estatutos establecen que "Para el cumplimiento de sus fines, la Fundación se constituye como medio propio y servicio técnico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, ...".

El artículo 6.1 d) de los mencionados estatutos establece como fin de la fundación La difusión de la información institucional sobre Castilla-La Mancha, a través de campañas de publicidad o de la organización de actividades públicas y actos institucionales".

Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima. (TRAGSA). y empresas del Grupo TRAGSA (TRAGSATEC)

La Disposición adicional vigésimo quinta del TRLCSP aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, sobre el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima (TRAGSA), y de sus filiales establece en su apartado 2ª que TRAGSA y sus filiales integradas en el grupo definido en el apartado anterior tienen la consideración de medios

propios instrumentales y servicios técnicos de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los poderes adjudicadores dependientes de ellas, estando obligadas a realizar, con carácter exclusivo, los trabajos que éstos les encomienden en las materias señaladas en los apartados 4 y 5, dando una especial prioridad a aquéllos que sean urgentes o que se ordenen como consecuencia de las situaciones de emergencia que se declaren.

En relación con las entidades encomendatarias, se ha comprobado 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.

En relación con ello, no puede dejar de indicarse que la amplitud con la que se concibe el objeto social de las entidades encomendatarias del Grupo TRAGSA, origina que sean utilizadas como "medio para todo", circunstancia esta que se refleja expresamente, entre otros, respecto del expediente de encomienda de "obras de Centros educativos" (número 6 del Anexo 1) en el que se determina: "*parece que las actuaciones relacionadas en los anexos, pueden resultar en sí mismas unas actividades ajenas a la mejora de los servicios y recursos públicos, por cuanto no supone incidencia directa en el desarrollo rural, de conservación y protección del medio natural y medioambiental, sin embargo, esa negación debe matizarse por la progresiva ampliación del objeto social de TRAGSA, que ha ido evolucionando desde posiciones marcadamente medioambientales y agrícolas anteriores a la Ley 6611997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, a la regulación actual contenida en de la Disposición Adicional Trigésima.2 de la Ley 3012007, de 30 de octubre. de Contratos del Sector Público, al admitir actuaciones de cualquier tipo que se refieran a estos aspectos, por ello, esta ampliación del objeto invita a considerar como nota característica de los trabajos susceptibles de encomienda a TRAGSA, no tanto su naturaleza, sino la finalidad a que están destinados mejora de los servicios y recursos públicos*"

En idénticos términos, cabe pronunciarse respecto al objeto social de TRAGSATEC, puesto de manifiesto en el acuerdo de encomienda de gestión por la que se encarga el servicio técnico para el apoyo en la valoración de propuestas técnicas de ofertas a licitación de obras en materia de carreteras (número 26 del Anexo 1), formalizado en diciembre de 2013 por un precio de 72.778 euros y cuyo objeto incluía el Servicio Técnico para el apoyo a la Dirección General de Carreteras en el análisis de las propuestas técnicas presentadas a expedientes de licitación para la contratación, bien directamente de obras o bien de proyectos y obra, y en la revisión y análisis técnico de estudios preliminares existentes de la Dirección General de Carreteras.

II.4. PROCEDIMIENTO EMPLEADO PARA LA DETERMINACIÓN DEL PRECIO DE LA ENCOMIENDA

En relación con el objeto de la Encomienda es imprescindible tratar la cuestión de la fijación de tarifas como método ordinario de retribución de la encomienda. En una interpretación integradora de los preceptos del TRLCSP de acuerdo con su artículo 4.2 y teniendo en cuenta que nos encontramos ante una relación interna, derivada de una operación no de mercado, debe entenderse que la fijación de las tarifas debería hacerse atendiendo a los costes de realización del encargo, pudiendo éstos contemplar márgenes para atender a desviaciones o imprevistos, que deberían liquidarse en su caso, justificando así que efectivamente dichas desviaciones e imprevistos se han producido.

Sin embargo, haciendo un análisis de la necesidad de existencia del medio propio, no es suficiente con que las tarifas consistan en costes reales si estos costes de producción superasen

los costes de mercado, por ineficiencia del medio propio. Así pues con el parámetro "costes reales" se fija un límite máximo que deberá ser igual o inferior al mercado, pero no superior, dado que en este caso estaríamos ante una gestión ineficiente y el recurso al ente instrumental como medio para proveer a la Administración de bienes y servicios no estaría justificado, suponiendo además una restricción a la competencia carente de motivo.

En relación con la regulación de las tarifas en los expedientes analizados destaca la regulación más homogénea, aunque genérica, de esta materia en relación con los expedientes tramitados por TRAGSA y sus filiales, donde se limitan a determinar, "Tragsa facturará sus servicios con arreglo al sistema de tarifas aprobado por la Administración, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional 30 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y del artículo 5 del Real Decreto 371/1999, de 5 de marzo" , sin aportar documentación en la que se concrete y materialice.

Por otra parte, no consta la participación de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, tal y como prevé la Disposición Adicional 35ª de la TRLCSP, en la elaboración y aprobación de las tarifas aplicadas por TRAGSA en los encargos efectuados por dicha Comunidad[4].

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

II.5.1 Preparación.

A) Tramitación de los expedientes

Las actuaciones que integran el expediente administrativo de la encomienda de gestión vienen exigidas por una diversidad de normas que regulan los distintos aspectos de la figura. Parte de dichas disposiciones son normas presupuestarias de aplicación a todo expediente de gasto, otras se contienen en el TRLCSP, en instrucciones y acuerdos marcos y finalmente otras derivan de la aplicación de las leyes administrativas generales, como la Ley 30/1992.

Por lo que a la conformación del expediente se refiere debe tenerse en consideración los artículos 45 y 46 de la Orden de 25 de enero de 2013, de la Consejería de Hacienda, sobre normas de ejecución de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2013, en cuya virtud los expedientes de encomiendas deberán ser informados por la Dirección General con competencias en materia de presupuestos, a cuyos efectos se remitirá, junto con la solicitud del informe, un expediente que incluirá:

- Una copia del documento en el que se instrumente el encargo.

- Un plan económico-financiero donde se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución.

- Una copia del documento RC contabilizado.

[4] Se remite en alegaciones documentación relativa a los "proyectos retarifados elaborados por la empresa pública en los expedientes 17 y 21 visados por la por la Unidad técnica de la Consejería" (de Educación), sin que ello subsane la deficiencia indicada.

- Una memoria justificativa sobre la necesidad y conveniencia de la realización de los trabajos o actuaciones en la que, además, figure un presupuesto técnico valorado en el que se definan:

  • Los trabajos o actuaciones a realizar.

  • Las tarifas y precios que se apliquen y su coste de realización material.

  • El número de efectivos de personal necesarios, motivando la imposibilidad de desarrollar los trabajos con el personal adscrito a las consejerías, su categoría o grupo profesional y la repercusión en la plantilla presupuestaria actual de la empresa, entidad o fundación pública.

A este respecto y partiendo de la falta de homogeneidad que presenta la documentación remitida a este Tribunal relativa a los expedientes de encomiendas de gestión, se han detectado, entre otros, las siguientes deficiencias:

- Pese a que las encomiendas o encargos a medios propios se configuran como una relación de naturaleza instrumental, no contractual, de carácter interno, dependiente y subordinado, caracterizada por ser de ejecución obligatoria para las encomendatarias, con sujeción a las instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante (art. 24.6 del TRLCSP), sin embargo, las encomiendas examinadas han adoptado la forma o la estructura de contrato, convenio, pacto u otras formas de acuerdo de voluntades, lo que no se ajusta conceptualmente a su naturaleza instrumental.

- En la mayoría de los documentos de formalización de las encomiendas analizados se hace mención al artículo 15 de la Ley 30/1992 además de a los correspondientes del TRLCSP, artículos 4 y 24.6, como marco referencial de la encomienda, reflejando la confusión existente en relación con la encomienda de gestión de objeto contractual.

En relación con las encomiendas de gestión realizadas a GEACAM, se han observado, entre otras, las siguientes deficiencias en la conformación del expediente:

- En el caso de las encomiendas 7, 19 y 20, el propio Acuerdo evidencia una deficiente tramitación desde el momento en el que prevé la elaboración del documento al que debe sujetarse la ejecución de la encomienda en un momento posterior a su firma (cláusulas undécima, duodécima y decimocuarta, respectivamente). Por lo que se refiere al expediente correspondiente a la encomienda nº 19 el director facultativo del servicio no es conocido al momento de la firma del Convenio ni consta su posterior designación, como tampoco se designa con precisión a los miembros de la comisión a la que se encomienda el seguimiento ni consta la definitiva constitución de aquella.

- El Acuerdo de formalización de la encomienda número 20, expresamente habilita a la encomendada a asumir la contratación del director Facultativo de las obras cuando éste, al igual que en la contratación de obras, debe ser expresamente designado por la administración encomendante a fin de que pueda desempañar adecuadamente desde su función de dirección técnica la defensa de los intereses públicos que representa el encomendante.

- Ausencia del certificado de existencia de crédito respecto del expediente de realización de determinadas actividades de carácter material, técnico y de servicios en materias que son competencia de la Consejería de Agricultura (Encomienda 15 del Anexo 1)

En relación con los expedientes correspondientes las encomiendas de gestión encomendadas a TRAGSA y TRAGSATEC, se han observado las siguientes deficiencias:

- Falta de firma en algunos de los documentos de retención de crédito o inexistencia de los mismos sobre la totalidad del gasto previsto respecto de expedientes tales como los números 12, 13, 21, 23, 24 y 25 del Anexo[5].

- Ausencia de proyecto, memoria o documento técnico que concrete las prestaciones objeto del encargo del expediente: encomienda 17.[6]

- En la documentación remitida a este Tribunal relativa al expediente de reajuste de anualidades formalizado el 26 de septiembre de 2012, por un importe de 1.241.390 euros de los de la Encomienda de 28 de diciembre de 2007, de ejecución de obras de mejora y transformación en regadío en zonas de los términos municipales de Arbancos, Carrascosa de Henares, Cogolludo, Espinosa de Henares y Membrillera (número 22 del Anexo) no consta que ninguna de las obras a las que se refiere el reajuste y que derivan de la suspensión de la ejecución decretada en 2012, hayan sido reiniciados a la fecha actual, ni tampoco adoptada decisión presupuestaria alguna respecto de las cantidades reajustadas[7].

- La encomienda de gestión número 11 del Anexo 1 relativa al Proyecto de clasificación, deslinde, amojonamiento y señalización de la Cañada Real de Zaragoza a Andalucía, objeto de una confusa tramitación afectada por la suscripción de un Convenio con el Ministerio de Agricultura con ese mismo objeto, incorporaba gastos plurianuales por importe de 760.506,24 euros cuyo cómputo se iniciaba en 2010, por periodo de cuatro años, y término en 2014. Posteriormente ha sido objeto de modificación y reestructuración presupuestaria[8] que extendía su ejecución hasta el año 2016, pero se ha aportado Certificación "Sexta y final" de fecha octubre de 2014, de la que se desprende que el total de ejecución material ha alcanzado un total certificado a origen de 202.250 euros, a causa de la rescisión de mutuo del Convenio llevada a cabo en 2014.[9]

- En el caso de la encomienda para la prestación del servicio técnico en la planificación, ejecución y evaluación del cumplimiento de condicionalidad en Castilla-La Mancha durante la campaña 2012 (número 14 del Anexo), el expediente se tramitó sin recabar los correspondientes informes, entre ellos la previa y preceptiva fiscalización del gasto y la certificación de existencia de crédito así como la adecuada formalización de la orden o encargo del inicio de los trabajos a la empresa TRAGSATEC, aunque posteriormente, esta actuación fue convalidada por acuerdo del Consejo de Gobierno.

---

[5] Apartado modificado en atención a la documentación remitida en fase de alegaciones. La documentación que se aporta en alegaciones por la Consejería de Educación, documento RC, carece de firma o marca electrónica acreditativa. La Consejería de Fomento manifiesta que en el sistema contable autonómico una vez elaborado el documento A automáticamente queda retenido el crédito, sin que sea necesario efectuar un documento RC al ser este necesario solamente en los expedientes de contratación.

[6] Apartado modificado en atención a la documentación remitida en fase de alegaciones.

[7] En alegaciones se manifiesta que la causa de tal paralización se encuentra en la necesidad de obtener los permisos necesarios de los organismos afectados por la línea eléctrica de media tensión y los anejos de expropiaciones que derivan del modificado nº 2.

[8] Con fecha 29 de agosto de 2012, consta resolución por la que se reprograma el gasto de la encomienda efectuada a TRAGASATEC posponiéndose hasta 2016.

[9] Apartado modificado en atención a la documentación remitida en fase de alegaciones.

- En la encomienda al servicio técnico del Laboratorio Regional Agroalimentario y Ambiental (Llaraga) (número 23 del Anexo), no consta en la documentación remitida a este Tribunal los informes de previa y preceptiva fiscalización del gasto y la certificación de existencia de crédito.

- Desde el punto de vista presupuestario, la encomienda por la que se encarga el servicio para la valoración de propuestas técnicas de ofertas a licitación de obras en materia de carreteras (número 25 del Anexo 1) se imputó a créditos del capítulo 6 "Inversiones reales"[10], lo que no coincide con la verdadera naturaleza del gasto consistente en cubrir insuficiencia de plantilla, por lo que deberían haber sido imputadas al capítulo 2 "Gastos corrientes en bienes y servicios".

- Con fecha 20 de mayo de 2010 la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente y TRAGSA suscribieron un Convenio relativo a la encomienda de gestión de las obras de construcción de puntos limpios en diferentes municipios de la Región (número 13 del Anexo 1) por un precio de 14.850.000 euros y un plazo que comprendía desde la firma hasta el 31 de diciembre de 2012, sin perjuicio de las ampliaciones que puedan realizarse por modificaciones en los plazos de ejecución de las obras y distribuyéndose las aportaciones a realizar por la Junta de Comunidades en las siguientes anualidades.

Año 2010: 2.308.263 euros

Año 2011: 6.541,736 euros

Año 2012: 6.000.000 euros.

Con fecha 2 de noviembre de 2010, la empresa TRAGSA solicitó una modificación del Convenio afectando tanto a su objeto, ya que se eliminaron y se añadieron puntos distintos a los establecidos, como al plazo de ejecución y a la distribución de las anualidades, justificando estas modificaciones en circunstancias genéricas tales como, "*problemas en la definición de los proyectos, geometría de los mismos, suministro de materiales.*"

(en euros)

Ejercicio	Según encomienda	Reajuste propuesto
2010	2.308.263,93	100.000,00
2011	6.541.736,07	2.208.263,93
2012	6.000.000,00	6.541.736,07
2013	0,00	6.000.000,00
Total	**14.850.000,00**	**14.850.000,00**

Posteriormente, durante el año 2011, se procedió de nuevo a la modificación tanto del plazo como de las anualidades.

Los hechos descritos contrastan con la justificación de la tramitación de la encomienda de gestión basada en la profesionalidad y especialización de la entidad encomendataria. Por otra parte, la justificación afecta a los elementos sustantivos del objeto y evidencia la contravención de la

[10] En alegaciones se justifica la imputación al Capítulo 6 por el mayor gasto en la inversión que supuso la encomienda, lo que no puede admitirse pues la actividad desarrollada en la encomienda tiene relación con la asistencia técnica en el proceso licitatorio pero no con la inversión que ese proceso conllevaba.

expresa prohibición contenida en la cláusula octava del acuerdo con TRAGSA remitido por el órgano consultante y posteriormente modificado, donde contempla que las modificaciones no pueden afectar a cada una de las anualidades de gasto previstas.

Las encomiendas 2 y 3 de las del Anexo, quedan vinculadas a reajustes de anualidades correspondientes a obligaciones asumidas por la JCCLM con la empresa GICAMAN S.A., a consecuencia de dos Convenios por los que, en 2008 y 2009, se efectuaron sendos encargos a la empresa citada por las Consejerías de Economía y Hacienda (EG nº. 2 de las del Anexo) y Cultura, Turismo y Artesanía (EG nº 3 de las del Anexo).

Se trata, por una parte, del Convenio de octubre de 2008 [11] (origen del expediente de EG número 2 de las del anexo) entre la empresa citada y la Consejería de Economía y Hacienda, para la compraventa y adaptación de inmueble para ubicación del Centro de Tecnología y Desarrollo Espacio Calatrava en Miguelturra -Ciudad Real- y que tenía por finalidad las actividades citadas y el posterior alquiler del inmueble a una empresa privada (IECI) para la constitución de un Centro de Tecnología y Desarrollo, de acuerdo con el Protocolo de Colaboración suscrito entre IECI, la empresa privada que devino arrendataria, y la citada Consejería el 23 de septiembre de 2008, para lo que se prevén aportaciones de la Consejería por importe de 8.049.750, 51 euros.

Por otra parte, el Convenio de 10 de febrero de 2009 (origen del expediente de EG número de las del anexo), por el que la Consejería de Cultura, Turismo y Artesanía encarga a la meritada empresa pública la ejecución del proyecto denominado de mantenimiento y conservación Ruta Don Quijote (origen del expediente de EG número 3 del Anexo) por un importe de 5.900.000€, de los que 2.900.000€ eran deudas de la Empresa Pública Don Quijote de la Mancha 2005 contraídas a consecuencia de un anterior Convenio de 2007 y asumidas por la Consejería Cultura, Turismo y Artesanía en ese acto de 2009. El Convenio de 2009 acogía una pluralidad de proyectos de inversión por importe total de 49.600.000 de euros, previéndose el pago por la Consejería de las obligaciones asumidas con GICAMAN en anualidades hasta el año 2017. El 3 de mayo de 2011 se suscribe un nuevo Convenio entre GICAMAN y la Consejería de Economía y Hacienda, que había asumido las competencias en relación con la Ruta Don Quijote, de reajuste de las anualidades pactadas inicialmente en el Convenio de 2009, extendiéndolas hasta el año 2020. El siguiente 19 de mayo de 2011, se suscribe un nuevo Convenio con GICAMAN, también para el mantenimiento y conservación de la Ruta Don Quijote durante 2011, por importe máximo de 500.000€. En el ejercicio 2013, correspondía librar pagos por importe de 710.267, 43€ según el Convenio de 2011, pero de acuerdo con el nuevo Convenio suscrito en 2013, se procedió a librar el importe de 348.500,00€ correspondientes al presupuesto de la Consejería de Empleo y Economía.

El Convenio de colaboración suscrito el 27 de septiembre de 2013 por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha con la empresa pública GICAMAN SA., sustituye los diversos Convenios de colaboración anteriores a junio de 2011, que recogían diversas encomiendas de gestión para la realización de inversiones correspondientes a diversa Consejerías, entre los que se encuentran los referidos en los Expedientes 2 y 3 de los del Anexo.

La justificación del Convenio de 2013 se encuentra en que "La Gestión del Gobierno anterior disoció la financiación de las inversiones y, como consecuencia, las anualidades recogidas en los diversos convenios no concuerdan con las necesidades reales de financiación. Esto provoca que

[11] El documento remitido como parte integrante del expediente no consta suscrito, aunque sí lo está el Protocolo de colaboración que le precede y la restante documentación e informes que lo integran.

GICAMAN no pueda atender las obligaciones contraídas" y, continúa señalando el Convenio, "de forma que la JCCLM había pagado hasta la fecha obligaciones pendientes de pago correspondientes a GICAMAN por importe de 481.845.000€".

De esta forma el Convenio prevé la asunción del pago de la deuda financiera de la que es titular GICAMAN, S.A. por parte de la Consejería de Hacienda a través de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería. Por ello, como se desprende de la documentación contable remitida se efectúa reconocimiento de obligación por importe de 91.070 euros correspondiente al pago que en 2013 correspondía por la Encomienda referida en el número 2 de las del Anexo, afectada por el nuevo convenio, y a la que a continuación se hace referencia.

La documentación remitida relativa al expediente correspondiente al Convenio suscrito el 23 de octubre de 2008 (origen del expediente número 2 de los el anexo) para la compraventa y adaptación de inmueble para ubicación del Centro de Tecnología y Desarrollo Espacio Calatrava en Miguelturra -Ciudad Real- tenía por finalidad las actividades citadas y el posterior alquiler del inmueble a una empresa privada para la constitución de un Centro de Tecnología y Desarrollo, con una inversión prevista de 4.500.000 de euros para lo que se cuenta con aportaciones de la Consejería por importe de 8.049.750, 51 euros debido a los gastos financieros asociados a la operación. La sociedad GICAMAN fue autorizada para concertar un crédito por el importe de la inversión y la Consejería obtuvo autorización para la contracción de un gasto plurianual hasta 2034 por importe de 8.049.750,51 euros. El Protocolo de Colaboración suscrito entre la Consejería de Economía y Hacienda y la empresa privada, el 23 de septiembre de 2008, preveía la contratación de 40 personas y hasta 150 y el pago de un alquiler de mil (1.000) euros mensuales, excluido el IVA, durante 25 años, importe que no estaba en consonancia con el gasto asumido por la CA para la compra y adaptación del inmueble.

Todo ello evidenciaba una deficiente utilización de la encomienda de gestión, que dota de confusión a la gestión realizada ya desde el momento de su irregular formalización, al utilizar el Convenio y no el Acuerdo o cualesquiera otra forma que en derecho eluda el carácter bilateral del negocio; y, en segundo lugar, el objeto y finalidad de la encomienda, al prever la incorporación de los bienes construidos al patrimonio de GICAMAN y no de la Junta encomendante e incluir la realización de concretos y específicos actos de administración por parte de GICAMAN sobre los bienes cuya construcción le había sido encomendada.

De la documentación contable remitida se desprende además el reconocimiento de una obligación por importe de 730.036,97 euros a favor de GICAMAN correspondiente al pago que en 2013 correspondía por la Encomienda referida en esta encomienda nº 2 de las del Anexo.

Por lo que se refiere a la Encomienda para el mantenimiento y conservación Ruta Don Quijote (origen del expediente número 3 del Anexo 1), supuso la traslación hasta el ejercicio 2018 de la carga financiera de los préstamos asumidos para financiar las obras e inversiones desarrolladas en 2010. Como ya se ha indicado, el 3 de mayo de 2011 se suscribe un nuevo Convenio entre GICAMAN y la Consejería de Economía y Hacienda de reajuste de las anualidades extendiéndolas hasta el año 2020. El siguiente 19 de mayo de 2011, se suscribe un nuevo Convenio con GICAMAN, también para el mantenimiento y conservación de la Ruta Don Quijote durante 2011, por importe máximo de 500.000€. En el ejercicio 2013, correspondía librar pagos por importe de 710.267, 43€ según el Convenio de 2011, pero de acuerdo con el nuevo Convenio suscrito en 2013 se procedió a librar el importe de 348.500,00€ correspondientes al presupuesto de la Consejería de Empleo y Economía.

No consta en el expediente correspondiente al encargo realizado a la Fundación para la Promoción de Castilla La Mancha de la información y promoción del Plan Estratégico de Turismo de Castilla La Mancha 2013-2015 (número 26 del Anexo 1), el plan económico–financiero, al que se refiere la citada OM de 25 de enero de 2013, de la Consejería de Hacienda, donde se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de la ejecución del encargo[12].

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 atentaría 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 debe recordarse que diversas Encomiendas tienen este 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 (EG 2, 3, 5, 12 y 13) 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. Como se ha indicado antes, el caso más relevante respecto al carácter plurianial lo constituye la encomienda 1 que comprende la gestión de la ejecución de numerosas e independientes obras durante un periodo de 115 meses.

C) El control preventivo de la cesión de trabajadores

Más allá de lo estrictamente formal, el examen de la justificación ofrecida en los distintos expedientes evidencia que a través de la encomienda, en muchas ocasiones, no se persigue un apoyo coyuntural al órgano encomendante en el ejercicio de sus funciones ordinarias, sino que se intenta suplir insuficiencias estructurales de personal o deficiencias organizativas, no respondiendo al carácter puntual y concreto propio de la naturaleza de las encomiendas de gestión. (1, 8, 15, 18, 23, 24 y 26).

En este sentido, y atendido esa finalidad, debe considerarse que en el artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores se 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

[12] En alegaciones se reitera que en el epígrafe 4 del documento denominado memoria económica y justificativa del encargo, se cuantifica en 500.000 euros las actuaciones objeto de la encomienda. Esta mera circunstancia no permite dar por satisfechas las exigencias que impone la Orden citada en los términos indicados.

sometidos a dicha cesión el derecho a adquirir la condición de fijos, a su elección, en la empresa cedente o en la cesionaria.

Es esta reiteración a la que debe asociarse de manera especialmente acusada el citado riesgo de cesión, sin que el mismo pueda considerarse eliminado por la simple previsión formal de medidas que afectan fundamentalmente a aspectos de la relación entre la administración y el personal que ejecuta los trabajos, como puede ser que estos no se ejecuten en las dependencias del órgano encomendante -lo que en muchos casos no resulta posible-, que solo reciban instrucciones del responsable de la encomienda designado por la entidad encomendataria, que estén identificados inequívocamente como personal de esta entidad, etc. Al carácter recurrente de estas encomiendas se une el hecho de que, dada la naturaleza de las tareas a realizar, su eficacia depende en gran medida de la estabilidad del personal responsable de su ejecución, de tal forma que la experiencia y el conocimiento de las tareas a desarrollar son las que justifican el recurso a la encomienda.

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

II.5.2. Ejecución

A) El recurso a la encomienda de gestión y el control de la subcontratación

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

En cualquier caso, los órganos encomendantes no han establecido en los documentos de formalización de las encomiendas previsiones específicas suficientes en materia de subcontratación, ni han llevado a cabo controles que permitieran conocer el grado y el alcance de la subcontratación efectivamente realizada por las encomendatarias para ejecutar la prestación, o incluso saber si dicha subcontratación ha tenido lugar o no. Ello ha impedido conocer a los encomendantes si se excedieron los límites fijados a dicha subcontratación.

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

En relación con este aspecto y la finalidad de subvenir deficiencias estructurales de personal y organizativas, resulta relevante la encomienda de gestión respecto de determinadas inversiones para la ejecución de la medida 3.6 "protección y regeneración del entorno natural. "Programa

operativo integrado de CLM 2000-2006" (número 1 del Anexo 1) que comprende la gestión de la ejecución de numerosas e independientes obras durante un periodo de 115 meses, configurándose la entidad encomendataria GEACAM en una simple intermediaria pues se asume la subcontratación de la ejecución de los proyectos y obras encomendadas, lo cual contradice el carácter concreto y puntual propio de la naturaleza de las encomiendas de gestión.

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

a) En el caso concreto de las encomiendas de gestión a TRAGSA y sus filiales, reguladas en la Instrucción del Consejo de Gobierno de 15 de mayo de 2007, no consta el cumplimiento de lo dispuesto en el punto 5 de la citada Instrucción relativa a la constitución de una Comisión de Seguimiento de las instrucciones así como de las relaciones con el grupo TRAGSA entre cuyas funciones figura la de aprobar las tarifas que sean de aplicación a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, sus organismos autónomos, entidades y empresas públicas, así como el seguimiento de los encargos, de la subcontratación y la obligación de cada Consejería de informar a la misma del seguimiento de los encargos mediante la presentación de una relación cuantificada de las encomiendas formalizadas con TRAGSA y sus filiales y del porcentaje de su contratación.[13]

Íntimamente vinculado con lo expuesto en el párrafo precedente, no consta la participación de la Comunidad Autónoma, tal y como prevé la Disposición Adicional 35ª de la TRLCSP, en la elaboración y aprobación de las tarifas aplicadas por TRAGSA en los encargos efectuados por la Comunidad Autónoma[14].

b) A diferencia de las encomiendas de gestión a TRAGSA y sus filiales, respecto de las restantes entidades encomendatarias no consta un precepto expreso e inequívoco que recoja esta exigencia de constituir un sistema para el seguimiento y control de las encomiendas que les fueran asignadas. No obstante, de la documentación aportada se desprende la existencia de determinadas fórmulas de seguimiento previstas en los Acuerdos de formalización de las encomiendas.

En gran número de ocasiones se ha apreciado un deficiente cumplimiento de las previsiones contenidas en los Acuerdos de formalización de las encomiendas en orden a garantizar el adecuado seguimiento y ejecución de las mismas, así:

- En el caso de las encomiendas a GEACAM 7, 19 y 20, no consta documentada la realización de actuación alguna por el director facultativo designado en orden a dirigir la ejecución de la encomienda, pese a que el objeto de ellas incluye la explotación patrimonial del servicio y la obtención de ingresos públicos.

No consta tampoco la designación y constitución de la comisión u órgano mixto al que se encarga, en la EG número 19 (Cláusulas octava), el seguimiento y control de la ejecución de la

[13] De acuerdo con la documentación acompañada en alegaciones, por la Consejería de Educación se designó unas personas para el seguimiento de la encomienda, pero no consta la constitución de la Comisión indicada en el cuerpo del informe ni, en consecuencia, la remisión de informes de seguimiento de la ejecución.

[14] Se remite en alegaciones documentación relativa a los "proyectos retarifados elaborados por la empresa pública en los expedientes 17 y 21 visados por la por la Unidad técnica de la Consejería" (de Educación), sin que ello subsane la deficiencia indicada.

encomiendas ni, lógicamente, la documentación que preceptiva y periódicamente debía remitirse a esos efectos.

En términos similares cabe pronunciarse respecto del acuerdo entre la Consejería de Agricultura y GEACAM, para la encomienda de gestión de las obras relativas a la adecuación de varias infraestructuras de defensa contra incendios forestales encuadradas en el Programa de Desarrollo Rural de Castilla La Mancha 2007-2013 (EG 20), cuya cláusula 9 recoge la obligatoria constitución de una Comisión de Seguimiento; al igual que se prevé en el PPT respecto de la encomienda 15, o la constitución de un órgano mixto respecto de la encomienda 7.

No consta documentación alguna acreditativa de la constitución y funcionamiento de la Comisión para el seguimiento y gestión de la encomienda a GEACAM 1 del Anexo 1 (apartado undécimo del Acuerdo), ni la aportación de la documentación que, en su caso, debió aquella conocer

- En relación con GICAMAN, el Convenio específico entre la Consejería de Cultura, Turismo y Artesanía relativo al encargo de determinadas inversiones para infraestructuras del ámbito competencial de la Consejería (número 3 del Anexo 1), se contempla en su cláusula 7 la constitución de una comisión de seguimiento, sin que conste documentación en la que se acredite la constitución y el ejercicio de sus funciones de dicho órgano de control y seguimiento.

-En el Convenio entre la Presidencia y Consejería de Economía y Hacienda y el Instituto de Finanzas de Castilla La Mancha S.A, por el que se establecen los mecanismos para facilitar el acceso de las empresas a la Línea "ICO-Liquidez" (número 5 del Anexo 1), se establece, en su cláusula 7 la constitución de un Comité de Seguimiento, sin que conste documentación en la que se acredite la constitución y el ejercicio de las funciones de dicho órgano de control y seguimiento.

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.- El uso de la encomienda de gestión ha adquirido una dimensión cuantitativa y cualitativamente relevante como técnica de gestión dentro del ámbito de la Administración Autonómica. Sin embargo, la regulación contenida en los textos legales que tratan esta materia es tan parca que no resuelve los problemas tanto teóricos como prácticos que provocan estas operaciones "in house providing". Como consecuencia de la falta de determinación legal suficiente de un concreto procedimiento aplicable más, dentro del ámbito fiscalizado no se han aplicado criterios homogéneos en la tramitación de las encomiendas ni en la formación de sus expedientes (I.2).

2ª.- En la práctica totalidad de los expedientes analizados, la justificación de la necesidad se ha establecido de una manera genérica, determinándose en unos supuestos que la elección de este procedimiento resulta más económica, pero sin realizar un estudio pormenorizado sobre este supuesto, o justificándola en la necesidad de agilizar la tramitación de los procedimientos, la carencia o insuficiencia de los medios humanos y/o técnicos para desarrollar la actividad o el aumento de las competencias atribuidas, justificaciones

insuficientes habida cuenta del carácter periódico de las prestaciones en la mayoría de los supuestos, convirtiéndose en una mera expresión formularia que incumple la exigencia antes citada (Epígrafe II.1.1).

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

4ª.- La razón de ser del recurso a las encomiendas a medios propios consiste en poder responder eficazmente a necesidades puntuales atendiendo a criterios relacionados con la especificidad, la complejidad y el carácter técnico de las prestaciones a realizar, a las que pueden dar respuesta los entes instrumentales especialmente habilitados para ello. Sin embargo, en un gran número de casos, el recurso a la encomienda ha tenido como finalidad la satisfacción de necesidades de carácter permanente derivadas de la existencia de déficits estructurales de plantilla, a través de la aportación de los medios personales necesarios para ello. Se trata de encomiendas de actividad, de carácter estructural, reiteradas en el tiempo, que no responden al carácter concreto y específico que deberían tener las encomiendas de gestión y que han sido, sin embargo, frecuentes (Subapartado II.2)

5ª.- La amplitud con la que se concibe el objeto social de la entidad encomendataria TRAGSA y demás empresas del grupo permite a la Comunidad Autónoma convertirlas en un "medio para todo". (Epígrafe II.3.)

6ª.- En la mayoría de los documentos de formalización de las encomiendas analizados se hace mención al artículo 15 de la Ley 30/1992 además de a los correspondientes del TRLCSP, artículos 4 y 24.6, como marco referencial de la encomienda, reflejando la confusión existente en relación con la encomienda de gestión de objeto contractual. (II.5.1).

7ª.- Las encomiendas o encargos a medios propios se configuran como una relación de naturaleza instrumental, no contractual, de carácter interno, dependiente y subordinado, caracterizada por ser de ejecución obligatoria para las encomendatarias, con sujeción a las instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante (art. 24.6 del TRLCSP). Sin embargo, las encomiendas han adoptado la forma o la estructura de contrato, convenio, pacto u otras formas de acuerdo de voluntades, lo que no se ajusta conceptualmente a su naturaleza instrumental (Epígrafe II.5.1).

8ª.- Por lo general los documentos de formalización de las encomiendas han establecido mecanismos para el seguimiento y control de los trabajos de ejecución de las encomiendas que han resultado insuficientes o se han limitado a exigir la conformidad previa al pago de los trabajos efectivamente realizados. En los casos en los que se han establecido previsiones sobre la obligación de presentar memorias o informes de las actividades realizadas, no siempre se ha exigido su adecuada cumplimentación. (Epígrafes II.5.2).

9ª.- No consta la constitución de una comisión de seguimiento a la que se refiere el punto 5 de la Instrucción del Consejo de Gobierno de 15 de mayo de 2007, sobre relaciones con el grupo TRAGSA, tanto en lo que se refiere a la aprobación de las tarifas que sean de aplicación a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, sus organismos autónomos, entidades y empresas públicas, como el seguimiento de los encargos, de la subcontratación y la obligación de cada Consejería de informar a la Comisión del seguimiento de los encargos. Como consecuencia de lo anterior, no consta la participación de la Comunidad Autónoma, tal y como prevé la Disposición Adicional 35ª de la TRLCSP, en la elaboración y aprobación de las tarifas aplicadas por TRAGSA en los encargos efectuados por la Comunidad Autónoma (Epígrafe II.5.2).

10ª.- Con carácter general no consta la constitución y el desarrollo de las funciones atribuidas a los órganos de control y seguimiento de las Encomiendas (Epígrafe II.5.2).

IV. RECOMENDACIONES

1ª.- Deberían adoptarse 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 justificación por el encomendante del recurso al empleo de la encomienda debe estar siempre sustentada en informes o estudios que acrediten, por un lado, la existencia de las necesidades a satisfacer y la carencia de medios técnicos idóneos para afrontarlas directamente por los órganos o unidades administrativas encomendantes y, por otro, la mayor idoneidad del empleo de la encomienda frente a otras formas posibles de suplir las necesidades a cubrir (procedimiento de licitación pública, convenios de colaboración convocatoria de subvenciones, etc.).

3ª.- Los trabajos objeto de los encargos deben precisarse y concretarse con detalle por los encomendantes, a fin de asegurar su estricta adecuación a los fines que motivan el encargo y permitir aplicar con precisión las correspondientes tarifas.

4ª.- Debe evitarse recurrir a las encomiendas a medios propios en la Comunidad Autónoma para suplir carencias estructurales de personal, debiendo ser solventadas estas últimas a través de la adecuada dotación de las plantillas.

5ª.- Las entidades encomendantes deben establecer sistemas para el control y seguimiento de las encomiendas y verificar su adecuado cumplimiento. En especial debiera procederse a la constitución de la Comisión de Seguimiento de las Encomiendas realizadas a las empresas del grupo TRAGSA y aprobar las tarifas a aplicar por las empresas del grupo a los organismos de la Comunidad autónoma.

6ª.- Los órganos y entidades encomendantes deben dar traslado de la información necesaria para que por la Comisión de Seguimiento se puedan desarrollar las funciones que tiene atribuidas en orden a verificar y controlar la ejecución de las Encomiendas efectuadas al grupo TRAGSA.

7ª.- Los órganos y entidades encomendantes deben asegurar que el precio pagado mediante la aplicación de las tarifas se ajuste a los costes reales de la prestación y no sea superior al valor de lo ejecutado, previendo las medidas pertinentes para conseguir que los excesos reingresen en los presupuestos de la entidad encomendante.

Madrid, 22 de diciembre de 2015

EL PRESIDENTE

Ramón Álvarez de Miranda

ANEXO

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

EJERCICIO 2013

JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA

Encomiendas de Gestión

(en euros)

Nº DE ORDEN	TIPO	ENTIDAD ENCOMENDANTE	ENTIDAD ENCOMENDADA	OBJETO	FECHA FORMALIZ.	FECHA FINALIZ.	PRESUPUESTO ENCOMIENDA	COMPENSACION POR EJECUCION
1	OBRAS	CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO RURAL	GEACAM	ENCARGOS DE DETERMINADAS INVERSIONES PARA LA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA 3.6 "PROTECCIÓN Y REGENERACIÓN DEL ENTORNO NATURAL". PROGRAMA OPERATIVO INTEGRADO DE CLM 2000-2006. TIENE ADENDAS 1, 2 Y 3	11/08/2006	31/12/2013	83.541.742,61 €	0,00 €
2	OBRAS	CONSEJERÍA DE EMPLEO Y ECONOMÍA	GICAMAN	COMPRAVENTA Y ADAPTACIÓN INMUEBLE PARA UBICACIÓN DEL CENTRO DE TECNOLOGÍA Y DESARROLLO ESPACIO CALATRAVA EN MIGUELTURRA. CIUDAD REAL.	23/10/2008	27/09/2013	91.070,00 €	91.070,00 €
3	OBRAS	CONSEJERÍA DE EMPLEO Y ECONOMÍA	GICAMAN	MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN RUTA DON QUIJOTE	10/03/2009	27/09/2013	348.500,00 €	348.500,00 €
4	OBRAS	SESCAM	ESINSA - GICAMAN	FINANCIACION, CONSTRUCCIÓN, EQUIPAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA RED DE HELISUPERFICIES DE EMERGENCIA SANITARIA DE CLM	09/02/2010	31/12/2013	2.639.854,15 €	0,00 €
5	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE EMPLEO Y ECONOMÍA	INSTITUTO DE FINANZAS DE CASTILLA-LA MANCHA	LÍNEA ICO	23/04/2010	21/12/2013	300.000,00 €	0,00 €
6	OBRAS	CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y CULTURA	TRAGSA	OBRAS EN CENTROS EDUCATIVOS	05/05/2010	31/12/2014	22.153.673,83 €	0,00 €
7	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE	GEACAM	SERVICIO DE GESTIÓN DE RESIDUOS FORESTALES GENERADOS EN LA EJECUCIÓN DE TRATAMIENTOS PREVENTIVOS CONTRA INCENDIOS. CAMPAÑAS 2010-2013 EN CASTILLA-LA MANCHA	08/06/2010	31/12/2013	0,00 €	0,00 €
8	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE	GEACAM	COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN LAS OBRAS RELATIVAS A LOS CONVENIOS CON LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN MATERIA DE MEJORA DE INFRAESTRUCTURAS DE CAMINOS RURALES PARA EL PERIODO 2010-2013.	29/06/2010	31/12/2013	645.386,77 €	0,00 €

Anexo I-1/2

Nº DE ORDEN	TIPO	ENTIDAD ENCOMENDANTE	ENTIDAD ENCOMENDADA	OBJETO	FECHA FORMALIZ.	FECHA FINALIZ.	PRESUPUESTO ENCOMIENDA	COMPENSACION POR EJECUCION
9	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE EMPLEO Y ECONOMÍA	SODICAMAN	PRÉSTAMOS PARTICIPATIVOS	01/07/2010	31/12/2017	30.000,00 €	0,00 €
10	OBRAS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	TRAGSA	TO/0025/10-11 ADECUACIÓN DEL CORDEL DE LAS MERINAS EN TALAVERA DE LA REINA. TOLEDO	15/10/2010	31/12/2014	408.385,36 €	0,00 €
11	OBRAS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	TRAGSATEC	VP/0062/10-14 PROYECTO DE CLASIFICACION, DESLINDE, AMOJONAMIENTO Y SEÑALIZACÓN DE LA CAÑADA REAL DE ZARAGOZA A ANDALUCÍA, A SU PASO POR VARIOS TÉRMINOS MUNICIPALES DE LA PROVINCIA DE GUADALAJARA	01/12/2010	31/12/2014	406.500,00 €	0,00 €
12	OBRAS	CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES	TRAGSA	CONSERVATORIO PROFESIONAL DE DANZA JOSÉ ANTONIO RUIZ. ACTUACIONES DEFINITIVAS EN SISTEMA DE CLIMATIZACIÓN	05/10/2012	19/02/2014	59.434,43 €	0,00 €
13	OBRAS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA	TRAGSA	OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE PUNTOS LIMPIOS EN DISTINTOS MUNICIPIOS DE CASTILLA-LA MANCHA	13/12/2012	01/12/2014	14.850.000,00 €	0,00 €
14	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA	TRAGSA	PRESTACIÓN DEL SERVICIO TÉCNICO EN LA PLANIFICACIÓN, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE CONDICIONALIDAD EN CASTILLA-LA MANCHA DURANTE LA CAMPAÑA 2012	20/12/2012	14/06/2013	623.336,79 €	0,00 €
15	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA	GEACAM	REALIZACIÓN DETERMINADAS ACTIVIDADES DE CARÁCTER MATERIAL, TÉCNICO Y DE SERVICIOS EN MATERIAS QUE SON DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA	01/03/2013	28/02/2014	3.554.311,01 €	0,00 €
16	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	FUNDACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA	ENCARGO A LA FUNDACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA, DE LA EJECUCIÓN DE ACTUACIONES EN MATERIA DE PROMOCIÓN INSTITUCIONAL DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA	24/05/2013	31/12/2013	7.703.200,00 €	-11.263,82 €
17	OBRAS	CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES	TRAGSA	TERMINACIÓN SUSTITUCIÓN CEIP CERVANTES. 6+0+USOS MULT.+ADMINISTRACIÓN. MUNERA. ALBACETE	24/05/2013	13/03/2014	1.050.036,86 €	0,00 €
18	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA	GEACAM	GESTIÓN DE DISEÑO Y ORGANIZACIÓN DE LA CUMBRE INTERNACIONAL DEL VINO	17/06/2013	31/12/2013	0,00 €	0,00 €
19	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA	GEACAM	SERVICIO DE ASISTENCIA A LOS VISITANTES EN LOS CENTROS DE INTERPRETACIÓN DE LA NATURALEZA DEPENDIENTES DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA	05/07/2013	15/06/2014	0,00 €	0,00 €

Nº DE ORDEN	TIPO	ENTIDAD ENCOMENDANTE	ENTIDAD ENCOMENDADA	OBJETO	FECHA FORMALIZ.	FECHA FINALIZ.	PRESUPUESTO ENCOMIENDA	COMPENSACION POR EJECUCION
20	OBRAS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA	GEACAM	ADECUACIÓN DE VARIAS INFRAESTRUCTURAS DE DEFENSA CONTRA INCENDIOS FORESTALES ENCUADRADAS EN EL PDR 2007-2013. SUBMEDIDA 226.2	19/07/2013	31/12/2015	6.204.166,10 €	0,00 €
21	OBRAS	CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES	TRAGSA	MODIFICADO Nº 1 PARA LA TERMINACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DE 3 + 6 UDS. CEIP STMO. CRISTO DE LA MISERICORDIA. CIRUELOS. TOLEDO	03/09/2013	31/12/2014	2.037.203,27 €	0,00 €
22	OBRAS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA	TRAGSA	REAJUSTE DE ANULIDADES EJECUCIÓN OBRAS DE MEJORA Y TRANSFORMACIÓN EN REGADÍO EN ZONAS DE LOS TÉRMINOS MUNICIPALES DE ARBANCOS, CARRASCOSA DE HENARES, COGOLLUDO, ESPINOSA DE HENARES Y MEMBRILLERA (GUADALAJARA). ENCOMIENDA DE 28/12/2007	26/09/2013	31/12/2013	10.000,00 €	0,00 €
23	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA	TRAGSATEC	ENCOMIENDA AL SERVICIO TÉCNICO DE APOYO ANALÍTICO DEL LABORATORIO REGIONAL AGROALIMENTARIO Y AMBIENTAL (LARAGA)	01/10/2013	28/02/2014	49.560,39 €	0,00 €
24	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE FOMENTO	TRAGSATEC, S.A.	TRABAJOS PARA UN PROYECTO PILOTO SOBRE CREACIÓN DE UNA BASE DE DATOS DE NOMBRES GEOGRÁFICOS CON NORMA DE BASE TOPOGRÁFICA ARMONIZADA EN CASTILLA-LA MANCHA	13/11/2013	12/08/2014	159.205,30 €	0,00 €
25	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE FOMENTO	TRAGSATEC, S.A.	ACUERDO POR EL QUE SE ENCARGA EL SERVICIO PARA LA VALORACIÓN DE PROPUESTAS TÉCNICAS DE OFERTAS A LICITACÓN DE OBRAS EN MATERIA DE CARRETERAS	18/12/2013	17/06/2015	72.778,50 €	45.375,45 €
26	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	FUNDACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA	ENCARGO A LA FUNDACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA, DE LA INFORMACIÓN Y PROMOCIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE TURISMO DE CASTILLA-LA MANCHA 2013-2015	26/12/2013	31/12/2013	500.000,00 €	-2.532,50 €
Total							**147.438.345,37€**	

TRIBUNAL DE CUENTAS

ALEGACIONES

Castilla-La Mancha

Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural

Secretaría General

C/ Pintor Matías Moreno, 4 – 45071 Toledo

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA UTILIZACIÓN DE LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN, REGULADA EN LA LEGISLACIÓN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA APLICABLE, POR LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO DE CASTILLA-LA MANCHA, REMITIDO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS MEDIANTE OFICIO DE 22 DE OCTUBRE DE 2015.

En el plazo concedido al efecto, se emite este informe referido únicamente a los expedientes nº de orden que figuran en el anexo, y en los que la administración encomendante es esta Consejería; y a la vista de lo remitido por cada uno de los Órganos Gestores.

I.- Páginas 13 y 14. Encomiendas 10, 15 y 8 del anexo 1

Entendemos que la encomienda a Tragsa está plenamente justificada precisamente con el párrafo que se transcribe en el informe, en el que se determina, de una parte, la carencia de medios de la Consejería y, de otra la especialización del personal de TRAGSA. Además, se hace mención expresa a la repercusión negativa que tendría en el proyecto la licitación en el mercado. En la nº 15 se menciona expresamente la imposibilidad, por los plazos, de convocar un concurso público. En la nº 8 se basa exclusivamente en la falta de formación cualificada del personal que ha de realizar esa tarea No se comparte, por ello, la afirmación de insuficiente justificación. La normativa aplicable exige que el empleo de la encomienda esté "debidamente motivado", sin que concrete la realización ni de estudios de costes ni ninguna actuación previa específica.

En cuanto a la insuficiencia de medios, no puede compartirse la severa afirmación de que el certificado de la misma no acompaña ningún dato que la corrobore o refrende. Cuando la norma exige el referido certificado, lo hace como medio, suficiente "per se", para acreditar tal insuficiencia, dando por hecho, como no puede ser de otra manera, que quien certifica lo hace a la vista y el conocimiento de los datos necesarios que corroboran lo que está certificando. De otra forma, lo que la norma exigiría sería la aportación directa de esos datos, y no un certificado.

II.- Encomienda 1 del Anexo 1

No es cierta la falta de concreción del objeto, por cuanto en el acuerdo de encomienda suscrito con Geacam se especifican detalladamente la ejecución de tos los trabajos que comprende en desarrollo de la medida 3.6 de Protección y regeneración del entorno natural; actuaciones que, en efecto, tienen una duración dilatada, sobre la que ya se sabe que va a persistir la insuficiencia de medios.

III.- Página 22. Encomienda de 28 de diciembre de 2007, de ejecución de obras de mejora y transformación en regadío en zonas de los términos municipales de Arbancos, Carrascosa de Henares, Cogolludo, Espinosa de Henares y Membrillera (número 22 del Anexo

En efecto, una vez suspendida la encomienda mediante Resolución de la Consejería de Agricultura, de 29 de junio de 2012, por la que se acuerda la suspensión del plazo de ejecución y se aprueba un reajuste de anualidades y se levanta el acta de suspensión de plazo de las obras, con fecha 7 de septiembre de 2012, suscrita por el director de las obras, el jefe del servicio de desarrollo rural y el delegado de Tragsa , hasta la fecha no se ha realizado ninguna obra a las que se refiere el ajuste. Esto se debe a que quedaba pendiente la aprobación definitiva del proyecto modificado nº 2 que fue sometido a información pública, se estudiaron y respondieron las alegaciones realizadas a éste por los interesados en este procedimiento, pero

se necesita obtener todos los permisos de los organismos afectados por la línea eléctrica de media tensión y su adaptación a los condicionados técnicos de las mismas. Además, es fundamental disponer del anejo de expropiaciones y valoraciones conforme al Reglamento de la Ley del Suelo para poder valorar el coste total de las expropiaciones (valoración de pleno dominio, servidumbre permanente, faja de seguridad, elementos afectados, premio de afección, etc.), por lo que se hace necesaria mantener la suspensión de la encomienda.

Para una mayor información se exponen los trabajos realizados y los pendientes de realizar del expediente:

A fecha de hoy las INVERSIONES CERTIFICADAS A ORÍGEN son las siguientes:

La inversión certificada a origen en el año 2.011 asciende a la cantidad de 9.639.570,49€, IVA incluido, suponiendo un 85,54% del presupuesto de ejecución por Administración. La inversión certificada en el año 2011 asciende a la cantidad de 575.911,51 €, IVA incluido.

La inversión certificada a origen en el año 2012 asciende a la cantidad de 10.012.334,48 €, IVA incluido, suponiendo un 88,85% del presupuesto de ejecución por Administración. La inversión certificada en el año 2012 asciende a la cantidad de 372.763,99 €, IVA incluido.

La obra ejecutada a fecha actual, se plasma en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN POR ADMINISTRACION	
Ejecución material, incluido el capítulo de Seguridad y Salud y control de calidad (Tarifas 2007)	8.260.507,90 €
Suma	8.260.507,90 €
Gastos generales: 4% s/ E.M.	330.420,32 €
Presupuesto Total Neto	8.590.928,22 €
IVA: 16% s/ 6.248.040,53 €	999.686,48 €
IVA: 18% s/ 2.342.887,69 €	421.719,78 €
Presupuesto de ejecución por administración	**10.012.334,48€**

Nota: la última certificación presentada es de 2 de julio de 2012.

Las obras que faltan por ejecutar son las siguientes:

- Instalaciones eléctricas que incluyen:
  - Acometida y centros de transformación con salida a 6.000 voltios para una potencia total de 6.700 kW. Red de distribución de energía eléctrica en la estación de bombeo. Instalación de celdas y armarios en la nave de mando, junto al autómata programable.
  - Línea eléctrica aérea de 20 kV. desde la subestación en Jadraque hasta la estación de bombeo. La longitud de la línea eléctrica es de 12 kilómetros, parte aérea y parte enterrada. Su ejecución se estima en 4-5 meses, pero depende de cuando se inicien las expropiaciones y se formalice el pago de los depósitos previos en la Dirección Provincial de Hacienda en Guadalajara.
  - Instalación eléctrica de las electrobombas (en fase de pruebas), válvulas, contador electromagnético, calderín o calderines, filtros, reja autolimpiante y calderería en la estación de bombeo. El calderín o calderines, filtros de cadenas, reja autolimpiante y la calderería no se puede licitar hasta que no se apruebe definitivamente el modificado número 2.
  - Automatización de la estación de bombeo.
- Instalación de válvulas de mariposa motorizadas, válvulas de retención, contador electromagnético, calderín de 80 m^3 o dos calderines de 40 m^3, filtros de cadenas, reja autolimpiante y calderería en la estación de bombeo. El calderín o calderines, filtros de cadenas, reja autolimpiante y la calderería no se puede licitar hasta que no se apruebe definitivamente el modificado número 2 del proyecto.
- Urbanización de la estación de bombeo.
- Remates en la parte interior de la nave de mando (medianería, saneamiento, fontanería, electrificación).
- Los elementos que habrá que licitar en su momento y que tendrán un periodo de construcción en las fábricas de las empresas (a quien se adjudique) son: Dos centros de transformación con salida a 6.000 voltios y 4 MVA de potencia aparente, un centro de transformación para baja tensión, dos filtros de cadenas para la cántara de aspiración, calderín de 80 m^3 de capacidad o 2 calderines de 40 m^3 de capacidad, rejas autolimpiantes para la cántara de aspiración, colector de salida y calderería en general que necesita la instalación.

Para poder iniciar las expropiaciones de la línea eléctrica de media tensión de 20 kV, son necesarias varias condiciones:

1. Recabar todas las autorizaciones de los organismos afectados por el proyecto de ejecución de la línea eléctrica de media tensión (20 kV) para el suministro eléctrico de la estación de bombeo localizada en Espinosa de Henares.

2. Aprobar definitivamente el proyecto modificado nº 2. Las alegaciones de los distintos interesados durante el periodo de información pública han sido resueltas por la Consejería de Agricultura con fecha 15 de enero de 2013.

3. Gestión en los Servicios Centrales de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural para reservar el dinero a pagar en concepto de expropiaciones (depósitos previos a la ocupación).

4. Trabajo a realizar en la Dirección Provincial de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural en Guadalajara: ejecución del proceso expropiatorio consistente en la elaboración de un nuevo anejo de valoraciones y expropiaciones conforme al Real Decreto 1492/2011 por el que se aprueba el reglamento de valoraciones de la Ley del Suelo, comprobación del replanteo de la línea eléctrica marcando la zona a ocupar en el terreno, identificación de cultivos agrícolas e instalaciones, información pública del levantamiento de actas previas de ocupación, levantamiento de actas previas en los Ayuntamientos afectados, cálculos de los depósitos previos e indemnizaciones por rápida ocupación, pago de los depósitos previos para poder ocupar los terrenos, petición de las hojas de aprecio de la propiedad, elaboración de las hojas de aprecio de la Administración, remisión de expedientes de justiprecio al Jurado Regional de Valoraciones en Toledo.

Durante los años 2.012, 2.013 y 2014 se han realizado los trabajos pertinentes para recabar las autorizaciones de los organismos afectados por la futura construcción de la línea de media tensión de 20 KV que alimentará eléctricamente la estación de bombeo en Espinosa de Henares.

A continuación se indican todas las gestiones llevadas a cabo hasta la fecha por los Servicios Periféricos de Agricultura en Guadalajara:

1. Primera solicitud de autorización a ADIF (solicitud de hinca de 500 milímetros de diámetro para paso de línea eléctrica 20 KV por debajo de la vía de tren en Espinosa Henares):

   a. 17/12/2012: Se envía a ADIF la solicitud de autorización de obras en dominio público ferroviario en el punto kilométrico K 93/916 de la línea Guadalajara-Sigüenza-Barcelona.

   b. 14/01/2013: Mediante un correo electrónico proveniente de ADIF se solicitó más documentación: tarjeta identificación fiscal, plan de seguridad para identificar riesgos con respecto al FFCC, plan de obra sin fecha, nombre del proyecto y organismo que los ha

redactado, relación de servicios ajenos al ferrocarril afectados por la obra y conformidad a la actuación objeto de autorización, sección acotada con respecto al ferrocarril.

c. **01/02/2013**: Se solicita a la CCRR del Bornova la autorización de la obra (servicio ajeno afectado, tuberías de distribución). Con fecha de entrada 17 de abril de 2013, se registró el documento de la CCRR con su autorización y condiciones técnicas impuestas.

d. **04/02/2013**: Se solicita al Ayuntamiento de Espinosa de Henares la autorización de la obra (servicio ajeno afectado, camino público). Con fecha de entrada 27 de febrero de 2013, se registró el documento del Ayuntamiento con su autorización.

e. **06/02/2013**: Se solicita a la Diputación Provincial la autorización de la obra (servicio ajeno afectado, antigua carretera CM-101). Con fecha de entrada 1 de marzo de 2013, se registró el documento de la Diputación Provincial con su autorización.

f. **03/12/2013**: Se envía a la Dirección de Operaciones e Ingeniería de Red Convencional (Jefatura de Área de Mantenimiento Madrid – Sur) toda la documentación requerida para proseguir con el procedimiento de autorización de obra en dominio público ferroviario.

g. **05/02/2014**: Se registra la entrada de un oficio de ADIF en el que se informa que para que ADIF pueda iniciar la instrucción del correspondiente expediente administrativo, resulta preceptivo con carácter previo, abonar por transferencia los gastos inherentes al estudio y tramitación del mismo, por una cuantía de 1.211,40 € más el IVA.

h. **04/07/2014**: Con esta fecha, la Consejería de Agricultura de la JCCM pagó la factura mediante transferencia.

i. **23/07/2014**: Mediante correo electrónico, ADIF informó que el expediente se había archivado por estar fuera de plazo, por lo que nos solicitan que se envíe un escrito de petición igual pero actualizando la fecha para poder reactivar el expediente.

j. **07/08/2014**: Se envía al Jefe de Área de Mantenimiento Madrid – Norte una nueva solicitud de autorización de obra en dominio público ferroviario.

k. **09/09/2014**: Mediante correo electrónico ADIF informa una vez en su poder el escrito de Petición de Autorización y pagados los gastos de tramitación se ponían a tramitar dicha petición. También se informa que una vez llegaran las autorizaciones a esa Jefatura se enviarían unos escritos donde se comunicaría esta circunstancia y el procedimiento a realizar para recogerlas (aval, pago vigilancia etc.).

l. **Estado**: Procedimiento de autorización de obra (autorización otorgada):

- 06/10/2014: Resolución de la Entidad Pública Empresarial, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), por la que se procede al otorgamiento de la autorización.
- 15/12/2014: Autorización administrativa para la ocupación del dominio público ferroviario.

- 30/03/2015: Planificación de obra (comunicación al peticionario), actuaciones en zonas de dominio público o de protección del ferrocarril.
- 01/04/2015: Acta de replanteo de obra firmada.

2. Segunda solicitud de autorización a ADIF (solicitud de *grapeado de la línea eléctrica de 20 KV en viga de viaducto* por encima de la vía de tren en Jadraque):

   a. **17/01/2014:** Se envía a ADIF la solicitud de autorización de obras en dominio público ferroviario en el punto kilométrico pk. 51.500 de la carretera autonómica CM-101.

   b. **10/02/2014:** Se registra la entrada de un oficio de ADIF en el que se informa que para que ADIF pueda iniciar la instrucción del correspondiente expediente administrativo, resulta preceptivo con carácter previo, abonar por transferencia los gastos inherentes al estudio y tramitación del mismo, por una cuantía de 1.211,40 € más el IVA.

   c. **04/07/2014:** Con esta fecha, la Consejería de Agricultura de la JCCM pagó la factura mediante transferencia.

   d. **23/07/2014:** Mediante correo electrónico, ADIF informó que el expediente se había archivado por estar fuera de plazo, por lo que nos solicitan que se envíe un escrito de petición igual pero actualizando la fecha para poder reactivar el expediente.

   e. **07/08/2014:** Se envía al Jefe de Área de Mantenimiento Madrid – Norte una nueva solicitud de autorización de obra en dominio público ferroviario.

   f. **09/09/2014:** Mediante correo electrónico ADIF informa una vez en su poder el escrito de Petición de Autorización y pagados los gastos de tramitación se ponían a tramitar dicha petición. También se informa que una vez llegaran las autorizaciones a esa Jefatura se enviarían unos escritos donde se comunicaría esta circunstancia y el procedimiento a realizar para recogerlas (aval, pago vigilancia etc.).

   g. **Estado:** Procedimiento de autorización de obra (autorización otorgada):

      - 06/10/2014: Resolución de la Entidad Pública Empresarial, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), por la que se procede al otorgamiento de la autorización.
      - 15/12/2014: Autorización administrativa para la ocupación del dominio público ferroviario.
      - 30/03/2015: Planificación de obra (comunicación al peticionario), actuaciones en zonas de dominio público o de protección del ferrocarril.
      - 01/04/2015: Acta de replanteo de obra firmada.

3. Solicitud de autorización a los SSPP de Fomento en Guadalajara correspondiente a las obras de paralelismo y cruzamiento aéreo de la línea de media tensión de 20 KV con respecto a la carretera CM-101 (Servicio de Carreteras):

   a. **22/01/2013:** Se envía la solicitud junto a la documentación requerida.

b. **29/01/2013:** Se comunica que la solicitud ha sido recibida en los Servicios Provinciales de la Consejería de Fomento y que el plazo máximo para la resolución y notificación es de 3 meses.

c. **14/02/2013:** Se registra la entrada del informe de los SSPP de Fomento respecto a las afecciones del proyecto modificado nº 2, emitido por el Jefe de la Sección Técnica encargado de la Conservación de la Zona 1.

d. **28/02/2013:** Se registra la entrada del oficio del Coordinador Provincial de Fomento, comunicando que de acuerdo al artículo 108.2 del Real Decreto 1812/1994, la empresa adjudicataria de las obras deberá realizar el ingreso de una fianza por importe de diez mil euros.

e. **06/05/2013:** Se envía un oficio a los SSPP de Fomento solicitando que, antes de emitir la autorización de obras de paralelismo de la línea eléctrica de media tensión con la carretera CM-101, se tenga en consideración el acuerdo entre la Consejería de Agricultura y el grupo Tragsa para la encomienda de ejecución de las obras de referencia respecto a la solicitud de fianza, dado que se trata de la misma Administración.

f. **04/12/2013:** Se registra la entrada de la Autorización de los SSPP de Fomento a la Consejería de Agricultura a realizar paralelismo aéreo con línea eléctrica en la margen derecha de la carretera CM-101, entre p.k. 40+000 y el p.k. 43+700 y entre el p.k. 49+000 al p.k. 50+730, paralelismo línea eléctrica subterránea entre el p.k. 50+730 y el p.k. 51+350, margen derecha, paralelismo línea eléctrica grapeada exteriormente a la estructura del viaducto entre el p.k. 51+350 y el p.k. 51+500 y cruce aéreo en el p.k. 52+800, en los términos municipales de Arbancón, Carrascosa de Henares, Cogolludo, Espinosa de Henares y Membrillera (Guadalajara). Se imponen unas condiciones a cumplir, entre ellas que el plazo de realización de las obras será de 6 meses contados a partir de la fecha de la autorización.

g. Estado: AUTORIZACIÓN DE FOMENTO EMITIDA, con su condicionado técnico a cumplir.

4. <u>Solicitud de autorización a Confederación Hidrográfica del Tajo</u> (16 zonas de dominio público hidráulico entre ríos y barrancos):

a. **26/03/2013:** Se envía la solicitud junto a la documentación requerida.

b. **16/04/2013:** Se comunica que la solicitud ha sido recibida en la Confederación Hidrográfica del Tajo con fecha 02/04/2013 y que se establece un periodo máximo de 6 meses para su resolución.

c. **02/09/2013:** Se registra la entrada de un oficio de la CHT comunicando que examinada la información aportada para la tramitación del expediente, se comprobó que la solicitud no reunía los requisitos necesarios, por lo que solicitaban documentación: detalle del punto de cruce de la línea con el río Henares, justificación de que el cruce de la línea sobre el río Henares no disminuya la capacidad de evacuación, autorización para anclar la línea del propietario, copia de la resolución de evaluación de impacto ambiental.

d. **11/09/2013:** Con esta fecha se registra la salida de oficio de los SSPP de Agricultura, completando la documentación solicitada por la CHT.

e. **07/01/2014:** Con esta fecha se registra la salida de oficio de los SSPP de Agricultura, enviando a la CHT copia de la Autorización de Fomento, en la que se autoriza, entre otros, el paralelismo línea eléctrica grapeada exteriormente a la estructura del viaducto entre el p.k. 51+350 y el p.k. 51+500.

f. **27/10/2014:** Con esta fecha se registra la entrada de un oficio de la CHT solicitando un plano con un cambio de trazado entre los apoyos 48 y 49 para proseguir con el procedimiento.

g. **11/11/2014:** Se envía a CHT un plano en planta a escala 1:1000, georreferenciado en el sistema de proyección ED50, en el que se refleja el cauce del arroyo innominado y el nuevo trazado de la línea eléctrica de 20 KV proyectada, en el que se sitúa la nueva localización de los apoyos nº:48 y nº:49.

h. **Estado:** Con fecha de 16 de diciembre de 2014 se emite por la CHT la AUTORIZACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA LÍNEA ELÉCTRICA AÉREA DE ABASTECIMIENTO A ESTACIÓN DE BOMBEO PARA REGADÍO, QUE CRUZA EL RIO HENARES Y OTROS CAUCES.

5. <u>Solicitud de registro del proyecto para la construcción de una instalación eléctrica de alta tensión</u>. Se registró en los SSPP de Fomento de Guadalajara (Servicio de Industria, Energía y Minas) con fecha de 7 de junio de 2013.

   a. **28/01/2014:** Se registra la entrada de un oficio de los SSPP de Fomento en el que se comunica que el proyecto ha quedado inscrito y registrado con el número de expediente siguiente: LMT 19210201498, realizándose su tramitación de acuerdo a lo indicado en el R.D. 2135/80 sobre liberalización industrial y Decreto 80/2007 por el que se regulan los procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica a tramitar por la JCCM. También se indica que para la puesta en servicio de la instalación se deberá presentar una documentación: solicitud de puesta en marcha, certificado final del obra, certificado de instalación y contrato de mantenimiento con una empresa instaladora.

6. <u>Autorización de los SSPP de Educación, Cultura y Deportes</u> en Guadalajara, respecto a la afección de la línea eléctrica de 20 Kv al patrimonio arqueológico e histórico-artístico. Con fecha de registro de salida de 28/02/2013 se envió a dichos SSPP la solicitud de realización de dicho estudio o prospección en la fase de obras con carácter previo al inicio de las mismas. Se adjuntó el plano con el trazado definitivo de la línea eléctrica. Con fecha 7/03/2013 el Servicio de Patrimonio Histórico comunicó que el Estudio histórico-arqueológico (prospección superficial intensiva) podrá realizarse en la fase de obras pero previamente al inicio de éstas. Dicho estudio deberá garantizarse mediante presentación en los SSPP de Educación, Cultura y Deportes de la solicitud de autorización de trabajos arqueológicos y proyecto arqueológico de actuación.

7. Autorización de la Dirección Provincial de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural en Guadalajara, respecto a la afección de línea eléctrica de 20 KV a las vías pecuarias.

    a. 17/11/2014: Los SSPP de Agricultura solicitan al Servicio de Montes y Espacios Naturales la autorización de instalación de un apoyo de línea eléctrica en vía pecuaria y cruzamiento de línea eléctrica en zona de paso de ganado en los tt.mm.de Espinosa de Henares y Membrillera.
    b. 01/12/2014: El Servicio de Montes y Espacios Naturales informa que la línea eléctrica proyectada afecta al dominio público pecuario, por lo que se requiere autorización de ocupación temporal, según el artículo 22 de la Ley 9/2003, de Vías Pecuarias de Castilla La Mancha. Para iniciar la tramitación del expediente de ocupación temporal requieren la presentación de proyecto o memoria técnica que ampare el objeto de la ocupación y plano de detalle con coordenadas UTM de los apoyos.

    c. Se está trabajando en el diseño definitivo del trazado de la LMT de 20KV (entrada a la subestación de Jadraque y otras vías pecuarias en Membrillera, Espinosa de Henares). Una vez definido el trazado definitivo, se iniciará el expediente de ocupación temporal.

8. <u>En la Dirección General de Calidad e Impacto Ambiental de la Consejería de Agricultura</u> mediante Resolución de 18/07/2013 (DOCM nº:149 de 2 de agosto de 2013), de la Dirección General de Calidad e Impacto Ambiental, se amplió la vigencia de la Resolución de 05/05/2009 sobre la Evaluación Ambiental del proyecto referenciado de la línea de media tensión de 20 KV. Proceso completado.

9. <u>Licencia de Obra Mayor Ayuntamiento de Jadraque:</u>

    a. 27/02/2015: Se envía al Ayuntamiento de Jadraque la consulta sobre la tramitación de la Licencia de Obra Mayor.

    b. 05/03/2015: Se registra oficio del Ayuntamiento indicando que no tiene inconveniente a la realización en su término municipal de la citada obra, siempre y cuando se cumpla la normativa urbanística en vigor y del resto del ordenamiento jurídico que le sea de aplicación.

    c. 27/05/2015: Los SS.PP. de Agricultura en Guadalajara solicitan la autorización al Ayuntamiento de Jadraque para poder ejecutar una línea eléctrica de doble circuito y 20 KV.

<u>IV.- Encomienda con TRAGSA "ADECUACIÓN DEL CORDEL DE LAS MERINAS EN TALAVERA DE LA REINA, TO/0025/10-11", con nº de orden 10.</u>
Se solicitaban los documentos contables, que se aportan (RC, A y Os).

<u>V.-Encomienda con TRAGSATEC "PROYECTO DE CLASIFICACIÓN, DESLINDE, AMOJONAMIENTO Y SEÑALIZACIÓN DE LA CAÑADA REAL DE ZARAGOZA A ANDALUCIA, A SU PASO POR VARIOS TÉRMINOS MUNICIPALES DE LA PROVINCIA DE GUADALAJARA VP/0062/10-14", con nº de orden 11</u>
Se solicitaban documentos que justificaran fecha y causa de la reducción de los trabajos. Se acompañan los siguientes:

- Informe Servicio Forestal resolución del Convenio y Certificaciones
- Informe jurídico sobre la propuesta de resolución.

- Resolución convenio MAGRAMA feb 2014.
- Acta 4 comisión mixta.

VI- Encomienda con GEACAM "SERVICIO DE ASISTENCIA A LOS VISITANTES EN LOS CENTROS DE INTERPRETACIÓN DE LA NATURALEZA DEPENDIENTES DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA.", con nº de orden 19.

1.- El Acuerdo evidencia una deficiente tramitación desde el momento en que prevé la elaboración del documento al que debe sujetarse la ejecución de la encomienda en un momento posterior a su firma (cláusula duodécima).

Respecto a este punto, se informa que si bien, en la cláusula Duodécima, se indica que "*La información necesaria para la ejecución de la presente encomienda será la establecida en la memoria técnica, será entregada a la entidad encomendada...*", la cláusula octava del acuerdo indica que los representantes de la empresa encomendada declaran tener el pliego de prescripciones técnicas del Servicio y que se adhieren a él en todos sus puntos.

El citado documento a que hace referencia la cláusula duodécima es el denominado "ENCOMIENDA PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO DE ASISTENCIA A VISITANTES EN LOS CENTROS DE INTERPRETACION DE LA NATURALEZA Y CENTROS DE EDUCACION AMBIENTAL DEPENCIENTES DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA" firmado el 7 de junio de 2013, con anterioridad a la firma del Acuerdo y que declaran conocer los representantes de la empresa en el momento de su firma.

El director facultativo del Servicio no es conocido en el momento de la firma del Convenio ni consta su posterior designación,

A este punto se informa que existe Resolución de la Consejera de Agricultura del 7 de junio de 2013, fecha anterior a la firma del Convenio (5 de julio de 2013), en la que se designa como Director facultativo de la encomienda que nos ocupa, al Jefe de Servicio de Espacios Naturales, dependiente de la Dirección General de Montes y Espacios Naturales. Así se especifica además en la cláusula novena del Acuerdo.

Tampoco se designa con precisión a los miembros de la comisión a la que se encomienda el seguimiento ni consta la definitiva constitución de aquella.

No nos consta la existencia de esta condición de creación de una comisión de seguimiento en las cláusulas del Acuerdo de esta encomienda.

2.- No consta documentada la realización de actuación alguna por el director facultativo designado en orden a dirigir la ejecución de la encomienda...

El director facultativo ha realizado estas funciones de forma verbal y mediante correos electrónicos.

3.- No consta tampoco la designación y constitución de la comisión u órgano mixto al que se encarga el seguimiento y control de la ejecución de la encomienda...

No se tiene constancia de la existencia de esta condición de creación de una comisión u órgano mixto, de seguimiento, en las cláusulas del Acuerdo de esta encomienda.

VII- Expediente número 13 (Encomienda a TRAGSA para la construcción de varios puntos limpios en la región)

1.- No consta en el expediente el documento de retención de crédito, contabilizado con fecha 15 de febrero de 2011, firmado.

2.- En la tramitación del expediente, el Servicio de Asuntos Económicos de la extinta Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, custodiaba los originales de los documentos contables asociados.

3.- En el expediente constan los documentos contables aludidos, tal y como se extraen del programa de gestión contable corporativo (TAREA). El programa no permitía subir al sistema documentos

escaneados (firmados). Esta circunstancia no implica la invalidez de estos documentos, que se conservan aún sin firma, a efectos de facilitar de seguimiento de la pista de auditoría y que, según el propio programa, cuentan con la validación de un usuario en calidad de interventor.

Prueba de que la validez de los documentos se mantiene intacta, es la que se ha puesto de manifiesto en los sucesivos controles a los que se ha visto sometida la actuación, al estar cofinanciada mediante los FEDER Programa Operativo 2007-2013. Tanto en los informes de control del Organismo Intermedio, como los de la Autoridad de Auditoría, no se ha mencionado ninguna incidencia relacionada con la ausencia de firma en este documento.

Toledo, 13 de noviembre de 2015.

La Secretaria General

Fdo. Juana Velasco Mateos- Aparicio

Castilla-La Mancha
Secretaría General
Consejería de Hacienda
C/. Real, 14 - 45071 Toledo

ALEGACIONES A LAS OBSERVACIONES HECHAS EN EL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN CON RESPECTO A LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN REALIZADAS A LA FUNDACIÓN PROMOCIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA DURANTE EL EJERCICIO 2013.

Con respecto a los encargos realizados a Fundación para la Promoción de Castilla-La Mancha durante el ejercicio 2013 para la realización, respectivamente, de la ejecución de actuaciones en materia de promoción institucional de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (nº de orden 16 del Anexo I) y de la información y promoción del Plan Estratégico de Turismo de Castilla-La Mancha 2013-2015 (nº de orden 26), se señala en el anteproyecto de informe de fiscalización (epígrafe), como única irregularidad de las dos encomiendas realizadas, que en la relativa al Plan Estratégico de Turismo *no se ha incluido el plan económico-financiero* al que se refiere la Orden de 25 de enero de 2013, de la Consejería de Hacienda, sobre normas de ejecución de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2013, donde se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de la ejecución del encargo.

Sin embargo, en relación con la observación realizada, es de tener en cuenta que, si bien no como un documento autónomo, el mencionado plan económico-financiero sí que aparece incluido en el expediente administrativo de tramitación de la correspondiente encomienda, concretamente en el epígrafe 4 de la "Memoria económica y justificativa del encargo", firmada el 18 de diciembre de 2013 por el titular de un órgano directivo de la entonces Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, en el que se cuantifica en 500.000,00 € las actuaciones objeto de la encomienda.

Por otro lado, las observaciones que hacen en páginas 18 y 19 del proyecto de informe a la encomienda número 26 del Anexo 1, mediante su referenciación entre paréntesis de dicho dato, es errónea, al deducirse de su lectura que no se está refiriendo a ninguno de los encargos realizados a la fundación, por lo que, en consecuencia, tales alegaciones deben ser tratadas por el órgano que realizara tales encargos.

Toledo, 6 de noviembre de 2015

EL SECRETARIO GENERAL DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Castilla-La Mancha
SECRETARÍA GENERAL

Fdo: Carlos Barrios Leganés.

Castilla-La Mancha
Secretaría General
Consejería de Fomento

QVIXOTE

Paseo Cristo de la Vega, s/n - 45071 Toledo

VALIDADO
13 NOV 2015

CASTILLA-LA MANCHA
REGISTRO INTERNO
Serv. Centrales de la Consejería de Fomento - Toledo
Servicio de Asuntos Jurídicos
11 NOV 2015
Anotación N.º 208.618

CONSEJERÍA DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
INTERVENCIÓN GENERAL
C/ REAL, 14
45071 TOLEDO

Toledo, a 10 de noviembre de 2015.

Asunto: Alegaciones anteproyecto informe Tribunal de Cuentas de fiscalización la utilización de la encomienda de gestión por las entidades del sector público autonómico de Castilla-La Mancha.

Se remite a esta Consejería de Fomento por parte de la Intervención General, con fecha 26 de octubre de 2015, el Anteproyecto de Informe de Fiscalización de la utilización de la encomienda de gestión, regulada en la legislación de contratación pública aplicable, por las entidades del sector público autonómico de Castilla-La Mancha, que se remite desde el Tribunal de Cuentas, con concesión de un plazo de diez días para formular alegaciones.

En dicho informe, al menos dos encomiendas tramitadas por esta Consejería de Fomento en el año 2013, han sido analizadas por el Tribunal de Cuentas, la nº 24 de su anexo I, realizada a Tragsatec, SA, relativa a los trabajos para un proyecto piloto sobre creación de una base de datos geográficos con norma de base topográfica armonizada en Castilla-La Mancha, y por otro, la nº 25 del anexo, igualmente con Tragsatec, SA, relativa al encargo para la valoración de propuestas técnicas de ofertas a licitación en materia de obras de carreteras.

Vaya por delante que la Consejería de Fomento asume todas y cada una de las recomendaciones con las que finaliza el anteproyecto de informe, en cuanto al ámbito de su competencia.

Alegación sobre el objeto del encargo en el punto II.3.3.a) del anteproyecto del informe, donde si indica:

a) El objeto de algunas de las Encomiendas responde al desarrollo de actividades que resultan propias de algunos de los organismos autónomos constituidos para satisfacer la necesidad pública que la Consejería trata ahora de solventar mediante la encomienda de gestión a otro medio propio. En este caso se encuentran:

- Esta misma crítica se repite respecto de la encomienda de gestión de trabajos para proyectos pilotos sobre creación de una base de datos de nombres geográficos con norma de base topográfica armonizada en Castilla-La Mancha (número 24 del Anexo 1), encomendada a la empresa TRAGSATEC, cuando dentro de la estructura de la Consejería se encuentra el Centro Cartográfico de Castilla La Mancha con las mismas funciones.

Al respecto cabe indicar que el Centro Cartográfico de Castilla-La Mancha no tiene la naturaleza jurídica de organismo autónomo, sino que el

artículo 13 del Decreto 93/2010, de 01/06/2010, de Ordenación de la Actividad Cartográfica de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha lo define como "*órgano técnico y administrativo de gestión, adscrito a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, responsable del buen funcionamiento de la actividad cartográfica pública de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y resto de Entidades del sector público regional.*"

La justificación de esta encomienda queda sustentada en la carencia de medios técnicos idóneos para poder afrontar su objeto directamente por parte del Centro Cartográfico de Castilla-La Mancha. Se trata por tanto de un simple apoyo coyuntural.

Con respecto al apartado II.3.4.c) donde se indica que falta la firma en algunos de los documentos de retención del crédito o inexistencia de los mismos, en los expedientes 24 y 25, se ha de decir que en el sistema contable autonómico una vez elaborado el documento A, automáticamente queda retenido el crédito, sin que sea necesario hacer una documento RC al no existir norma que lo determine, salvo para los expedientes de contratación.

Finamente, en este apartado, se manifiesta que el expediente relativo a la encomienda por la que se encarga el servicio para la valoración de las propuestas técnicas de ofertas de licitación de obras en materia de carreteras, se imputó a créditos del capítulo 6 "Inversiones reales" cuando se debería haber imputado al capítulo 2 "Gastos corrientes en bienes y servicios". La razón de imputarlo al capítulo 6 viene motivada por el mayor gasto en la inversión que supuso la encomienda.

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Paloma Heredero Navamuel.

Castilla-La Mancha

Secretaría General
Consejería de Educación, Cultura y Deportes

Bulevar del Río Alberche, s/n - 45071 Toledo

REGISTRO INTERNO
Servicios Centrales de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes - Toledo
28 OCT 2015
Anotación Nº 197771

CONSEJERÍA DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
SR. INTERVENTOR GENERAL
C/ REAL 45002 TOLEDO

Asunto: alegaciones anteproyecto informe fiscalización del Tribunal de Cuentas encomiendas gestión 2013.

Alegaciones al Anteproyecto de informe de "fiscalización de la utilización de la encomienda de gestión, regulada en la legislación de contratación pública aplicable, por las entidades del sector público autonómico de Castilla-La Mancha, ejercicio 2013, remitido por el Tribunal de Cuentas mediante oficio de 22 de octubre de 2015.

En el plazo conferido al efecto, se emite este informe referido única y exclusivamente a los expedientes nº de orden 6, 12, 17 y 21 que figuran en el Anexo, y en los que la administración encomendante es la Consejería con competencias en materia de educación no universitaria.

Primera: Sobre el apartado II.3: Análisis de las encomiendas seleccionadas, en el punto II.3.1 justificación de la necesidad, en la letra b) se hace referencia a *"El recurso a la utilización de la encomienda se ha justificado en los expedientes fundamentalmente en la falta de medios personales y materiales para el desarrollo de las actividades objeto de los encargos. Esta argumentación, que puede amparar la decisión de externalizar determinadas actividades, resulta sin embargo insuficiente por sí sola para justificar la utilización de la encomienda frente a otras opciones. El recurso de utilización de la encomienda se ha justificado en los expedientes fundamentalmente en la falta de medios personales y materiales para el desarrollo de las actividades objeto de los encargos. Esta argumentación, que puede amparar la decisión de externalizar determinadas actividades, resulta sin embargo insuficiente por sí sola para justificar la utilización de la encomienda frente a otras opciones. En todo caso, la limitación de los medios que disponen las unidades responsables de llevar a cabo de forma ordinaria las actividades a encargar debería acreditarse expresamente de forma suficientemente documentada, lo que no ocurre con un número significativo de expediente en los que, o no se ha incorporado el certificado de insuficiencia de medios (expedientes 1, 7, 19 y 20) o dicho certificado se ha limitado a expresar esta insuficiencia sin aportar ningún dato que pueda refrendar la, de tal forma que este tipo de justificación no hace sino cubrir un mero trámite formal (18, 6, 10, 12, 13 y 23)"*

Sobre el expediente -6- en el que la entidad encomendante es la Consejería con competencias en materia de educación, obra en el expediente un informe que justifica la idoneidad del instrumento por las razones siguientes:

"Asimismo, mediante este instrumento jurídico se agiliza la tramitación de los procedimientos de contratación al ser el importe de la totalidad de las actuaciones que se incluyen dentro de la encomienda inferior a los umbrales que la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, para someterlos al régimen jurídico de los contratos sujetos a regulación armonizada, con lo que se consigue una mayor eficacia y eficiencia en la gestión que repercute de una manera directa en la satisfacción del interés público.

Por otro lado, el arraigo y el conocimiento que tiene la empresa TRAGSA del medio rural en el que se van a desarrollar las actuaciones, así como el volumen numérico de actuaciones de poco importe, sobre todo en obras del RAM, hacen que TRAGSA sea el medio adecuado para la ejecución de la encomienda frente a otras entidades del sector público regional que están más orientadas a actuaciones de infraestructuras de mayor importe.

Además, la utilización de este instrumento, la encomienda, no supone un mayor coste para la Administración encomendante, pues al valorar el coste genérico de las actuaciones, que se concretarán, en su caso, cuando se redacte el proyecto, se han tenido en cuenta los valores del mercado para actuaciones similares. "

Segunda: Sobre el apartado II.3.2. Análisis de los requisitos subjetivos: entidad encomendante y entidad encomendataria.

En la letra b) Entidad encomendataria: TRAGSA Y TRAGSATEC.

Hay una observación referida a la encomienda realizada por la Consejería competente en materia de educación relacionada con el número -6- del Anexo.

En concreto se establece que:" No obstante no puede dejar de indicarse que la amplitud con la que se concibe el objeto social de las entidades encomendatarias del Grupo TRAGSA, origina que sean utilizadas como "medio para todo", circunstancia esta que se refleja expresamente entre otros, respecto del expediente de encomienda de obras de Centros educativos" (número 6 del Anexo 1) en el que se determina: "pares que las actuaciones relacionadas en los anexos, pueden resultar en sí mismas unas actividades ajenas a la mejora de los servicios y recursos públicos, por cuanto no supone incidencia directa en el desarrollo rural, de conservación y protección del medio natural y medioambiental, sin embargo, esa negación debe matizarse por la progresiva ampliación del objeto social de TRAGSA, que ha ido evolucionando desde posiciones marcadamente medioambientales y

agrícolas anteriores a la Ley 661/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, a la regulación actual contenida en la Disposición Adicional Trigésima 2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre. De Contratos del Sector Público, al admitir actuaciones de cualquier tipo que se refieren a estos aspectos, por ello, esta ampliación del objeto invita a considerar como nota característica de los trabajos susceptibles de encomienda a TRAGSA, no tanto su naturaleza, sino la finalidad a que están destinados mejora de los servicios y recursos públicos".

El párrafo transcrito reproduce el informe jurídico incorporado al expediente que fue aprobado por Consejo de Gobierno, pero omite la conclusión del mismo y es que "*los trabajos que se encargan a TRAGSA mediante acuerdo de encomienda que se informa se encuentra dentro de los fines que puede desarrollar la empresa y cumple la finalidad de mejora de los servicios y recursos públicos conforme a lo previsto en la D.A. citada, por cuanto van referidas a la mejora de los servicios educativos públicos en zonas rurales, tal y como dispone el apartado 4 a) de la Disposición Adicional Trigésima 2. De la Ley 30/2007, de 30 de octubre de contratos del Sector Público.*"

Sobre esta cuestión ha tenido oportunidad de pronunciarse la Abogacía General del Estado en su informe TR.2/2010, de 15 de abril, en el que concluye que" las obras consistentes en la construcción, adecuación rehabilitación y mejora de los edificios públicos, especialmente casas cuartel, comisarías y centros penitenciarios, constituyen un acto comprendido en el objeto social de TRAGSA(Se adjunta copia como documento nº 1.). Esta conclusión es extensible a los centros educativos de titularidad autonómica, pues los mismos se incluyen en la categoría de edificios públicos.

Tercera: Sobre el apartado II.3.4. El expediente administrativo de la encomienda.

En la letra c) de este apartado se manifiesta que: "falta la firma en algunos documentos de retención de crédito o inexistencia de los mismos sobre la totalidad del gasto previsto respecto de los expedientes tales como los números...,12,.....-

-Ausencia de proyecto, memoria o documento técnico que concrete las prestaciones objeto del encargo de los expedientes ..., 12, y 21 ....

Sobre la ausencia de documento "R" en el expediente 12, cuyo ente encomendante es la Consejería con competencias en materia de educación y la encomendada TRAGSA, cuyo objeto es la realización de actuaciones definitivas en el sistema de climatización en el Conservatorio profesional de danza de Albacete, Se aporta el documento contable "R",retención de crédito contabilizado el 2 de agosto de 2012 (documento nº 2).

Sobre la ausencia de proyectos en los expedientes 12 y 21 en los que el ente encomendante es la Consejería con competencias en materia de educación y la encomendada TRAGSA, cuyos objetos son la realización de actuaciones definitivas en el sistema de climatización en el Conservatorio profesional de danza de Albacete y modificado nº 1 para la terminación de la construcción de CEIP "Santísimo Cristo de la Misericordia" de 3+6 unidades , en Ciruelos, Toledo, respectivamente, se adjuntan proyectos de ambas actuaciones en formato PDF grabados en CD. Estos proyectos han sido objeto de supervisión por la Unidad Técnica de la Consejería y aprobados por la Secretaría General.

Cuarto: Sobre el apartado II.3.5. Ejecución.

En la letra a) el informe prevé, con carácter general y sin especificar expediente alguno, que : "En el caso concreto de las encomiendas de gestión a TRAGSA y sus filiales, reguladas en la Instrucción del Consejo de Gobierno de 15 de mayo de 2007, no consta el cumplimiento de lo dispuesto en el punto 5 de la citada Instrucción relativa a la constitución de una Comisión de Seguimiento de las instrucciones así como de las relaciones con el grupo TRAGSA entre cuyas funciones figura las de aprobar las tarifas que sean de aplicación a la Administración de la Junta de comunidades de Castilla-La Mancha, sus organismos autónomos, entidades y empresas públicas, así como el seguimiento de los encargos, de la subcontratación y la obligación de cada Consejería de informar a la misma del seguimiento de los encargos mediante la presentación de una relación cuantificada de las encomiendas formalizadas con TRAGSA y sus filiales y del porcentaje de su contratación.

Íntimamente vinculado con lo expuesto en el párrafo precedente, no consta la participación de la Comunidad Autónoma, tal y como prevé la Disposición Adicional 35ª de la TRLCSP, en la elaboración y aprobación de las tarifas aplicadas por TRAGSA en los encargos efectuados por la Comunidad Autónoma.

Sobre la primera cuestión y referida a la designación de los miembros de la Comisión de seguimiento en las encomiendas realizadas a TRAGSA por la Consejería con competencias en materia de educación, en relación con los expedientes nº 17 y 21, se adjuntan nombramientos de los representantes de TRAGSA y de la Consejería competente en materia de educación que integran la comisión de seguimiento de ambas encomiendas, en cumplimiento de la cláusula séptima de los acuerdos formalizados con la citada empresa pública.(Se adjuntan nombramientos como Documento nº 3) Estos representantes coinciden con los técnicos de seguimientos de las obras en cuestión.

Sobre la segunda cuestión relativa a la participación de la Comunidad en elaboración y aprobación de las tarifas aplicadas por TRAGSA en los encargos, se

Castilla-La Mancha
Secretaría General
Consejería de Educación, Cultura y Deportes

Bulevar del Río Alberche, s/n - 45071 Toledo

envían proyectos retarifados elaborados por la empresa pública en los expedientes 17 y 21, visados por la Unidad técnica de la Consejería (se adjuntan proyectos retarifados y demás documentos en formato PDF grabados en CD)

Toledo, 27 de octubre de 2015.

LA SECRETARIA GENERAL

JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA
SECRETARÍA GENERAL
EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES

Fdo.: Inmaculada Fernández Camacho.