

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.116

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE
INGENIERÍA Y ECONOMÍA DEL TRANSPORTE, S.A.
COMO MEDIO PROPIO Y SERVICIO TÉCNICO Y
COMO EMPRESA ASOCIADA EN EL MARCO DE LA
NORMATIVA DE CONTRATACIÓN APLICABLE A LAS
EMPRESAS ESTATALES (REAL DECRETO
LEGISLATIVO 3/2011 Y LEY 31/2007)**

El **PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS**, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, 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 29 de octubre de 2015, el **“Informe de Fiscalización de la actividad de Ingeniería y Economía del Transporte, S.A. como medio propio y servicio técnico y como empresa asociada en el marco de la normativa de contratación aplicable a las empresas estatales (Real Decreto Legislativo 3/2011 y Ley 31/2007)”**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.- INTRODUCCIÓN.....	9
I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO.....	9
I.2.- OBJETO Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.....	9
I.3.- ANTECEDENTES Y RÉGIMEN JURÍDICO.....	10
I.4.- TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	12
II.- RESULTADOS DE FISCALIZACIÓN.....	12
II.1.- INTRODUCCIÓN.....	12
II.2.- ANÁLISIS DEL VOLUMEN DE ACTIVIDAD.....	17
II.2.1.- Análisis del volumen de actividad como empresa asociada.....	17
II.2.2.- Análisis del volumen de actividad como medio propio.....	19
II.2.3.- Comentarios generales sobre el volumen de actividad como empresa asociada y como medio propio.....	20
II.3.- CUMPLIMIENTO DE OTROS REQUISITOS.....	21
II.4.- RELACIONES DE INECO CON LAS ENTIDADES A LAS QUE SIRVE COMO MEDIO PROPIO Y COMO EMPRESA ASOCIADA.....	24
II.5.- ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS INTERNOS DE INECO.....	28
II.5.1.- Análisis del procedimiento.....	28
II.5.2.- Análisis de expedientes.....	30
II.6.- ASPECTOS ECONÓMICOS RELACIONADOS CON LA ACTIVIDAD DE INECO COMO MEDIO PROPIO Y COMO EMPRESA ASOCIADA.....	32
II.6.1.- Análisis de tarifas.....	32
II.6.2.- Análisis de los costes de los proyectos.....	34
II.6.3.- Constitución de garantías.....	37
II.7.- ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN DE INECO CON TERCEROS EN EJECUCIÓN DE ENCARGOS EN SU ACTUACIÓN COMO MEDIO PROPIO O COMO EMPRESA ASOCIADA.....	38
II.7.1.- Aspectos generales.....	38
II.7.2.- Análisis de las instrucciones internas de contratación de INECO.....	40
II.8.- ASPECTOS RELACIONADOS CON LA APLICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007... ..	41
III.- CONCLUSIONES.....	43
IV.- RECOMENDACIONES.....	46
ANEXOS	

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADIF	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias
AENA	Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea
CEDEX	Centro de Estudios de Experimentación de Obras Públicas
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
INECO	Ingeniería y Economía del Transporte, S.A.
OPERA	Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración
SARA	Sujeto a Regulación Armonizada
TIFSA	Tecnología e Investigación Ferroviaria, S.A.
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

I.- INTRODUCCIÓN

I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

La “Fiscalización de la actividad de Ingeniería y Economía del Transporte, S.A. como medio propio y servicio técnico y como empresa asociada en el marco de la normativa de contratación aplicable a las empresas estatales (Real Decreto Legislativo 3/2011 y Ley 31/2007)” se ha llevado a cabo a iniciativa del Tribunal de Cuentas y se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2014, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 23 de diciembre de 2013. El 26 de junio de 2014 el Pleno aprobó las Directrices Técnicas con arreglo a las cuales se ha desarrollado la fiscalización.

I.2.- OBJETO Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización ha tenido como objetivo general el análisis de la actuación de Ingeniería y Economía del Transporte, S.A. (INECO) como medio propio y servicio técnico y como empresa asociada en los términos previstos en la normativa de contratación en los ejercicios 2012 y 2013, configurándose esencialmente como una fiscalización integral, al incluir aspectos de fiscalizaciones de cumplimiento, financieras y operativas o de gestión. Sus objetivos específicos han sido:

- a) Comprobar el cumplimiento por parte de INECO de los requisitos para actuar como medio propio o empresa asociada durante el periodo fiscalizado.
- b) Analizar los procedimientos internos aplicados por INECO en la ejecución de las encomiendas de gestión y de los contratos que le hayan sido adjudicados directamente en virtud de su carácter de empresa asociada, con el objeto de verificar si están orientados al cumplimiento de las instrucciones dadas por las Entidades que realizan los encargos.
- c) Verificar que INECO ejecuta las encomiendas de gestión de acuerdo con las instrucciones recibidas por los poderes adjudicadores a los que sirve como medio propio y servicio técnico y que, en las tareas realizadas como empresa asociada, ha actuado de acuerdo con lo establecido en el contrato y con las instrucciones dadas por las entidades a las que sirve como tal.
- d) Analizar la relación existente entre INECO y las Entidades que le encargan las tareas, valorando los aspectos relativos al control que sobre ella ejercen estas Entidades.
- e) Comprobar la adecuación del registro de las operaciones fiscalizadas a los requisitos, principios, criterios y normas contables vigentes aplicables, al objeto de emitir una opinión sobre la fiabilidad de la información que suministran los estados financieros respecto de esas operaciones.

Asimismo, se ha verificado la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, tuviera relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

El periodo objeto de fiscalización ha sido los ejercicios 2012 y 2013. No obstante, las comprobaciones han sido ampliadas a ejercicios anteriores o posteriores en aquellos aspectos que se ha considerado conveniente para el adecuado cumplimiento de los objetivos de la fiscalización.

En la ejecución de los trabajos se han aplicado las “Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas” aprobadas por su Pleno el 23 de diciembre de 2013.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones al alcance que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado la Entidad una adecuada colaboración en el desarrollo de los trabajos de esta fiscalización. No obstante, en los trabajos de fiscalización se ha detectado, con cierta frecuencia, que la información solicitada no se localizaba fácilmente, aunque esta situación afecta especialmente a los expedientes más antiguos.

A la fecha de elaboración de este Informe, INECO había rendido a este Tribunal sus cuentas anuales de los ejercicios 2012 y 2013; las del ejercicio 2012 en un plazo superior a 24 días del plazo legalmente establecido y las de 2013 en su debido plazo.

I.3.- ANTECEDENTES Y RÉGIMEN JURÍDICO

INECO se constituyó como sociedad anónima el 20 de julio de 1968 y, en su actuación, se rige principalmente por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital; la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales; y sus Estatutos sociales.

El objeto social de INECO recogido en sus Estatutos le permite realizar todo tipo de estudios, proyectos y trabajos de consultoría e ingeniería para toda clase de entidades, empresas o personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, con posibilidad de actuar en los campos de los estudios económicos y empresariales, consultoría e ingeniería civil, aeronáutica, industrial, de telecomunicaciones, medioambiental, de sistemas, de edificación, de urbanismo y de ordenación del territorio, así como la gestión integrada de proyectos, la dirección de obras e instalaciones, la realización de obras, el mantenimiento, la conservación, tanto de infraestructura como de edificación, y la prestación de servicios de la sociedad de la información. Asimismo, sus Estatutos la reconocen como medio propio y servicio técnico de la Administración General del Estado y de cualquier otro poder adjudicador dentro del ámbito de esta Administración.

Durante los ejercicios 2012 y 2013, los accionistas de INECO eran Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), RENFE-Operadora y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), que participaban en la Sociedad en un 45,85%, 12,78% y 41,37%, respectivamente. INECO viene manteniendo la mayor parte de su volumen de negocio con ADIF, RENFE-Operadora, AENA y Aena Aeropuertos, S.A., para quienes actúa como empresa asociada, y con la Administración General del Estado, a través de las Direcciones Generales de Carreteras y del Sector Ferroviario del Ministerio de Fomento, a las que sirve como medio propio.

En el ejercicio de sus actividades, INECO ha venido actuando principalmente como empresa asociada y como medio propio. La condición de medio propio se recogió en los Estatutos de la Sociedad el 29 de mayo de 2008 por acuerdo de su Junta general de accionistas.

En el Derecho español, la figura de “medio propio y servicio técnico” (en adelante medio propio) se regula en los artículos 4.1.n) y 24.6 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP). Esta figura y la de “empresa asociada” a efectos del artículo 18 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (sectores excluidos), responden a lo que la doctrina denomina contratos “domésticos” o, atendiendo a su origen anglosajón, “in house providing”, por medio de los cuales las entidades públicas encargan a otra que tiene carácter instrumental la prestación de una

obra, suministro o servicio sin aplicar los procedimientos previstos en la legislación de contratos; todo ello, basándose en la condición meramente instrumental del ente al que se le encarga la prestación, de manera que se considera que existe para ambos una misma unidad de decisión.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha elaborado una importante doctrina al respecto, especialmente a partir de la sentencia de 18 de noviembre de 1999, asunto C-107/98, caso "Teckal". Además de esta sentencia destacan otras de la jurisprudencia comunitaria como son las de: 13 de octubre de 2005, asunto C- 458/2003, Parking Brixen; 11 de mayo de 2006, asunto C-340/2004, Carbometro; 19 de abril de 2007, asunto C-295/05, ASEMFO vs. TRAGSA; 13 de noviembre de 2008, asunto C-324-07, Coditel; 10 de septiembre de 2009, asunto C-573/07, Sea Srl y Comune di Ponte Nossa; y, más recientemente, entre otras, la de 29 de noviembre de 2012, asuntos acumulados C- 182/11 y C-183/11, Econord.

La Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios no desarrollaba expresamente esta doctrina, pero permitía la no aplicación de esta Directiva para la adjudicación de contratos de servicios a poderes adjudicadores realizados en virtud de un "derecho exclusivo". La Jurisprudencia comunitaria, al amparo de este "derecho exclusivo", ha asumido la doctrina de los contratos "domésticos", definiendo las condiciones y requisitos para su aplicación. En el ámbito de los sectores excluidos, el Derecho comunitario recogía esta doctrina con requisitos más concretos en el artículo 23 de la Directiva 2004/17 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, al regular la figura de empresa asociada.

En el ámbito español, el TRLCSP recoge esta doctrina en la figura del medio propio, haciéndolo de una manera más clara y detallada que la Directiva 2004/18, si bien ha de completarse con lo establecido por la Jurisprudencia comunitaria al efecto. La Ley 31/2007 transpone literalmente lo previsto en la Directiva 2004/17, de manera que quedan exoneradas de aplicar esa Ley aquellas entidades que contraten directamente con empresas asociadas en virtud de lo dispuesto en el punto 4 y siguientes del artículo 18 de esa Ley. El régimen previsto en el TRLCSP para la contratación con medios propios incluye mayores requisitos y condiciones que el previsto en la Ley 31/2007 para la contratación con empresas asociadas.

El 26 de febrero de 2014 se aprobaron dos nuevas Directivas del Parlamento y del Consejo en estas materias: la Directiva 2014/24 relativa a la contratación pública y la Directiva 2014/25 sobre la contratación de entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, por las que se derogan las Directivas 2004/18 y 2004/17, respectivamente. La nueva Directiva 2014/24 regula en su artículo 12, los contratos públicos entre un poder adjudicador y "otra persona jurídica de Derecho público o privado" que quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva por constituir una figura análoga a la del medio propio. Por su parte, la nueva Directiva 2014/25 mantiene el régimen jurídico de empresa asociada que establecía la Directiva 2004/17.

La Jurisprudencia comunitaria concibe la doctrina de los contratos "domésticos" como una excepción a los principios de libre competencia y no discriminación. Por ello, establece que su aplicación práctica ha de tener carácter restrictivo y que las entidades que se declaren medio propio o, en su caso, empresa asociada deben cumplir estrictamente las condiciones para serlo, añadiendo que "la carga de probar que existen las circunstancias excepcionales" que requiere el encargo de tareas a través de una de estas figuras "incumbe a quien quiera beneficiarse de ella".

I.4.- TRÁMITE DE ALEGACIONES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las actuaciones practicadas fueron puestas de manifiesto al Presidente actual de INECO y a los de las demás entidades que se pudieran ver afectadas por lo manifestado en el Informe, a los que fueron presidentes de todas ellas durante el periodo fiscalizado y, también, a la Ministra de Fomento.

Han presentado alegaciones con idéntico contenido el Presidente de INECO y la Ministra de Fomento; también se han recibido cinco escritos de alegaciones de actuales y anteriores responsables de otras entidades a las que se hace referencia en el Informe.

Todas las alegaciones formuladas, que se acompañan al Informe, han sido analizadas y valoradas; como consecuencia de ese análisis, se han introducido en el texto los cambios que se han considerado oportunos, ya sea para aceptar su contenido o para exponer el motivo por el que no se han aceptado. En aquellos casos en que las alegaciones formuladas constituyen meras explicaciones o comentarios de hechos o situaciones descritos en el Informe –o de otros a los que no se hace referencia en él- no se ha alterado el texto del Informe. En todo caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe, con independencia de las consideraciones que se hayan manifestado en las alegaciones.

II.- RESULTADOS DE FISCALIZACIÓN

II.1.- INTRODUCCIÓN

Actividad realizada por INECO en 2012 y 2013

En el ejercicio 2011, el 92,5% de la actividad de INECO, por importe de 229.557 miles de euros, se encontraba en el mercado nacional, pasando en el ejercicio 2012 al 82,1%, con un importe de 180.577 miles y, posteriormente, en el ejercicio 2013 al 73,2%, con un importe de 137.050 miles. Esta disminución se ha debido, fundamentalmente, a las políticas de austeridad en inversión de infraestructuras llevadas a cabo en el sector público estatal español y al desarrollo de la actividad de INECO en el ámbito internacional. La distribución del negocio por mercados geográficos es la siguiente:

Cuadro nº 1

DISTRIBUCIÓN DEL NEGOCIO DE INECO POR MERCADOS GEOGRÁFICOS						
(miles de euros)						
	Ejercicio 2011		Ejercicio 2012		Ejercicio 2013	
	Importe	Porcentaje	Importe	Porcentaje	Importe	Porcentaje
Nacional	229.557	92,5%	180.577	82,1%	137.050	73,2%
Unión Europea	2.993	1,2%	5.153	2,3%	5.534	3,0%
Exterior	15.515	6,3%	34.154	15,5%	44.763	23,9%
TOTAL	248.065	100%	219.884	100%	187.347	100%

La disminución del peso del mercado nacional que muestran los datos del cuadro anterior se debe a las políticas de austeridad llevadas a cabo en el ámbito del sector público estatal y que han

afectado a la reducción de la inversión efectiva en las infraestructuras de transporte, ya que el negocio a nivel nacional de INECO se mantiene fundamentalmente con entidades del sector público estatal español.

La cifra de negocios de INECO por sectores de actividad en los ejercicios 2012 y 2013 es la siguiente:

Cuadro nº 2

CIFRA DE NEGOCIOS POR SECTORES DE ACTIVIDAD				
(miles de euros)				
	Ejercicio 2012		Ejercicio 2013	
	Importe	Porcentaje	Importe	Porcentaje
Ferrovionario	141.756	64,5%	121.324	64,8%
Aeronáutico	63.149	28,7%	44.705	23,9%
Intermodal	14.979	6,8%	21.318	11,4%
TOTAL	219.884	100%	187.347	100%

El volumen de negocio mantenido por INECO en el periodo fiscalizado con sus principales clientes se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 3

VOLUMEN DE NEGOCIO DE INECO CON SUS PRINCIPALES CLIENTES				
(miles de euros)				
CLIENTE	EJERCICIO 2012		EJERCICIO 2013	
	NÚMERO DE ENCARGOS	IMPORTE	NÚMERO DE ENCARGOS	IMPORTE
GRUPO AENA ¹	314	47.366	219	30.488
ADIF	1032	97.723	721	71.212
RENFE-Operadora	84	4.353	75	4.998
Ministerio de Fomento	136	21.049	130	24.819
TOTAL DE LOS PRINCIPALES CLIENTES	1.566	170.491	1.145	131.517
TOTAL GENERAL	2.190	219.884	1.746	187.347
PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL GENERAL		77,54%		70,20%

De los datos anteriores se obtiene que la mayor parte del negocio de INECO durante el periodo 2012-2013, se ha mantenido con sus Empresas accionistas, con Aena Aeropuertos, S.A. y con el Ministerio de Fomento, para quienes actuaba como empresa asociada o como medio propio, recibiendo sus encomiendas y encargos adjudicados directamente. El volumen de negocio mantenido con estas Entidades ascendió en esos ejercicios a 170.491 y 131.517 miles de euros, respectivamente, lo que supone el 77,54% y el 70,2% del total de la cifra de negocios de INECO en tales ejercicios.

¹ Se incluye sólo los principales clientes del Grupo AENA: AENA y Aena Aeropuertos, S.A.

El siguiente cuadro muestra los datos de los expedientes abiertos por INECO en los ejercicios 2012 y 2013 como consecuencia de encargos o encomiendas realizadas por el Grupo AENA, ADIF, RENFE-Operadora y el Ministerio de Fomento:

Cuadro nº 4

EXPEDIENTES INICIADOS POR INECO POR ENCARGOS O ENCOMIENDAS				
(miles de euros)				
CLIENTE	EJERCICIO 2012		EJERCICIO 2013	
	NÚMERO DE ENCARGOS	PRESUPUESTO	NÚMERO DE ENCARGOS	PRESUPUESTO
GRUPO AENA ²	49	17.065	62	23.465
ADIF	133	42.896	120	35.473
RENFE-Operadora	16	4.316	24	4.193
MINISTERIO DE FOMENTO	22	16.692	32	13.035
TOTAL DE LOS PRINCIPALES CLIENTES	220	80.969	238	76.166
TOTAL GENERAL	418	214.246	426	120.780
PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL GENERAL		37,79%		63,06%

El menor porcentaje en el ejercicio 2012 que muestra el cuadro anterior se debe, fundamentalmente, a que en ese ejercicio se registraron encargos por un importe total de 97.620 miles de euros relacionados con el proyecto ferroviario de alta velocidad Meca-Medina, que supone más del 45% del total de presupuesto de los encargos.

Requisitos para actuar como medio propio

El artículo 24.6 del TRLCSP define el medio propio y servicio técnico (en adelante medio propio) de uno o varios poderes adjudicadores como aquel ente, organismo o entidad del sector público que cumpla tres condiciones que se exponen a continuación.

- a) La primera condición es que realice una parte esencial de su actividad para el poder adjudicador.
- b) La segunda condición que debe cumplir un medio propio para ser tal es que el poder adjudicador al que sirve ostente sobre él un control análogo al que puede ejercer sobre sus propios servicios, aclarando el propio artículo 24.6 TRLCSP que, en todo caso, se da este control cuando las encomiendas de gestión sean de ejecución obligatoria para sus medios propios de acuerdo con las instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante y cuando su retribución se fije en virtud de tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependen. La Jurisprudencia comunitaria establece que el control se ha de realizar por el poder adjudicador como si se tratara de sus propios servicios, no pudiéndose negar el medio propio a ejecutar las tareas que le hayan sido encomendadas, para lo cual se hace necesario que sea el poder adjudicador encomendante quien decida los aspectos relevantes del encargo.

² Se incluye sólo los principales clientes del Grupo AENA: AENA y Aena Aeropuertos, S.A.

- c) Por último, el artículo 24.6 del TRLCSP requiere que los medios propios sean íntegramente de titularidad pública; como ya se ha expuesto, INECO cumple esta condición, al ser sus accionistas entidades íntegramente de titularidad estatal.

Requisitos para actuar como empresa asociada

En relación con los requisitos para actuar como empresa asociada previstos en la Ley 31/2007 hay que señalar lo siguiente:

- a) Una entidad actúa como empresa asociada cuando una entidad contratante de la Ley 31/2007, en el ámbito de aplicación de esta Ley, le adjudica directamente contratos sin aplicar los procedimientos previstos en dicha norma. El ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 31/2007 está constituido por las entidades que realicen determinadas actividades y solo en lo que se refiere en la contratación relacionada con estas actividades; las actividades que detalla la Ley se refieren a los sectores del agua, gas y calefacción, electricidad, servicios de transporte, servicios postales y prospección y extracción de petróleo, gas, carbón y otros combustibles sólidos, así como la puesta a disposición de transportistas aéreos, marítimos o fluviales de terminales de transporte.
- b) Para poder adjudicar directamente, los apartados 5 y siguientes del artículo 18 de la Ley 31/2007 establecen unos requisitos que transcriben casi literalmente lo establecido en el artículo 23 de la Directiva 2004/17 y que se refieren al volumen de negocio que debe mantener la entidad adjudicataria con las entidades para las que puede actuar como empresa asociada.
- c) La Ley 31/2007 no establece ningún requisito de titularidad para que una entidad pública actúe como empresa asociada, refiriéndose el artículo 18.4, simplemente, a estar incluida en una relación de dominio con la entidad contratante de la Ley.

Calificación de INECO como poder adjudicador a efectos del TRLCSP

El artículo 3.3 b) del TRLCSP establece las dos condiciones que se deben cumplir para considerar poder adjudicador a aquellos sujetos públicos (incluidas las empresas públicas) que no tengan la consideración de Administración Pública:

- a) Condición de funcionalidad o finalidad, al exigirse que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan el carácter de mercantil o industrial.
- b) Condición de control, ya que se requiere que uno o varios poderes adjudicadores financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

La condición de control se da en INECO en tanto que en su capital participan, en más del 50%, entidades que integran el sector público estatal que tienen carácter de poder adjudicador y que controlan su gestión y determinan los nombramientos de sus administradores y equipos directivos.

Tal y como puso de manifiesto este Tribunal en su Informe de fiscalización para el “Análisis de la adecuación de los procedimientos de contratación aplicados por las empresas estatales no financieras al marco legal establecido a partir de la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público”, el artículo 3.3.b) establece el carácter finalista de los poderes adjudicadores al

requerir que hayan sido "...creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general no mercantil o industrial...". La Ley y la Jurisprudencia entienden el carácter finalista como la razón por la que la entidad existe, independientemente de la actividad que desarrolle. Así, una entidad tendría la consideración de poder adjudicador aunque se dedique únicamente a actividades mercantiles o industriales si, con el ejercicio de estas actividades, se pretendiera satisfacer un interés general no mercantil o industrial. Al respecto, la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 22 de mayo de 2003 (asunto C-18/01, Korhonen y otros), considera poder adjudicador a una entidad pública dedicada a la actividad inmobiliaria (actividad de carácter típicamente mercantil), ya que perseguía con ella el desarrollo económico y social de una zona geográfica, lo que representa una finalidad de interés general no mercantil o industrial. De la Jurisprudencia comunitaria se deduce que, siempre que los poderes públicos pretendan el desarrollo económico, social o cultural del Estado o de un área geográfica determinada, se está persiguiendo satisfacer un interés no mercantil o industrial.

Además, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el Tribunal de Justicia, para que una entidad tenga la consideración de poder adjudicador a efectos de la Directiva 2004/18, basta con que exista una actividad que satisfaga un interés general de carácter no mercantil o industrial, independientemente del volumen que esta actividad suponga con respecto al resto de actividades de carácter mercantil o industrial que la entidad desarrolle, pudiendo llegar a ser una parte pequeña respecto al volumen total de su actividad; lo anterior es compatible con que la entidad mantenga como objetivo el ánimo de lucro en la mayor parte de su actividad y con que este sea su principal objetivo.

La finalidad de INECO está marcada por su actividad como medio propio y como empresa asociada, en la que participa de los fines que persiguen sus poderes adjudicadores que, en muchos casos, consisten en satisfacer necesidades de interés general no mercantil o industrial; esto es consecuencia de la estrecha vinculación que existe entre la Sociedad y sus poderes adjudicadores, como se expone más adelante en el apartado II.3. de este Informe. Incluso, cuando actúa fuera de su carácter de medio propio y empresa asociada, en numerosas ocasiones persigue fines de carácter no mercantil o industrial como es fomentar la presencia de España en el ámbito internacional, muy unido al concepto "Marca España". Así, por ejemplo, desde el ejercicio 2012 la Entidad participa en el Plan Estratégico 2012-2020 del Ministerio de Fomento, principalmente en el eje 2 de "Reforzar el liderazgo internacional y nuestro posicionamiento en los mercados exteriores", que persigue la plena incorporación de España en la globalización, promoviendo el protagonismo de nuestras empresas, instituciones y productos en el extranjero con la finalidad de promover el crecimiento económico y la creación de empleo.

Por otra parte, según la jurisprudencia comunitaria uno de los elementos fácticos determinantes para poder apreciar en cada caso concreto si se pretende satisfacer un interés general no mercantil o industrial son las condiciones en las que la entidad ejerce su actividad, en particular al hecho de "la no asunción de los riesgos derivados de la actividad". INECO realiza la mayor parte de su actividad como medio propio o empresa asociada, recibiendo encargos mediante adjudicaciones directas en los que no actúa en libre competencia y a los que se aplican unas tarifas (que se analizan en el apartado II.6.1 de este Informe) que le han permitido obtener beneficios económicos (como se indica en el apartado II.6.2), limitándose sustancialmente los riesgos asumidos por la Sociedad.

Todo ello llevaría a considerar que la calificación de INECO más ajustada al ordenamiento jurídico, interpretado de acuerdo con la Jurisprudencia comunitaria, sería la de poder adjudicador que no tiene el carácter de Administración Pública, aunque la Sociedad no se considera como tal,

rigiéndose su régimen de contratación en materia de servicios, suministros y obras, principalmente, por sus instrucciones internas de acuerdo con lo previsto en el artículo 192 TRLCSP.

Cuestiones relativas a la localización de la documentación

En el curso de la Fiscalización se ha detectado, con cierta frecuencia, que INECO no localizaba fácilmente la información solicitada por este Tribunal debido, según lo manifestado por la Sociedad, en parte, a los diversos cambios organizativos que se han venido produciendo a lo largo de los años; en concreto, en el periodo 2012 y 2013, la evolución de los organigramas de la Sociedad plasman importantes cambios organizativos como consecuencia, principalmente, del paso de un sistema de organización vertical, por áreas de negocio, a una organización orientada a un sistema matricial en la gestión de proyectos. INECO contaba con herramientas informáticas para archivar la documentación de los proyectos, aunque no se encontraba toda la documentación del proyecto en esas herramientas sino que, con carácter general, esa información era archivada por el encargado del proyecto o, si se trataba de información recopilada o generada por el personal de control de gestión, por el empleado que realizaba tal control. Si bien no se ha observado que esta circunstancia tuviera una incidencia significativa sobre la gestión y control del proyecto, sí supone una pérdida de eficiencia en la utilización de los recursos cuando se necesita la información histórica del proyecto o cuando se produce un retraso significativo del cierre del proyecto, situación que afecta especialmente a los expedientes más antiguos.

II.2.- ANÁLISIS DEL VOLUMEN DE ACTIVIDAD

II.2.1.- Análisis del volumen de actividad como empresa asociada

El artículo 18.5 de la Ley 31/2007 exige a una empresa para actuar como empresa asociada mantener como mínimo el 80% del volumen de negocios de los últimos tres años con las empresas con las que esté asociada en los términos del artículo 18.4, estableciendo que el cálculo se ha de hacer tratando por separado el volumen de negocios generado por los contratos de servicios, los de suministro y los de obra. Esta distinción no resulta de aplicación al caso de INECO, en tanto que sólo presta servicios y no realiza obras ni suministros.

Como se ha señalado, para la actuación de INECO como empresa asociada en los términos del artículo 18.4 de la Ley 31/2007, el artículo 18.5 considera el volumen de actividad de los tres ejercicios anteriores, aunque no requiere que ese volumen de actividad sea el mantenido exclusivamente con las entidades contratantes que realizan los encargos al amparo de esta Ley, sino con el conjunto de las entidades que se consideren empresas asociadas, independientemente de que estas entidades sean o no entidades contratantes de la Ley 31/2007. En este sentido, el artículo 18.4 de la Ley 31/2007 introduce un concepto amplio de empresa asociada en el que se incluye cualquier entidad que se encuentre dentro de una misma relación de dominio entre entidades, entendiendo como tal, además de la empresa que, en virtud del artículo 42 del Código de Comercio, presente cuentas anuales consolidadas con las de la entidad contratante que adjudica el contrato, “aquella sobre la cual la entidad contratante pueda ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante... o que pueda ejercer una influencia dominante sobre la entidad contratante, o que, como la entidad contratante, esté sometida a la influencia dominante de otra empresa por razón de propiedad o participación financiera o en virtud de las normas que las rigen”.

Además, hay que tener en cuenta, de acuerdo con la Jurisprudencia comunitaria, que el poder adjudicador o entidad contratante para quien el medio propio o empresa asociada realiza la

actividad puede no ser quien la financie. Por ello, a efectos de verificar el cumplimiento del requisito del volumen de actividad se ha tenido en cuenta la entidad que realiza el encargo y no quien lo financia.

Por último, también se ha tenido en cuenta a efectos de los cálculos del volumen de actividad la que INECO prestaba a las entidades contratantes para las que actuaba como empresa asociada a través de su participación en una Unión Temporal de Empresas a la que facturaba.

Los siguientes cuadros indican el cumplimiento por INECO del requisito para actuar como empresa asociada en los ejercicios 2012 y 2013, consistente en mantener en los tres ejercicios anteriores un volumen de negocio medio no inferior al 80% con las entidades para las que la sociedad pueda considerarse empresa asociada:

Cuadro nº 5

CUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DEL VOLUMEN DE ACTIVIDAD PARA 2012			
(miles de euros)			
EJERCICIO	VOLUMEN DE NEGOCIO CON EMPRESAS ASOCIADAS	VOLUMEN DE NEGOCIO TOTAL DE INECO	PORCENTAJE DE ACTIVIDAD CON EMPRESAS ASOCIADAS
2009 ³	304.797	332.902	91,56
2010	243.351	266.388	91,35
2011	219.614	248.065	88,53
TOTAL 2009-2011	767.762	847.355	90,61

Cuadro del cumplimiento del requisito para el ejercicio 2013:

Cuadro nº 6

CUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DEL VOLUMEN DE ACTIVIDAD PARA 2013			
(miles de euros)			
EJERCICIO	VOLUMEN DE NEGOCIO CON EMPRESAS ASOCIADAS	VOLUMEN DE NEGOCIO TOTAL DE INECO	PORCENTAJE DE ACTIVIDAD CON EMPRESAS ASOCIADAS
2010	243.351	266.388	91,35
2011	219.614	248.065	88,53
2012	175.997	219.884	80,04
TOTAL 2010-2012	638.962	734.337	87,01

De los cuadros anteriores se deduce que durante los ejercicios 2012 y 2013 al actuar INECO como empresa asociada cumplía con los requisitos de actividad exigidos por el artículo 18.5 de la Ley 31/2007. Si bien, también muestran una disminución progresiva del porcentaje que supone el volumen de negocio mantenido con empresas asociadas con respecto al volumen de negocio total de la Sociedad.

El cumplimiento del requisito para el ejercicio 2014, para cuyo cálculo se incluyen los datos de los ejercicios 2012 y 2013, objeto de esta Fiscalización, se muestra a continuación:

³ En el ejercicio 2010, INECO absorbió a Tecnología e Investigación Ferroviaria, S.A. (TIFSA). Por ello para los datos del ejercicio 2009 se han tenido en cuenta la suma de los datos de volumen de actividad de INECO y de TIFSA.

Cuadro nº 7

CUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DEL VOLUMEN DE ACTIVIDAD PARA 2014			
(miles de euros)			
EJERCICIO	IMPORTE DE ACTIVIDAD CON EMPRESAS ASOCIADAS	IMPORTE DE ACTIVIDAD TOTAL	PORCENTAJE DE ACTIVIDAD CON EMPRESAS ASOCIADAS
2011	219.614	248.065	88,53
2012	175.997	219.884	80,04
2013	136.186	187.347	72,69
TOTAL 2011-2013	531.797	655.296	81,15

El anterior cuadro muestra el cumplimiento del requisito para actuar como empresa asociada también en el ejercicio 2014; no obstante, del análisis individualizado por ejercicios se observa que en el ejercicio 2013 se ha reducido considerablemente el porcentaje de negocio con empresas asociadas con respecto al negocio total, confirmando la tendencia a disminuir anteriormente indicada en este Informe.

II.2.2.- Análisis del volumen de actividad como medio propio

El artículo 24.6 del TRLCSP establece que el medio propio debe realizar la parte esencial de su actividad para los poderes adjudicadores a los que sirve como tal. A este respecto, hasta la aprobación en febrero de 2014 de la nueva Directiva 2014/24, la normativa y la Jurisprudencia comunitaria y española no concretaban qué se entendía por parte esencial de la actividad, aunque, según establecía la Jurisprudencia comunitaria, la actividad de la entidad que fuera ajena a la que mantiene con los poderes adjudicadores de los que es medio propio ha de tener carácter marginal. Ahora, la nueva Directiva comunitaria sobre contratación del sector público, pendiente de transponer a nuestro Derecho interno, concreta la parte esencial de la actividad en el 80%.

El requisito de volumen de actividad mínimo establecido en el artículo 24.6 TRLCSP se refiere a la actividad en general mantenida por el medio propio con sus poderes adjudicadores, incluyendo las contrataciones con sus poderes adjudicadores que actúen como entidades contratantes de la Ley 31/2007.

Los Estatutos de INECO indican que es “medio propio y servicio técnico” de la Administración General del Estado y de cualquier otro poder adjudicador integrado en su ámbito. A efectos de este Informe se ha tenido en cuenta como parte esencial de su actividad el 80% de la cifra de negocios mantenida por INECO con cualquier poder adjudicador del ámbito de la Administración General del Estado. La normativa no indica el periodo que se ha de tener en cuenta a efectos de determinar el cumplimiento del requisito del volumen de actividad para actuar en un ejercicio económico como medio propio; a efectos de esta fiscalización, se ha considerado el volumen de actividad del ejercicio cerrado inmediato anterior, analizándose los volúmenes de negocio mantenidos con los poderes adjudicadores de INECO en los ejercicios 2011, 2012 y 2013⁴. El siguiente cuadro muestra las cifras y porcentajes de este volumen de negocios por ejercicios:

⁴ La cuantificación de la parte esencial del volumen de actividad en un mínimo del 80% es el criterio mantenido por el Tribunal de Cuentas en el “Informe de Fiscalización para el Análisis de la adecuación de los procedimientos de contratación aplicados por las empresas estatales no financieras al marco legal establecido a partir de la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público”. Ante la falta de determinación en la normativa y en la jurisprudencia del periodo en el que se debe cuantificar el volumen de actividad, se ha

Cuadro nº 8

CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE VOLUMEN DE ACTIVIDAD EN LOS EJERCICIOS 2011, 2012 y 2013			
(miles de euros)			
EJERCICIO	VOLUMEN DE NEGOCIO CON PODERES ADJUDICADORES ⁵	VOLUMEN DE NEGOCIO TOTAL DE INECO	PORCENTAJE DE ACTIVIDAD CON PODERES ADJUDICADORES
2011	218.608	248.065	88,13
2012	174.309	219.884	79,27
2013	133.230	187.347	71,11

De acuerdo con los datos anteriores, sólo para el ejercicio 2012 el volumen de actividad mantenido con INECO con sus poderes adjudicadores en el ejercicio anterior habría alcanzado el 80%, porcentaje que, como se ha señalado, se ha considerado en esta Fiscalización como mínimo para estimar la “parte esencial” del volumen de actividad que exige el artículo 24.6 del TRLCSP. Si se tuviera en cuenta la media del volumen de actividad de los tres ejercicios anteriores, según establece la nueva Directiva 2014/24 pendiente de transponer a nuestro Derecho interno, en el período fiscalizado y, también, en 2014 se habría cumplido el requisito del volumen de actividad.

II.2.3.- Comentarios generales sobre el volumen de actividad como empresa asociada y como medio propio

En el curso de la Fiscalización se ha puesto de manifiesto que INECO no venía calculando el volumen de actividad mantenido con las entidades que se consideran empresas asociadas en los términos del artículo 18.4 de la Ley 31/2007, ni con los poderes adjudicadores a los que sirve como medio propio de acuerdo con sus Estatutos. De ello deriva que las entidades que adjudicaban directamente encargos a INECO como medio propio o como empresa asociada no podían tener certeza del cumplimiento de los parámetros de volumen de actividad exigidos por la normativa. A efectos de poder proporcionar la información solicitada en esta Fiscalización, a partir de la información general del volumen de actividad por cliente y tipo de cliente con la que contaba, la Sociedad ha elaborado los datos acumulados y sus respectivos detalles del volumen de actividad con empresas asociadas y con poderes adjudicadores.

En el desarrollo de los trabajos de la Fiscalización, se ha puesto de manifiesto la reducción de la actividad de INECO con sus poderes adjudicadores y empresas asociadas durante el periodo fiscalizado, consecuencia, fundamentalmente, de las políticas de austeridad llevadas a cabo en el sector público estatal y, paralelamente, una búsqueda de nuevo negocio en el mercado internacional, lo que ha llevado a que en 2013 el volumen de actividad mantenido con sus poderes adjudicadores fuera de un 71,11% y con empresas asociadas del 72,69%. Conviene señalar que, para ser tenida en cuenta a efectos del requisito de volumen de actividad, la actuación de INECO

optado, al igual que en ese Informe, por la solución más sencilla de la que dispondría la entidad que tenga la condición de medio propio en el momento de actuar como tal: el volumen de actividad del ejercicio cerrado inmediato anterior. En todo caso, se trata de criterios estimados por este Tribunal al no concretarse estos aspectos en la normativa, cuya no observancia no supone un incumplimiento legal.

⁵ En su escrito de alegaciones, INECO indica unos importes del volumen de negocios con poderes adjudicadores que suponen cierta variación con respecto a los indicados en este Informe, al incluir proyectos internacionales que no se han computado por el Tribunal. Los importes indicados en el trámite de alegaciones por la Sociedad no han sido justificados en este trámite, por lo que no procede modificar los incluidos en el Informe, que fueron obtenidos en el curso de los trabajos de fiscalización.

en el ámbito internacional debería ser consecuencia de su participación, debidamente fundamentada, en la consecución de los objetivos propios de sus poderes adjudicadores o, en su caso, de las entidades contratantes de la Ley 31/2007 a las que sirve como empresa asociada.

El volumen de actividad de INECO generado por el negocio internacional, que no resulta de encomiendas de gestión ni se ha mantenido con empresas asociadas, ha aumentado de 2011 a 2013 en un 134,65%, siendo su evolución en ese periodo la que se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 9

EVOLUCIÓN DEL NEGOCIO INTERNACIONAL DE INECO 2011-2013				
(miles de euros)				
Ejercicio 2011	Ejercicio 2012	Porcentaje Variación 2011/2012	Ejercicio 2013	Porcentaje Variación 2012/2013
17.565	34.752	97,85	41.217	18,60

II.3.- CUMPLIMIENTO DE OTROS REQUISITOS

En primer lugar, en relación con el alcance del cumplimiento de los requisitos para actuar como medio propio o como empresa asociada, hay que destacar que la Jurisprudencia comunitaria establece que la aplicación práctica de la doctrina “in house providing” ha de tener carácter restrictivo y que las entidades que se declaren medio propio y servicio técnico o, en su caso, empresa asociada deben cumplir estrictamente las condiciones para serlo.

INECO estaba íntegramente participado por AENA, ADIF y RENFE-Operadora, que son entidades públicas empresariales de la Administración General del Estado; cumpliendo así el requisito del artículo 24.6 TRLCSP de ser íntegramente de titularidad pública.

El artículo 24.6 del TRLCSP exige que el carácter de medio propio y servicio técnico de una entidad se reconozca expresamente en su norma de creación o en sus estatutos, indicando las entidades a las que sirve como medio propio y el régimen de encomiendas que se le pueda conferir o las condiciones en las que se le puede adjudicar contratos. Al respecto, sus Estatutos configuran a INECO como medio propio y servicio técnico de la Administración General del Estado y de cualquier otro poder adjudicador dependiente de ella, estableciendo que de estas entidades podrá recibir encargos de actuaciones mediante encomiendas de gestión, que serán de ejecución obligatoria para la Sociedad, se retribuirán mediante tarifas y llevarán aparejada la potestad para el órgano que confiere el encargo de dictar las instrucciones necesarias para su ejecución.

De acuerdo con la Jurisprudencia comunitaria, la figura del medio propio tiene carácter excepcional y los requisitos para actuar como tal han de interpretarse en sentido estricto, de lo que se desprende que debe concretarse en los estatutos o normas de creación del medio propio las actividades en las que va a ejercer como tal y el régimen de tarifas a aplicar en cada una de estas actividades, debiéndose deducir claramente el carácter obligatorio de ejecutar las tareas encomendadas.

Al principio del periodo fiscalizado, el objeto social de INECO de acuerdo con sus Estatutos era:

“La prestación de servicios y la realización de estudios de consultoría, proyectos de ingeniería, asistencia técnica y dirección de la ejecución de obras e instalaciones, la planificación, mantenimiento y gestión de infraestructuras, superestructuras, material y servicio de transporte de viajeros y mercancías en su más amplia consideración, contemplando todos los modos de

transporte y para toda clase de entidades, empresas o personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras. La Sociedad se podrá ocupar también de las técnicas conexas de energía, telecomunicaciones, señalización, medioambientales, de arquitectura y edificación, de urbanismo y ordenación del territorio, de estructuras en general, de geotecnia, ejecución de obras, ingeniería de sistemas y servicios de la sociedad de la información y cuantas prácticas se precisen para la gestión integral de proyectos.

Además, en materia de carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y aeronáutica, actividades logísticas y concesiones administrativas se ocupará de la investigación y desarrollo de los medios, equipos, procedimientos, aplicaciones, tecnologías y normativa, así como de la gestión, gerencia y explotación de todas aquellas actividades relacionadas con el transporte y su economía en todas sus componentes y manifestaciones”.

El 10 de diciembre de 2013, la Junta General de Accionistas de INECO modificó su objeto social, ampliando el ámbito de actuación, pudiendo prestar sus servicios en relación con infraestructuras de carácter social, indicando a título de ejemplo: hospitales, colegios y viviendas.

La redacción del segundo párrafo relativo a su objeto social permite una gran amplitud a la actuación de INECO como medio propio, pudiendo actuar más allá de los aspectos técnicos de ingeniería en que, de acuerdo con su estructura organizativa y la orientación que se ha venido dando a su actividad, consiste la especialidad de la Sociedad y que justificaría su condición de medio propio y servicio técnico. Dado el carácter excepcional que tiene la aplicación de la doctrina “in house providing”, no cabe que un poder adjudicador se provea en la mayoría de las actividades que realiza a través de su medio propio, sino que ha de utilizarlo para aspectos determinados. De la redacción de sus Estatutos, parece deducirse que cabría actuar en otros tipos de consultoría distintos del ámbito de la ingeniería siempre que tuvieran relación con el transporte o con infraestructuras de carácter social, en ambos casos en un sentido muy amplio. En la muestra de expedientes especialmente analizados en esta Fiscalización se han detectado tres casos en los que el objeto no tiene que ver con la actividad específica de la Sociedad, consultoría relacionada con ingeniería, si bien se trata de casos en los que la Sociedad actuaba como empresa asociada:

- Expediente 110102, cuyo objeto es la “Asistencia Técnica para el apoyo en la tramitación de las reclamaciones en los aeropuertos en la red de AENA” con un presupuesto de 771 miles de euros.
- Los expedientes 100803 y 111611, que consistían fundamentalmente en la realización de encuestas con unos presupuestos de 1.269 y 245 miles de euros, respectivamente.

De acuerdo con todo lo anterior, y teniendo en cuenta el carácter excepcional con el que se considera a los contratos domésticos en el ámbito de la Jurisprudencia comunitaria, la adjudicación directa de estos contratos en actividades que no se encuentran dentro de la especificidad técnica que justifica la utilización de INECO como medio propio o empresa asociada resulta contraria al principio de libre concurrencia que recogen los Tratados Comunitarios.

Tal y como este Tribunal de Cuentas viene señalando⁶, cuando el objeto social de la entidad que actúa como medio propio sea genérico, sus estatutos o su norma de creación, al establecer las actividades para las que puede actuar como medio propio, no deberían referirse a la totalidad de ese objeto social sino especificar las actividades en las que puede actuar como medio propio. Los

⁶ Véase el Informe de fiscalización para el “Análisis de la adecuación de los procedimientos de contratación aplicados por las empresas estatales no financieras al marco legal establecido a partir de la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público”

Estatutos de INECO no recogían limitación ninguna, pudiendo actuar como medio propio en todo su objeto social.

En sus Estatutos se establece que las encomiendas se retribuirán mediante tarifas, pero sin mencionar quién las aprueba que, de acuerdo con el artículo 24.6 TRLCSP, serán las entidades de las que dependa INECO. Al respecto, la Sociedad aplica las tarifas que aprueba el Ministerio de Fomento y publica en el Boletín Oficial del Estado. El artículo también establece que en los estatutos del medio propio debe figurar el régimen de las encomiendas, por lo que parece necesario que se indique quién ha de fijar las tarifas como parte esencial del régimen de encomiendas, en tanto que las tarifas a aplicar son un elemento que puede disuadir al poder adjudicador de encomendar una tarea, lo cual sería contrario al mandato de la Ley de que el medio propio no se pueda negar a ejecutar una tarea.

El artículo 1 bis de los Estatutos de INECO cumple con los requisitos del artículo 24.6 TRLCSP que requieren que se precise el régimen de las encomiendas que se les pueda conferir o las condiciones en las que podrán adjudicárseles los contratos, y se determine 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.

Por otra parte, la previsión en los Estatutos de que “la sociedad podrá también celebrar con las entidades respecto de las que se configura como medio propio y servicio técnico cualquier tipo de negocio jurídico, incluyendo la realización de obras, servicios y suministros, rigiéndose tales negocios por las cláusulas que acuerden las partes en lo referente a su objeto, precio y condiciones, en el marco de la normativa respectivamente aplicable en función del objeto del contrato” es aceptable cuando INECO actúe como empresa asociada con los poderes adjudicadores a los que sirve al amparo de lo previsto en el artículo 18.1 de la Ley 31/2007.

Según indica INECO en su escrito de alegaciones, al establecer sus Estatutos que “... en los casos en que la legislación específica aplicable así lo prevea las relaciones con la Administración General del Estado y los poderes dependientes de ella con la sociedad se instrumentarán a través de convenios de colaboración o de gestión directa” podría mantener una relación convencional mediante la suscripción de convenios de colaboración con los poderes adjudicadores a los que sirve como medio propio. Sin embargo, se debe tener en cuenta que esta posibilidad supone una capacidad negociadora que es contraria al cumplimiento del requisito de control por parte de los poderes adjudicadores consistente en ejercer sobre sus medios propios un control análogo al ejercido sobre sus propios servicios. Además, el artículo 24.6 TRLCSP prohíbe a los medios propios acudir a las licitaciones de sus poderes adjudicadores, por lo que con menor razón cabría aceptar una negociación directa entre el medio propio y su poder adjudicador.

En la muestra de expedientes analizados especialmente en esta Fiscalización, se ha detectado documentos que recogían acuerdos para la prestación de servicios entre la Sociedad y un poder adjudicador al que servía como medio propio y que no tenían el carácter de entidad contratante de la Ley 31/2007, acuerdos que suponían verdaderas declaraciones de voluntad por ambas partes; en concreto un Convenio de colaboración (denominado Acuerdo marco de colaboración) en materias de interés común, suscrito en octubre de 2009 entre el Centro de Estudios de Experimentación de Obras Públicas (CEDEX)⁷ e INECO por el que las dos Entidades se comprometen a prestarse apoyo técnico en tareas de sus respectivas áreas de especialización; en

⁷ La calificación de CEDEX como poder adjudicador viene determinada por ser un organismo autónomo, ya que el artículo 3.2 del TRLCSP clasifica, a efectos de esta Ley, a este tipo de entes como Administraciones Públicas, que de acuerdo con el apartado siguiente de ese artículo se consideran poderes adjudicadores.

ejecución del Acuerdo han resultado tres contratos, llamados adendas, la segunda y la tercera vigentes en el periodo 2012 y 2013 con un presupuesto de 1.457 y 1.388 miles de euros, respectivamente.

En la información proporcionada por INECO en esta Fiscalización se ha puesto de manifiesto que en el periodo 2012-2013 estaban vigentes 10 contratos con el Ministerio de Fomento, 6 por un importe total de 6.578 miles de euros que fueron suscritos en el ejercicio 2008 con posterioridad al reconocimiento de su condición de medio propio en los Estatutos de la Sociedad y 4 por un importe total de 1.645 miles que fueron suscritos con posterioridad al ejercicio 2008.

II.4.- RELACIONES DE INECO CON LAS ENTIDADES A LAS QUE SIRVE COMO MEDIO PROPIO Y COMO EMPRESA ASOCIADA

En este apartado del Informe se analizan las relaciones de INECO con las entidades a las que sirve como medio propio y como empresa asociada con el objeto de evaluar si las estructuras de control mantenidas por los poderes adjudicadores a los que la Sociedad sirve como medio propio, permiten un control análogo al que realizan sobre sus propios servicios, como prevé el artículo 24.6 TRLCSP y que define la Jurisprudencia comunitaria.

Al respecto, la Jurisprudencia comunitaria analiza el alcance del control que deben realizar los poderes adjudicadores sobre los órganos de gobierno de sus medios propios a efectos de considerar si ejercen un control análogo al que realizan sobre sus propios servicios (sentencias de los casos Brixen, Carbometro y Comune di Ponte Nossa, entre otras). El TJUE establece que este control ha de permitir una influencia determinante en las decisiones del medio propio, tanto sobre los objetivos estratégicos como sobre las decisiones “importantes”. Además, el Tribunal de Justicia establece que no basta con la capacidad de acción que el derecho de sociedades reconoce a la mayoría de los socios ni con nombrar a todos los miembros del consejo de administración, sino que se requiere un control especial que restrinja la libertad de acción en la toma de decisiones del órgano de gobierno del medio propio, cómo, por ejemplo, un derecho de veto especial a favor de sus poderes adjudicadores sobre las decisiones relevantes del órgano de gobierno o la obligación de éste, antes de adoptar la decisión, de recabar una autorización de un comité formado por aquellos para los que la empresa sirva como medio propio.⁸

Al analizar este control es necesario recordar que la doctrina “in house providing”, recogida por la Jurisprudencia comunitaria, persigue que los requisitos jurídicos para el ejercicio de la actividad contractual por una unidad de decisión no influyan en su manera de organizarse, pudiendo dividirse en varias personas jurídicas y adoptar las formas jurídicas que estime conveniente, siempre que se mantenga tal unidad de decisión.

Esta unidad de decisión se viene a recoger en la figura del medio propio regulada por el TRLCSP como una relación de subordinación del medio propio que recibe la encomienda al ente que le encarga la tarea. Al respecto, la Ley 31/2007 no prevé una relación de subordinación de la entidad contratada a tenor de su artículo 18.4, pero sí una relación de dominio entre esta entidad y la que realiza el encargo. La posición de dominio puede ser de la entidad contratante sobre la empresa que actúa como asociada, ser de esta última sobre la primera o encontrarse ambas dentro del ámbito de dominio de una tercera entidad.

⁸ Aspectos tratados en el Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas de para el “Análisis de la adecuación de los procedimientos de contratación aplicados por las empresas estatales no financieras al marco legal establecido a partir de la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público”

En general, la toma de decisiones importantes y el establecimiento de objetivos estratégicos alcanza a toda la actividad de las entidades instrumentales, en tanto que directa o indirectamente influye en la asignación de recursos tanto para su actividad con poderes adjudicadores o entidades contratantes de la Ley 31/2007 como al resto de su actividad. Por lo que el control sobre las decisiones importantes y los objetivos estratégicos se ha de extender a cualquier parte de la actividad de INECO, ya sea actuando como medio propio, empresa asociada o con terceros.

La mayoría de los encargos recibidos por INECO como empresa asociada los realizaban entidades contratantes que tenían, a su vez, el carácter de poderes adjudicadores a los que servía (al configurarse la Sociedad en sus Estatutos como medio propio y servicio técnico de la Administración General del Estado y de cualquier otro poder adjudicador dentro del ámbito de esta Administración), por lo que, en principio, les correspondería ejercer sobre INECO el control análogo al de sus propios servicios, previsto en el artículo 24.6 del TRLCSP.

En la práctica, si bien INECO ha venido actuando como medio propio y empresa asociada de varios Ministerios y de poderes adjudicadores dependientes de ellos, el principal núcleo de sus actividades se desarrolla dentro del llamado Grupo del Ministerio de Fomento, formado por este Ministerio y sus entidades dependientes, entre las que también se encuentra INECO. La actuación de varios poderes adjudicadores sobre un mismo medio propio ha sido tratada por la Jurisprudencia comunitaria en repetidas ocasiones (entre otras, en las sentencias del TJUE de 19 de abril de 2007, asunto ASEMFO; de 13 de noviembre de 2008, asunto Coditel Brabant; de 10 de septiembre de 2009, asunto Sea Srl y Comune di Ponte Nossa; y la de 29 de noviembre de 2012, asunto Econord), de la que se deduce que, cuando un medio propio sirva a varios poderes adjudicadores, estos han de coordinarse entre sí para ejercer el debido control sobre el medio propio. Resulta evidente que si es elevado el número de poderes adjudicadores a los que sirve, como ocurre en el caso de la Sociedad, se hace más complejo mantener una unidad de decisión entre el medio propio y sus poderes adjudicadores, requiriendo mayor esfuerzo en la coordinación y control; teniendo en cuenta que en el caso de la Sociedad, la actividad principal con sus poderes adjudicadores se realiza con entidades que dependen del Ministerio de Fomento, este Ministerio tendría una posición jerárquica más favorable para coordinar y controlar las relaciones entre la Sociedad y sus poderes adjudicadores.

Por todo lo anterior, en el curso de esta Fiscalización se han analizado las relaciones de INECO con el ámbito del Grupo del Ministerio de Fomento, especialmente con este Ministerio y los accionistas principales de INECO, fundamentalmente, examinando documentación de la Sociedad y del Ministerio, realizando entrevistas y, en su caso, solicitando aclaraciones por escrito.

Del análisis de los Estatutos y las actas de los órganos de gobierno de INECO, así como de los principales procedimientos de gestión, no se desprende la existencia de sistemas de autorización y control que garantizaran que las decisiones importantes y los objetivos estratégicos se tomaran por los poderes adjudicadores de los que depende el medio propio (las entidades accionistas o del Ministerio de Fomento); al respecto, los Estatutos de la Sociedad establecen que su Consejo de Administración “es el encargado de la toma de decisiones y acuerdos sobre temas estratégicos...”. No obstante, de acuerdo con la jurisprudencia comunitaria en materia “in house providing”, han de prevalecer los elementos fácticos sobre los jurídicos y formales.

En lo que respecta a la actuación efectivamente llevada a cabo por INECO, que se analiza en el apartado II.5 de este Informe, de la muestra de proyectos analizados se deduce que en el periodo fiscalizado, en general, cuando INECO trabajaba con sus principales clientes (Entidades contratantes a las que sirve como empresa asociada) restringía su capacidad de decisión a aspectos principalmente técnicos, no apreciándose que pudiera negarse a la ejecución de las tareas que se le encargaban, viniendo los precios fijados en acuerdos marco firmados con estas

Entidades, las tarifas vigentes en los ejercicios 2012 y 2013 aplicadas en los contratos con ADIF y RENFE-Operadora son iguales a las que aprobó el Ministerio de Fomento para su actuación como medio propio y, por otra parte, en el protocolo de colaboración con Aena Aeropuertos, S.A. firmado en noviembre de 2013 se establece un periodo de dos años (2014 y 2015) para que las tarifas converjan con las que apruebe la Administración General del Estado.

En cuanto a la actuación de INECO como medio propio, de las encomiendas de gestión analizadas y su ejecución se deduce que, en el periodo fiscalizado el poder de decisión recaía sobre la entidad que realizaba el encargo, no desprendiéndose de los análisis realizados que la Sociedad pudiera tener alguna capacidad de decisión sobre la ejecución de los proyectos encomendados más allá de la que pudiera requerirse por sus conocimientos técnicos, siendo las encomiendas de obligado cumplimiento y su precio determinado por la tarifa aprobada por Orden del Ministerio de Fomento.

El control de la actividad general de INECO por parte de los poderes adjudicadores a los que sirve se ejercía, principalmente, por AENA (el mayor accionista de la Sociedad) y por el Ministerio de Fomento, fundamentalmente. El control de AENA era de carácter económico y el del Ministerio incluía aspectos de la actividad y la gestión de la Sociedad.

El control de carácter económico realizado por AENA abarcaba otros aspectos además de la remisión de información, tanto periódica como de carácter puntual, de carácter estrictamente financiero. En aplicación de la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, ratificado por la Ley 3/2012, AENA supervisaba y controlaba, previamente a su aprobación, los contratos del personal de alta dirección y asignaba los complementos retributivos de puesto y variables vinculados a estos contratos.

Al consistir, fundamentalmente, la actividad de INECO en la consultoría técnica basada en el capital humano, los aspectos de personal en INECO tienen especial relevancia. En esta materia cabe destacar (si bien no llega a tener efectos en el periodo fiscalizado) que, en aplicación de la disposición adicional vigésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (también recogido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015), a partir de 2014 corresponde a AENA (actualmente ENAIRE) la autorización de las nuevas contrataciones de personal en INECO, previo informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Además, desde la misma fecha, cualquier propuesta de convenio colectivo requiere el informe favorable de AENA previo a su envío a la Comisión de Seguimiento de la Negociación Colectiva de las Empresas Públicas para su aprobación, en virtud del acuerdo de 13 de febrero de 2014 de la Comisión Delegada.

En materia de gastos de servicios, a partir de 2013 INECO remite diversa información de carácter económico, a través de la oficialía del Ministerio de Fomento, a la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA), a la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) y a la Comisión Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales; si bien esta información no refleja una actuación directa sobre las decisiones y objetivos de la Sociedad, sí muestra una voluntad de control. Entre otras muestras de voluntad de control económico por el entorno del Ministerio de Fomento sobre sus entidades dependientes, en el ejercicio 2013 el Ministerio de Fomento firmó un contrato de suministro eléctrico con la voluntad de que se adhirieran entidades dependientes de este Ministerio, habiéndose adherido a él la Sociedad en 2014.

En el periodo fiscalizado existía una relación directa con el Ministerio de Fomento a través de instrucciones que este elaboraba, que regulaban medidas a implantar por sus empresas dependientes, entre ellas INECO, y que suponían que la Sociedad suministrase al Ministerio determinada información. De la documentación facilitada por la Sociedad se deduce que esta

relación con el Ministerio incidía, fundamentalmente, en aspectos económico-financieros, encomiendas de gestión, convenios de colaboración, contratación menor, negociación del convenio colectivo e información y autorización de gastos de viajes.

Cabe destacar que INECO participaba en grupos de trabajo y comisiones del Ministerio de Fomento, destacando especialmente su participación en el “Plan estratégico del Ministerio de Fomento” y en la “Coordinación Estratégica Internacional”.

En relación con la elaboración, control y seguimiento del Plan estratégico del Ministerio de Fomento durante el periodo fiscalizado han existido reuniones de trabajo de carácter puntual presididas por la Inspección General de Fomento, de la que forman parte los Centros Directivos del Ministerio así como las sociedades (incluida INECO), entes públicos, entidades públicas empresariales, organismos autónomos y agencias del Ministerio. De acuerdo con lo establecido en el propio Plan estratégico, el Plan es un documento de consenso que traza la hoja de ruta donde se plasman los pasos precisos para transformar los objetivos estratégicos del entorno del Ministerio de Fomento en proyectos y acciones concretas. Según lo dispuesto en el Plan y las aclaraciones aportadas por INECO y el Ministerio de Fomento, para la elaboración del Plan se utilizó un método integrado en el que participaban los máximos responsables de los Centros Directivos y de las entidades dependientes del Ministerio de Fomento, requiriéndose en todo el proceso de elaboración la implicación y compromiso de todos sus componentes. Lo que llevó a que los grandes ejes y líneas estratégicas se definieron de manera consensuada. Finalmente, el Plan fue aprobado en julio de 2012 por el Comité de Dirección del Ministerio, presidido por la Ministra.

INECO participaba fundamentalmente en el eje estratégico del Ministerio de “Reforzar el liderazgo internacional y posicionamiento en mercados exteriores” que se encontraba dentro de la línea estratégica de “Situación de las infraestructuras, el transporte y el sector de la vivienda al servicio del crecimiento económico y la creación de empleo”. Dentro de este eje el Plan establece unos programas generales de actuación, donde se concretan los objetivos generales y se establecen indicadores para poder realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los programas. INECO remitía información semestral sobre el cumplimiento del programa “Plan estratégico internacional de INECO”, en concreto en relación con los siguientes indicadores: “Valor de contratación internacional acumulada en el periodo”, “Número de ofertas internacionales presentadas” y “Ofertas internacionales presentadas en colaboración con empresas asociadas”.

Para garantizar el seguimiento continuado del Plan Estratégico, se estableció una Comisión Ejecutiva formada por los máximos responsables de los Centros Directivos del Ministerio de Fomento y de sus entidades dependientes que se encargaba de supervisar el desarrollo general del Plan y un Comité de Seguimiento, del que forman parte representantes de las Direcciones Generales del Ministerio así como de sus entidades dependientes, que realizaba un seguimiento regular más detallado del Plan.

Según la documentación facilitada por INECO, la Sociedad formaba parte de un grupo específico de trabajo del Ministerio de Fomento para la determinación y el seguimiento de la estrategia de internacionalización de las empresas de su Grupo, participando en reuniones puntuales en la que se comunica a las empresas las actuaciones que lleva a cabo el Gobierno o el Ministerio sobre los países en los que el Gobierno de España está gestionando acuerdos y sobre los mercados geográficos donde existen mayores oportunidades de negocio gracias a relaciones diplomáticas y comerciales estables o ventajosas para España. La información derivada de estas reuniones sirve para la alineación de INECO a la estrategia internacional del Ministerio.

Por otra parte, el Ministerio de Fomento mantiene una comisión de seguimiento de la participación de las empresas de su Grupo en ferias, foros y congresos de la que forma parte INECO que se

reúne con periodicidad trimestral y es la encargada de aprobar las propuestas de participación en estos eventos. Las propuestas han de ser detalladas y, en ellas, entre otra información, además del evento de que se trate se ha de indicar el número de personas a participar y los costes de la participación. Anualmente, cada empresa reporta los datos referidos a su participación efectiva en esos eventos durante el ejercicio.

De lo descrito en este apartado del Informe, se deduce que en el periodo fiscalizado existía un control de aspectos económico-financieros y laborales por parte de los poderes adjudicadores a los que sirve INECO, si bien este control no implicaba, directamente, que estos poderes actuaran sobre las decisiones importantes y objetivos estratégicos de la Sociedad. No obstante, del análisis de la documentación relacionada con los expedientes fiscalizados no se ha puesto de manifiesto que la Sociedad actuara con un poder de decisión relevante cuando realizaba tareas para sus poderes adjudicadores, ya fuera como medio propio o como empresa asociada, sino que fuera del ámbito estrictamente técnico, se ceñía a las instrucciones de esas entidades.

Además, si bien no implica directamente un control efectivo, hay que tener en cuenta que durante el periodo 2012-2013 la mitad de los consejeros de INECO eran cargos de las entidades accionistas y el resto eran nombrados por la Junta general de la Sociedad a propuesta del Ministerio de Fomento, en representación, principalmente, de este Ministerio y sus entidades dependientes, existiendo dos consejeros que representaban a otros Ministerios; de este modo, existía una vía de intervención en los objetivos y decisiones de INECO a través de los miembros del Consejo.

Por último señalar, que fuera de su actuación como medio propio o como empresa asociada, los objetivos estratégicos y las decisiones importantes de INECO, durante el periodo fiscalizado, se han orientado a la internacionalización de la Sociedad, de lo que se deduce que, en este aspecto, existía una actuación integrada del denominado Grupo Fomento y controlada por el Ministerio.

II.5.- ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS INTERNOS DE INECO

Para determinar la posibilidad de control por parte de las entidades que contratan a INECO como empresa asociada y los poderes adjudicadores que le encomiendan tareas deben también valorarse los procedimientos establecidos por la Sociedad y revisarse los expedientes de los encargos. En este epígrafe se recogen los resultados del examen de los procedimientos y del análisis de una muestra de expedientes que se encontraban vigentes en los ejercicios 2012 y 2013, comprobando en los expedientes, principalmente, el cumplimiento de los hitos de los procedimientos establecidos en materia de control de los trabajos y sobre si la capacidad de decisión de INECO sobre los encargos se ceñía o no, en general, a aspectos derivados del carácter técnico de su actividad.

II.5.1.- Análisis del procedimiento

Durante los ejercicios 2012-2013, INECO disponía de manuales de procedimientos que recogían tareas orientadas al control de gestión, técnico y de calidad de sus proyectos de negocio. De su revisión, se puede deducir la existencia de hitos de procedimiento que facilitaban el control de la ejecución de los trabajos por parte de sus clientes y el cumplimiento de instrucciones estrictas emitidas por estos, si bien estos procedimientos no distinguían por tipo de cliente, aplicándose también a clientes para los que la Sociedad no actuaba como medio propio ni como empresa asociada.

Además, durante ese periodo se actualizaron los procedimientos y se desarrolló la implementación de los procedimientos de calidad, lo que resultó relevante, en tanto que estos favorecerían un control adecuado de los trabajos.

Una vez revisados los procedimientos de INECO, se facilitó a la Entidad un cuestionario con preguntas orientadas a obtener información, por una parte, sobre la facilidad de acceso a los procedimientos y sistemas de control e información de la Sociedad por sus poderes adjudicadores y las principales entidades contratantes de la Ley 31/2007 para las que la Sociedad trabaja como empresa asociada (a los que nos referiremos a efectos expositivos en el resto de este subepígrafe del Informe como “clientes”) y, por otra, sobre la posibilidad de establecer un sistema de información que permitiera a esos clientes el acceso a los controles efectuados por INECO sobre los trabajos de sus encargos y la posibilidad de mantener procedimientos de calidad y gestión comunes. Del análisis y valoración de las respuestas presentadas por la Sociedad, cuyo contenido es coherente con el resultado del análisis de expedientes realizado en esta Fiscalización, cabe destacar los siguientes resultados:

- 1) En relación con el acceso por parte de los clientes a los controles de trabajos efectuados por INECO, la Sociedad ha manifestado que, durante el periodo 2012-2013, estos podían participar en el control técnico o de calidad, destacando la “Ficha de Inspección de Clientes” y que, desde el ejercicio 2013, se ha incluido un “Proceso de Gestión de Proyectos” que prevé una participación mayor del cliente en la ejecución del proyecto desde su comienzo; sin embargo, a efectos de los trabajos de fiscalización no ha quedado evidencia documental significativa de estos extremos más allá de la que se indica en este Informe. Asimismo, la Sociedad resalta a estos efectos la encuesta de satisfacción del cliente, que, al añadir una opinión del cliente sobre la ejecución del proyecto, aporta datos que pueden servir para mejorar los sistemas respecto a garantizar que los proyectos se adecúan a las expectativas del cliente.
- 2) Salvo en determinados casos relacionados con proyectos de asistencias técnicas y de control de obra, INECO no tenía previsto que sus clientes tuvieran acceso a la documentación que figura en los sistemas de gestión documental de INECO relacionada con sus encargos. Los sistemas de información y comunicación de la Sociedad no estaban preparados para que esas entidades accedieran telemáticamente a la información de gestión, técnica y de calidad de los proyectos que se encuentran en la base de datos de la Sociedad. La Sociedad señala que si se dispusiera de “herramientas de gestión colaborativa” que permitieran ese acceso telemático, se eliminarían las ineficiencias existentes derivadas del sistema de comunicación tradicional entre cada una de las partes de un proyecto y que aumentaría aún más la eficiencia de la participación activa del cliente a través de estas herramientas, potenciando asimismo la transparencia y la responsabilidad de las partes implicadas en el proyecto.
- 3) Según ha señalado INECO, sus procedimientos de control técnico y de calidad permitían disponer de forma ágil de la información útil del proyecto con el objeto de facilitar la adopción de medidas por parte del cliente durante la ejecución del proyecto, aunque añadiendo que un mayor seguimiento de la documentación derivada de estos procedimientos y su incorporación en el método de trabajo del cliente aumentaría la eficacia en la gestión del proyecto, al potenciar el ajuste de los trabajos a las necesidades del cliente, y supondría un empleo más eficiente de los recursos del proyecto.
- 4) Los expedientes correspondientes a AENA y Aena Aeropuertos, S.A., no seguían los procedimientos de calidad de INECO sino los de esas Entidades, no pudiendo acceder la Sociedad a los sistemas de gestión del cliente en los que se encontraba la información

necesaria para realizar las comprobaciones de control de calidad de los proyectos en los que participaba. Según ha manifestado INECO, el seguimiento de los procedimientos de calidad realizados por AENA y Aena Aeropuertos, S.A., le aportaría información relevante sobre los controles llevados a cabo por estas Entidades, lo que garantizaría el cumplimiento de las instrucciones dadas por ellas.

- 5) Por último, INECO considera que una homogeneización de sus procedimientos de control técnico y de calidad de los proyectos con los de sus clientes facilitaría la gestión del proyecto y el cumplimiento de los procedimientos, en tanto que los requerimientos exigidos por los procedimientos serían los mismos para INECO que para aquellos.

El uso de herramientas colaborativas entre los clientes e INECO tiene una mayor razón de ser en el ámbito de la doctrina "in house providing", ya que en estos casos debe existir una unidad de decisión entre la entidad que adjudica directamente el proyecto y la entidad adjudicataria. Asimismo, una homogeneización, siempre que fuera posible por razón de la materia, de los procedimientos de control técnico y de calidad con las entidades que se encuentren dentro de esa unidad de decisión facilitaría el cumplimiento de las instrucciones y la satisfacción de las expectativas de la entidad que realiza el encargo y aumentaría la eficiencia en la gestión de los proyectos. No obstante, antes de decidir acerca del desarrollo y aplicación de estas herramientas habría que valorar los costes y beneficios de su introducción.

II.5.2.- Análisis de expedientes

Se han analizado de modo particular 54 expedientes mantenidos con entidades a las que INECO sirve como medio propio o como empresa asociada y que se encontraban vivos en el ejercicio 2012 y/o 2013, con un presupuesto total de 237.044 miles de euros, cuya relación se incorpora como Anexo I de este Informe. La muestra analizada representa un 21% de los 1.137.795 miles a que asciende el presupuesto de los 1.959 expedientes vivos en el periodo fiscalizado. Para la selección de la muestra se ha tenido en cuenta que fuera representativa de la población de la que se obtiene, en relación con la distribución por entidades que realizan el encargo y con la fecha de apertura y la de cierre de los expedientes, ponderando en mayor medida a aquellos de superior importe. De los trabajos realizados se pone de manifiesto que, en general, INECO ejecutaba los encargos realizados por las entidades para las que actúa como medio propio y como empresa asociada siguiendo las instrucciones de estas entidades, ciñéndose la toma de decisiones de la Sociedad a aspectos específicos de la ejecución de las tareas que derivaban de su carácter técnico. En la actuación de la Sociedad como empresa asociada, los pliegos de los encargos elaborados por la entidad contratante solían indicar con suficiente precisión las tareas a realizar y la oferta técnica presentada por la Sociedad concretaba aspectos técnicos previstos en los pliegos, siendo esta oferta aprobada por la entidad contratante. Asimismo, en los expedientes en los que se han producido modificaciones, principalmente de plazo, estas se han debido a indicaciones de la entidad que realiza el encargo. No obstante, para cinco expedientes (111204, 110925, 130197, 132252 y 130856) no consta la existencia de pliegos ni se deduce la existencia de instrucciones detalladas por parte de quien realizó los encargos.

Entre los hitos de los procedimientos analizados que sirven para garantizar en la ejecución de los proyectos el cumplimiento estricto de las instrucciones dadas por las entidades que realizan los encargos destaca el acta de recepción final del trabajo, documento que certifica que los servicios prestados o los proyectos realizados cumplen con las exigencias funcionales y técnicas y que se han realizado según las estipulaciones de la encomienda o del contrato, incluyendo lo establecido en las prescripciones técnicas de los pliegos y en la oferta presentada por INECO y aprobada por el cliente. Durante el periodo 2012-2013 el acta de recepción final del trabajo se sustituyó por el

certificado de finalización y buena ejecución del contrato, que daba una definición más detallada de los aspectos técnicos del proyecto, aunque, frecuentemente, estos documentos eran sustituidos por otros aportados por el cliente que no siempre tenían el mismo alcance si bien acreditaban la recepción. Las instrucciones incluidas en la encomienda o en los pliegos y la oferta del contrato eran detalladas, por lo que la conformidad del cliente en el acta, el certificado o documento del cliente que, en su caso, lo sustituía debía indicar razonablemente que se habían seguido las instrucciones de la entidad que había realizado el encargo, quien asimismo controlaba su ejecución; de los expedientes analizados, sólo 20 tenían acta, certificado o documento del cliente que lo sustituía.

Para todos los expedientes analizados, se ha comprobado la existencia de documentación que, aunque sirve especialmente para dar conformidad a los aspectos económicos de la ejecución de los trabajos, suponía que el cliente estaba de acuerdo con que los trabajos ejecutados, aunque sin indicar el nivel de cumplimiento de los aspectos técnicos; en este sentido, se han verificado, fundamentalmente, las liquidaciones provisionales y definitivas y las certificaciones mensuales, posteriormente facturadas y cobradas. Las certificaciones periódicas y las relaciones valoradas que las soportan, debidamente firmadas por un representante del cliente, suponen un control periódico de los trabajos por el cliente, aumentando las garantías de que los trabajos se ejecuten según las instrucciones de la entidad que realiza el encargo. Como resultado de esas comprobaciones se ha observado que las certificaciones aportadas y/o las relaciones valoradas que las soportan no siempre estaban firmadas por el cliente, aunque sí se habían facturado y cobrado los trabajos, lo que supone una conformidad general pero no garantiza el control de los trabajos por parte del cliente. En el caso de los expedientes referidos a encomiendas del Ministerio de Fomento, la Sociedad no disponía de las certificaciones, manifestando la Sociedad que las tareas que se facturaban eran conocidas por el Ministerio, quien expresaba su conformidad al realizar el pago de las mismas.

Los instrumentos recogidos en los procedimientos de INECO que permitían un control técnico estrecho de los trabajos por parte de la entidad que realizaba el encargo, de los que quedaba un reflejo documental eran, principalmente, los informes, normalmente de periodicidad, mensual o trimestral, en los que se describía el trabajo realizado por la Sociedad en ese periodo, estos informes se elaboraban cuando el servicio prestado por la Sociedad consistía en una asistencia técnica que no se plasmara documentalmente en un resultado concreto, que, con carácter general, venían exigidos en los pliegos del encargo; y la denominada "ficha de cliente", en la que al final de los trabajos la Sociedad recogía las posibles mejoras y los reparos del cliente y su subsanación, que se encontraba dentro del documento interno de calidad "ficha de inspección técnica", que se utilizaba cuando el servicio prestado tenía por objeto la obtención de un resultado concreto, por ejemplo, un proyecto. Asimismo, la Sociedad, en relación con los aspectos susceptibles de modificar o mejorar en su servicio, solía mantener reuniones con el cliente.

Por otra parte, INECO tenía establecidos procedimientos de calidad que, en general, eran controles internos en los que no participaba el cliente y que se controlaban desde el departamento de calidad de la Sociedad, destacando los siguientes documentos:

- 1) La "ficha de planificación de los trabajos", en la que figuraban la previsión de los hitos principales en el desarrollo de los trabajos y a lo largo de la ejecución de los trabajos se iba comprobando su realización. Este documento era susceptible de actualización por los cambios acordados entre el jefe del proyecto de INECO y el responsable del cliente, que se notificaban al departamento de calidad para que quedara constancia de los cambios y se modificara la ficha de planificación.

- 2) La “ficha de inspección técnica”, que no existía para aquellos proyectos de asistencia técnica para los que se emitían informes periódicos. En esta ficha, personal técnico de la Sociedad externo al proyecto realizaba comprobaciones de los aspectos técnicos y de diseño de los proyectos.
- 3) El “registro de plazos”, a través del cual se controlaba periódicamente el cumplimiento de los plazos de los trabajos. El procedimiento prevé que en caso de retrasos se verificara si la causa se debía a INECO o no; cuando se debía a motivos internos, debía intervenir el departamento de calidad para subsanar las deficiencias.
- 4) La “encuesta de calidad”, que INECO enviaba a los clientes, incluidos los poderes adjudicadores y las entidades contratantes de la Ley 31/2007 para valorar su satisfacción. Se preguntaba sobre distintos aspectos relacionados con la satisfacción del cliente con la ejecución del trabajo por INECO, pudiendo el cliente puntuar su grado de satisfacción con una puntuación de menor a mayor de 0 a 10 puntos. De la muestra de expedientes analizados, sólo en 11 casos la Sociedad manifestó haber obtenido respuesta a la encuesta. La valoración global media del servicio recibido en los 11 expedientes fue de 8,73 puntos. El detalle de cada uno de los aspectos tratados se indica en el Anexo II del presente Informe. Cabe señalar que en la encuesta también se preguntaba qué aspectos debería mejorar INECO con respecto a la competencia, siendo “el precio” la respuesta dada con carácter general.

El seguimiento de calidad se ha ido implantando en INECO de manera progresiva; de hecho, se ha comprobado que se realizó un seguimiento de calidad en el 44% de los expedientes especialmente analizados en esta Fiscalización.

Para la totalidad de esta muestra, se ha comprobado la correspondencia de los importes facturados con los servicios prestados y con el contrato o encomienda, así como el cobro de esos importes y la adecuación del registro contable de estas operaciones.

II.6.- ASPECTOS ECONÓMICOS RELACIONADOS CON LA ACTIVIDAD DE INECO COMO MEDIO PROPIO Y COMO EMPRESA ASOCIADA

Este epígrafe incluye el análisis de los principales aspectos de trascendencia económica relacionados con la actividad de INECO como medio propio y como empresa asociada: las tarifas aplicadas, los costes incurridos y un análisis general de la política de garantías exigidas a INECO.

II.6.1.- Análisis de tarifas

A los proyectos en los que INECO actuaba como medio propio de los poderes adjudicadores del entorno de la Administración General del Estado y que se encontraban vivos en 2012 y 2013, les resultaban de aplicación dos tablas de tarifas distintas: la primera, la publicada por la Orden del Ministerio de Fomento de 18 de diciembre (Orden FOM 3806/2008), posteriormente, esta tabla fue derogada por la Orden del Ministerio de Fomento, de 10 de noviembre de 2010, que aprobó las nuevas tarifas, que supusieron una reducción del precio de los servicios prestados por INECO de entre el 8,64% y el 27,48% en oficina central y de hasta un 21,38% en obra (el Anexo III de este Informe muestra el detalle de esta reducción de tarifas por categorías profesionales). Asimismo, las nuevas tarifas de 2010 incluyen una nueva categoría para el personal de INECO que preste el servicio en la oficina del cliente, que supone una reducción con respecto a las tarifas en oficina

central de entre el 9,45% y el 25% (el Anexo IV de este Informe recoge el detalle de esta reducción).

La Asociación Española de Empresas de Ingeniería, Consultoría y Servicios Tecnológicos (TECNIBERIA), a la que pertenece INECO, publicó en marzo de 2010 los precios de licitación medios estimados de su sector para ingenieros superiores y titulados medios y superiores. De la comparación de estos precios con los que figuran en las tarifas de 2010 de la Sociedad resulta que éstas últimas son inferiores entre un 22,18% y un 53,98% a aquellas (el Anexo V de este Informe contiene el detalle de estas diferencias).

Cuando INECO actuaba como empresa asociada las tarifas las acordaba con las entidades contratantes de la Ley 31/2007. Para la prestación de servicios a las entidades contratantes que eran sus principales clientes actuaba mediante acuerdo marco, en el resto de los casos, en general, se fijaban para cada contrato.

Como resultado de los análisis realizados sobre los expedientes se ha puesto de manifiesto lo siguiente:

- a) En los proyectos con ADIF y con RENFE-Operadora que se encontraban vivos en 2012 y 2013, las tarifas aplicadas eran las establecidas en los acuerdos suscritos por INECO con esas Entidades el 30 de julio de 2010 y 21 de octubre de 2010, respectivamente. Las tarifas recogidas en los acuerdos son las mismas que recoge la Orden del Ministerio de Fomento de 10 de noviembre de 2010 para la actuación de INECO como medio propio de la Administración General del Estado.
- b) Tanto los acuerdos con ADIF y con RENFE-Operadora como la orden del Ministerio de Fomento preveían que todos los proyectos vivos actualizasen sus tarifas con efecto de 1 de enero de 2010 en el caso de ADIF y el Ministerio de Fomento y de 1 de septiembre de 2010 RENFE-Operadora, actualización que suponía una reducción de los precios de los proyectos vivos. Esta actualización no se produjo en el caso de RENFE-Operadora y sólo en determinados proyectos del Ministerio de Fomento; aunque esto no ha afectado a los fondos del sector público estatal en su conjunto, en tanto que las operaciones se han llevado a cabo entre entidades públicas estatales.
- c) A los proyectos con AENA y con Aena Aeropuertos, S.A., con las que INECO actúa como empresa asociada, que se encontraban vivos en 2012 y 2013 les eran de aplicación las tarifas introducidas fundamentalmente por el Protocolo de Colaboración suscrito entre AENA e INECO de marzo de 2010. Las tarifas contenidas en este protocolo no coincidían con las que posteriormente estableció la Orden del Ministerio de Fomento de 10 de noviembre de 2010 para la actuación de INECO como medio propio de la Administración General del Estado. Los tramos de la tabla de tarifas del Protocolo no coinciden con los de la Orden Ministerial en la división de tramos por años de experiencia en varias de las categorías profesionales. Cabe destacar que, en aquellos tramos comparables, las de AENA son superiores entre un 6,56% y un 29,19% para los titulados superiores y entre un 25,89% y un 43,84% para los titulados medios a las recogidas en la Orden Ministerial. En el Protocolo de Colaboración suscrito entre Aena Aeropuertos, S.A. e INECO de 8 de noviembre de 2013 se prevé la convergencia en un plazo de dos años de las tarifas del Protocolo de colaboración de 2010 a las “que en cada momento INECO tenga aprobadas con la Administración General del Estado”. A la fecha de finalización de los trabajos de esta Fiscalización, no se había producido aún esta convergencia de tarifas, aunque esto no supone ningún incumplimiento legal.

La aplicación de tarifas distintas para los mismos servicios en función de que INECO actúe como empresa asociada o como medio propio no tiene razón de ser en tanto que se refieren a adjudicaciones directas en aplicación de la doctrina “in house providing”, que responden a una especial relación entre las entidades que realizan el encargo y la que ejecuta la tarea dentro del entorno de una misma unidad de decisión (el Grupo Fomento). Este planteamiento adquiere especial relevancia en el caso de INECO, si se tiene en cuenta que las entidades para las que actúa como empresa asociada tienen también el carácter de poder adjudicador a los que la Sociedad sirve como medio propio según sus Estatutos. Cuando esas entidades adjudiquen directamente la ejecución de servicios a INECO en relación con actividades sometidas a la Ley 31/2007, la Sociedad actúa como empresa asociada y de lo contrario está sometida al TRLCSP y actuaría como medio propio, pudiendo llegar a darse el caso de que en la prestación de un mismo servicio a una misma entidad se aplicasen precios distintos según fuera de aplicación una u otra Ley, lo que no sería lógico.

- d) En los expedientes 100803, 110102 y 111611, en los que Aena Aeropuertos, S.A. encargó a INECO la realización de encuestas, no se aplicaron las tarifas incluidas en el Protocolo de Colaboración sino que se aplicaba un precio de las encuestas para el contrato. Tampoco se aplicaron estas tarifas en los expedientes 110401 y 111611 de AENA y Aena Aeropuertos, S.A., respectivamente, consistentes en la elaboración de informes, determinándose un precio por informe. En general, las diferentes tablas de tarifas que INECO aplicaba cuando actuaba como medio propio o como empresa asociada no incluían la realización de encuestas ni la elaboración de informes, recogiendo principalmente las tarifas por categoría de personal y años de experiencia. No obstante, cabe destacar que en el Protocolo de Colaboración suscrito entre Aena Aeropuertos, S.A. e INECO de 8 de noviembre de 2013 sí se recogían tarifas para la elaboración de informes.

En resumen, de lo expuesto se obtiene que, en ocasiones, INECO aplicaba distintas tarifas para la prestación de los mismos servicios en función de la entidad para la que realizaba el servicio, presentándose estas diferencias incluso entre entidades que pertenecían al ámbito de la Administración General del Estado, lo que no resulta razonable dado el carácter instrumental de la Sociedad en ese ámbito, especialmente al actuar como medio propio o como empresa asociada.

II.6.2.- Análisis de los costes de los proyectos

El libro auxiliar de contabilidad por proyectos de INECO incluía aspectos de la contabilidad analítica⁹, reflejándose, entre otros, los ingresos, los costes calculados y el margen resultante para cada proyecto. Los costes incluidos recogían, en general, todos los gastos de explotación sin las provisiones. Los costes que se podían imputar directamente a proyecto figuraban por el importe real registrado en su contabilidad financiera mientras que aquellos que se imputaban indirectamente lo hacían aplicando un coeficiente a los costes de personal de imputación directa. Dicho coeficiente se calculaba con los datos del presupuesto de cada ejercicio y consistía en dividir todos los costes susceptibles de imputación indirecta sobre los costes de personal de imputación directa. En el cálculo de los costes de personal imputables directamente se estimaban sólo

⁹ En su escrito de alegaciones, INECO indica que el libro auxiliar de contabilidad por proyectos no era en realidad una contabilidad analítica. Al respecto hay que señalar que este libro constituía una verdadera herramienta de contabilidad de gestión o producción ya que, de acuerdo con las verificaciones practicadas, contenía los datos económicos de cada proyecto, entre ellos el presupuesto, el coste total incurrido del ejercicio y acumulado, tanto imputado directamente como indirectamente, y la previsión actualizada del coste pendiente de incurrir hasta el cierre definitivo del proyecto, y se definía, de acuerdo con lo indicado en el propio escrito de alegaciones, como herramienta de gestión, seguimiento y control.

aquellos que iban a ser productivos, si bien en el cálculo del coeficiente de imputación de costes indirectos se incluía una estimación de las horas no productivas imputables a proyecto, principalmente, horas de enfermedad, formación y de espera (las horas de espera se refieren a personal que está asignado a un proyecto pero que se encuentra en espera de poder realizar tareas del proyecto).

Una de las finalidades de mantener una contabilidad analítica por proyectos es informar sobre los costes y resultados de cada uno de los proyectos de manera que sirva para valorar su gestión económica, permitiendo detectar aquellos costes de subactividad o subproducción susceptibles de ser eliminados o reducidos; además, el análisis de costes y resultados de los proyectos se debe tener en cuenta para el cálculo de los precios y tarifas aplicados por la Sociedad. Para que la contabilidad analítica cumpla estos fines, la información que facilite ha de adecuarse a la realidad, lo que implica que no existan desviaciones significativas entre los datos de costes de los proyectos facilitados por la contabilidad analítica y los costes reales.

La diferencia total existente entre los gastos de explotación reales y los estimados de la contabilidad analítica para cada uno de los ejercicios 2012 y 2013 fueron de 1.022 y 3.453 miles de euros, respectivamente, lo que supuso el 0,5% y el 1,9% del total del gasto real, para cada uno de los ejercicios.

Los costes de personal directos se imputaban a cada proyecto en función de un coste estándar, aplicando a cada hora de personal del proyecto el coste medio del nivel salarial al que pertenecía cada trabajador del proyecto. Con este criterio, se dividía al personal en grupos por volumen de salario anual, independientemente de su cargo, formación y experiencia. A finales del ejercicio 2013, la Sociedad ha aprobado un nuevo criterio, que empezó a aplicarse en 2014, por el que se imputa el coste medio de la hora trabajada por nivel de formación y experiencia del trabajador; este criterio es similar al utilizado por INECO en la composición de sus tarifas con las entidades para las que sirve como medio propio o empresa asociada. El criterio mantenido hasta el cierre del ejercicio 2013 aportaba una información poco útil para la supervisión económica del proyecto, en tanto que los costes por niveles salariales que se imputaban no eran comparables con las tarifas por niveles de puesto, formación y experiencia, por las que se facturaba, de manera que no se podían comparar directamente los conceptos de coste con los de ingreso de cada proyecto.

En relación con lo anterior, cabe aclarar que la utilización de un coste estándar para una unidad de coste en contabilidad analítica es adecuada cuando los distintos servicios/productos que se incluyen en esa unidad son sustituibles entre sí o, al menos tienen un mismo precio de venta, circunstancia que no se daba en el criterio de contabilidad analítica mantenido por INECO, ya que las horas de los trabajadores que pertenecían a un mismo nivel salarial no podían ser sustituibles entre sí por tener distinta titulación y/o distintos años de experiencia, teniendo, asimismo, un precio de venta distinto.

Cuando actúa como medio propio y empresa asociada, INECO no compite con entidades públicas o privadas, suponiendo una excepción al principio comunitario de libre competencia, debiendo en el resto de actuaciones estar sometida a ese principio. El principio de libre competencia se vería dañado si las pérdidas en el resto de actuaciones se financiasen con los resultados de su actividad como medio propio y empresa asociada, por lo que se hace necesario que la contabilidad analítica aporte información que separe el negocio excluido de la competencia del resto, para controlar que con los beneficios obtenidos en actividades excluidas de la competencia no se estén financiando otras actividades que sí se realizan en mercado. Durante los ejercicios 2012 y 2013, la Sociedad no realizaba este control. Los resultados globales de las acciones en las que INECO no actuaba con poderes adjudicadores o con empresas asociadas fueron positivos durante los ejercicios 2012 y 2013, de acuerdo con los datos de la contabilidad analítica de la Entidad, obteniendo unos

márgenes del 2,39% y el 2,54%, respectivamente; no obstante, los márgenes positivos cuando la Sociedad actuaba con poderes adjudicadores y empresas asociadas fueron el 12,27% en 2012 y el 11,53% en 2013.

Hay que señalar que el mantenimiento de una adecuada contabilidad analítica por proyectos también puede permitir controlar si la prestación de servicios a entidades dependientes de una Administración autonómica o local sirve indirectamente para financiar al ámbito autonómico o local mediante la realización de proyectos con costes superiores a los precios pagados por esas entidades. En el caso de INECO, esto no podía tener una incidencia relevante, ya que el negocio mantenido con aquel tipo de entidades durante los ejercicios 2012 y 2013 fue muy escaso.

Dentro de la muestra de expedientes seleccionada para esta fiscalización se han analizado especialmente los costes de personal de aquellos expedientes con movimiento en los ejercicios 2012 y 2013 iniciados a partir del 1 de enero de 2011 y finalizados a 31 de diciembre de 2013, en los que los costes de personal previstos según la oferta presentada por INECO al cliente fueran próximos al 100% del total del coste y que tuvieran un grado de avance cercano al 100% (expedientes 110639, 110653, 110366, 111075, 111106, 130856, 130071 y 131492).

Del análisis de esos expedientes se desprende que, en general, existen desviaciones, en algún caso muy significativas, entre el nivel de formación y experiencia del personal previsto en el expediente del contrato o de la encomienda y el del trabajador que realmente había ejecutado la tarea. Asimismo, en la mayoría de los expedientes existen desviaciones significativas entre las horas que se ofertaron y las efectivamente realizadas. La posibilidad de una falta de identidad entre los datos reales ejecutados y los ofertados permitía que INECO actuara sobre el margen de beneficio, pudiendo modificar sustancialmente el coste del proyecto al variar los costes por categoría de personal y/o el número de horas imputables. En estos casos, el precio del proyecto reflejaba más un presupuesto conjunto que el detalle de las horas por categorías de personal que contenían las ofertas, lo que no resulta coherente con la aplicación de tarifas por categoría de personal para la elaboración de presupuestos.

A continuación se describen algunas de las incidencias más significativas detectadas en relación con los cambios de categoría de personal y de horas imputadas al proyecto; el sobrecoste que pueda derivar de estas incidencias no habría afectado a los fondos del sector público estatal en su conjunto:

- a) El expediente 110639 se refiere a la "ENCOMIENDA DE GESTIÓN: REALIZACIÓN DEL PLAN TÉCNICO Y DE ACTUACIÓN DEL CORREDOR FERROVIARIO ATLÁNTICO PARA MERCANCÍAS Y VIAJEROS" del Ministerio de Fomento, en la que se estimaban 6.080 horas de trabajo, principalmente, de categoría de titulado superior con distintos niveles de experiencia; finalmente se realizaron 2.338 horas de las que un 70% las realizó un trabajador de la máxima categoría y nivel de experiencia.
- b) En la ejecución del expediente 111075, que se refiere al contrato con ADIF para la elaboración del "PROYECTO DE CONVERSIÓN DE ANCHO IBÉRICO A ANCHO UIC DE LAS VÍAS 14 Y 15: PLATAFORMA, VÍA, ELECTRIFICACIÓN E INSTALACIONES DE SEGURIDAD Y COMUNICACIONES, RECRECIDO Y PROLONGACIÓN DEL ANDEN ENTRE LAS VÍAS 14 Y 15 DE LA ESTACIÓN DE CHAMARTÍN", se incrementaron en un 17% (en torno a 1.450 horas) las horas efectivamente realizadas con respecto a las que se refiere el contrato. Según manifiesta INECO la diferencia se debe a un mayor alcance de los

trabajos solicitado por ADIF, con el consiguiente mayor volumen de trabajo, sin que se hayan facturado las horas correspondientes a esta nueva carga de trabajo¹⁰.

- c) El expediente 111106 se refiere a un contrato con RENFE-Operadora, para “SERVICIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA, DIRECCIÓN DE OBRA Y COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD PARA EL CONTROL Y VIGILANCIA EN LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE HAZ DE VÍAS Y APARTADO EN LA BMI DE LA SAGRA”, en el que se ha realizado un 28% más de horas (1.500 horas, aproximadamente) que las que se habían previsto inicialmente. Según manifiesta INECO, la diferencia se debe, principalmente, a no haber acotado en la oferta presentada por INECO, aprobada e incorporada al expediente por RENFE-Operadora, ciertas funciones que debería desarrollar INECO, surgiendo necesidades que no se habían previsto en la oferta pero que estaban dentro de las funciones a desarrollar por la Sociedad según el contrato. Como se consideraba incluido en el contrato no se produjo ninguna facturación adicional.
- d) El expediente 130071 se refiere a un contrato con Aena Aeropuertos, S.A., para “ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA OBRA: REMODELACIÓN SALA DE LLEGADAS. AEROPUERTO DE PALMA DE MALLORCA”, en el que se incrementaron en torno a un 36% (1.400 horas aproximadamente) las horas reales con respecto a las previstas. De acuerdo con lo manifestado por INECO, la asistencia técnica se tuvo que suspender durante unos 3 meses debido a condicionantes operativos del aeropuerto al que iban dirigidos los trabajos. La Sociedad no pudo, en general, reasignar el personal a otros proyectos, imputándose las horas de espera al proyecto. La Sociedad no facturó a Aena Aeropuertos, S.A. las horas de espera.

Por otro lado, cabe destacar que en el expediente 110639 del Ministerio de Fomento se incluyeron 72 miles de euros en un total de costes del expediente de 284 miles que se corresponden a una parte de los trabajos realizados para otro proyecto del Ministerio que no continuó y por el que no se facturó, el expediente 091216 “ENCOMIENDA DE GESTIÓN PARA EL APOYO TÉCNICO A LA PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS Y A LA EJECUCIÓN DE INVERSIONES FERROVIARIAS”. El resto de los costes incurridos en este proyecto interrumpido, 166 miles, se imputaron al expediente 110958, “ENCOMIENDA DE GESTIÓN PARA TAREAS DE APOYO EN EL EJERCICIO DE DIVERSAS COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS. APOYO EN TAREAS ADMINISTRATIVAS Y DE GESTIÓN”. El proyecto para el que se realizaron los trabajos tenía un objeto distinto al de los proyectos a los que finalmente se imputaron sus costes. En consecuencia, los costes de los proyectos 110639 y 110958 en la contabilidad analítica de INECO se encontraban sobrevalorados, quedando distorsionada la información económica que se da de ellos.

II.6.3.- Constitución de garantías

En 2012 y 2013, INECO prestó avales en relación con entidades a las que servía como medio propio o como empresa asociada con un coste de 119 miles y 91 miles de euros, respectivamente.

¹⁰ Por el contrario, el escrito de alegaciones presentado por ADIF indica que “según consta en la documentación del expediente... los trabajos facturados y abonados se correspondieron con los previstos en el pliego y en el contrato, salvo unos trabajos complementarios geológico-geotécnicos, que finalmente no fue necesario realizar, lo que implica que el valor de los trabajos realmente ejecutados fue inferior al precio de adjudicación”. Esta afirmación es acorde con que no se haya facturado más por las horas realizadas que no figuran en contrato.

Con respecto a la exigencia de avales por parte de los poderes adjudicadores a los que la Sociedad sirve como medio propio, en general, estos se referían a expedientes antiguos anteriores a la declaración de INECO como medio propio, si bien con posterioridad a esta declaración también se prestaron avales para la realización de determinados proyectos. En lo que se refiere a las principales Entidades contratantes de la Ley 31/2007 para las que INECO actúa como empresa asociada, a partir del ejercicio 2010 AENA -y, desde su creación, también Aena Aeropuertos, S.A.- y ADIF dejaron de exigir garantías a la Sociedad por la prestación de sus servicios por ser empresa asociada de aquellas entidades; por su parte, RENFE-Operadora mantenía el criterio de analizar en cada proyecto la exigencia de aval o garantía.

Si bien la constitución de garantías por parte de INECO en favor de las entidades a las que servía como medio propio o como empresa asociada no ha tenido en el periodo fiscalizado una incidencia relevante en su resultado económico, la doctrina "in house providing" supone que existe una misma unidad de decisión entre la entidad que realiza el encargo y la que lo ejecuta; por lo que no parece razonable la exigencia de garantías por parte de una entidad a su medio propio o a su empresa asociada, en tanto que ambas entidades mantienen esa misma unidad de decisión y supone un coste innecesario para los fondos públicos.

II.7.- ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN DE INECO CON TERCEROS EN EJECUCIÓN DE ENCARGOS EN SU ACTUACIÓN COMO MEDIO PROPIO O COMO EMPRESA ASOCIADA

II.7.1.- Aspectos generales

En el periodo fiscalizado, la normativa de aplicación y los Estatutos de INECO no establecían ningún tipo de prohibiciones o limitaciones a la contratación con terceros de INECO de las tareas que encargan los poderes adjudicadores o las entidades contratantes de la Ley 31/2007, para los que la Sociedad actúa como medio propio o como empresa asociada. No obstante, sí se recogía un límite general para la subcontratación en sus instrucciones internas de contratación, que era también de aplicación a las contrataciones con terceros derivadas de encomiendas (si bien no se trata propiamente de subcontrataciones, a efectos expositivos se incluirán dentro de este concepto las contrataciones con terceros derivadas de encomiendas).

Las instrucciones internas de contratación de INECO establecían un límite para subcontratar en el 40% del valor del contrato principal, aunque, excepcionalmente, la mesa de contratación de la Sociedad podía autorizar subcontrataciones superiores. Por otro lado, en ocasiones, los clientes establecían autorizaciones para la subcontratación que figuraban en el texto de las encomiendas o de los pliegos de los contratos. De los 54 expedientes especialmente analizados, para 29 se requería la autorización del cliente al superar un determinado porcentaje de subcontratación; de ellos, en 19 se superaron los límites de subcontratación de los que solo en 11 se obtuvieron autorizaciones escritas.

INECO sólo consideraba subcontratación aquellos costes externos imputables al proyecto que suponían la contratación específica de empresas o de personal externo para realizar labores que la Sociedad consideraba típicas de su actividad como empresa de consultoría de ingeniería. Sin embargo, en los casos que el servicio en cuestión fuera objeto de contratación centralizada (es decir, que no estuviera destinado a un solo proyecto), la Sociedad no lo incluía como subcontratación, criterio que no resulta razonable en tanto que, frecuentemente, se trataba de servicios que constituyen el objeto social de la Sociedad. En particular, dentro de la contratación centralizada de servicios típicos de la actividad de la Sociedad, se encontraban varios Acuerdos Marco suscritos por INECO, principalmente en materia de servicios de ingeniería de sistemas y

delineación, que han supuesto la contratación de los servicios imputables a proyectos en 2012 y 2013 por un total de 2.253 y 2.740 miles de euros, respectivamente.

La Dirección de Compras y Administración controlaba el límite de subcontratación del 40% establecido en sus instrucciones internas de contratación. Para ello, utilizaba una herramienta informática de gestión en la tramitación de expedientes de contratación que comparaba el total de costes externos respecto del total del presupuesto del expediente; en caso de que se fuera a superar el límite del 40%, la aplicación informática alertaba de que, con la nueva contratación, el total de costes externos iba a superar el 40%, aunque sin indicar el nivel de subcontratación (los costes externos del proyecto, además de la subcontratación, incluían todo servicio prestado por terceros que no supusiese el ejercicio de la actividad propia de la Sociedad como dietas, alquileres por desplazamientos derivados del proyecto, servicios jurídicos, suministros, reprografía, vigilancia, limpieza y gastos de relaciones públicas). En estos casos, la Dirección de Compras y Administración analizaba todos los costes externos, depurando aquellos que realmente la Sociedad consideraba subcontratación, y realizaba nuevamente el cálculo exclusivamente con el importe de lo que consideraba subcontratación.

En cualquier caso debe señalarse que, en el periodo fiscalizado, los costes externos y la subcontratación tenían, en general, una relevancia poco significativa con respecto al volumen de negocio de INECO. Así, en relación con proyectos encargados por entidades a las que la Sociedad sirve como medio propio o como empresa asociada, en el periodo 2012-2013 el total de los costes externos y de la subcontratación suponen en torno al 15% y al 8%, respectivamente, de los ingresos generados por esos proyectos. El detalle de estos porcentajes se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 10

PORCENTAJE DE SUBCONTRATACIÓN CON RESPECTO AL VOLUMEN DE INGRESOS					
(miles de euros)					
EJERCICIO	TOTAL GASTOS EXTERNOS	TOTAL SUBCONTRATACIÓN	TOTAL INGRESOS	% GASTOS EXTERNOS/ INGRESOS	% SUBCONTRATACIÓN/ INGRESOS
2012	28.090	15.912	175.997	16%	9%
2013	19.344	9.763	136.186	14,2%	7,2%
TOTAL	47.434	25.675	312.183	15,2%	8,2%

En relación con la subcontratación derivada de proyectos encargados por entidades para los que INECO actúa como medio propio o empresa asociada, en los ejercicios 2012 y 2013 sólo se aprobaron por la mesa de contratación de INECO 6 autorizaciones para superar el límite del 40%; de ellas, finalmente sólo se hizo uso de una, por no haberse subcontratado todo lo previsto o suponer un porcentaje menor al incrementarse el presupuesto del proyecto del que derivaba la subcontratación.

En los casos en que los clientes establecían un límite inferior al 40% o prohibían la subcontratación, el sistema no incluía ninguna alerta, aviso o prohibición al respecto; en estos casos el control lo llevaba el encargado del proyecto quien ponía en conocimiento de la Dirección de Compras y Administración los casos en los que se preveía superar el límite establecido por el cliente y debiendo aportar a esa Dirección la debida autorización del cliente.

II.7.2. Análisis de las instrucciones internas de contratación de INECO

Como ya se ha señalado, aunque INECO cumplía con las condiciones para ser considerado un poder adjudicador que no tiene el carácter de administración pública, la Sociedad no se consideraba a sí misma como tal, rigiéndose por lo establecido en sus instrucciones internas de contratación.

El artículo 192 del TRLCSP se refiere al régimen de adjudicación de contratos de aquellos otros sujetos del sector público que no tienen la consideración de poder adjudicador. De acuerdo con este artículo, la contratación se regirá por las instrucciones internas de contratación que la entidad apruebe, sobre las que la ley únicamente requiere que sigan los principios que rigen la contratación (publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación) y que la adjudicación de los contratos se efectúe de manera que recaiga sobre la oferta más ventajosa, pero no establece normas concretas sobre el procedimiento para ningún tipo de contrato, independientemente de su importe.

Con independencia de la consideración o no de INECO como poder adjudicador, cuando la Sociedad actúa como medio propio debería tener en cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 4.1.n) del TRLCSP¹¹, las contrataciones con terceros derivadas de encomiendas recibidas en virtud de su condición de medio propio tienen un régimen jurídico muy similar al de los poderes adjudicadores que no tienen carácter de Administraciones Públicas. De manera que, aunque se considerase que no es poder adjudicador, a la adjudicación de los contratos derivados de su actuación como medio propio le es de aplicación el mismo régimen que a los poderes adjudicadores que no tengan el carácter de Administraciones Públicas y en determinados aspectos en materia de preparación de los contratos, relativas a prescripciones técnicas y de reducción de plazos en los casos de tramitación urgente, el régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Los poderes adjudicadores que no tienen el carácter de Administraciones Públicas se rigen en materia de adjudicación para sus contrataciones dentro del ámbito del TRLCSP por lo dispuesto en sus instrucciones internas de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 191 de esa Ley. No obstante, para aquellos contratos sujetos a regulación armonizada (contratos SARA) la Ley establece en sus artículos 137 y 190 un régimen más estricto que aporta mayores garantías para el cumplimiento de los principios que deben regir la contratación pública. Si INECO actuara como poder adjudicador esta regulación de los contratos SARA sería de aplicación para todos los tipos de contratos regulados en el TRLCSP que vaya a adjudicar, independientemente de que derivaran o no de encomiendas de gestión.

Los contratos SARA se definen en el artículo 13 del TRLCSP, refiriéndose, con carácter general, a “los contratos de colaboración entre el sector público y privado, en todo caso, los contratos de obras, los de concesión de obra pública, los de suministro y los de servicios... cuyo valor estimado... sea igual o superior a las cuantías que se indican en los artículos siguientes...”

El artículo 190 del TRLCSP establece para la adjudicación de contratos SARA por parte de poderes adjudicadores que no tienen el carácter de Administraciones Públicas un régimen jurídico similar al previsto para las Administraciones Públicas, salvo en determinados aspectos como la intervención

¹¹ “...los contratos que deban celebrarse por las entidades que tengan la consideración de medio propio y servicio técnico para la realización de las prestaciones objeto del encargo quedarán sometidos a esta Ley, en los términos que sean procedentes de acuerdo con la naturaleza de la entidad que los celebre y el tipo y cuantía de los mismos, y, en todo caso, cuando se trate de contratos de obras, servicios o suministros cuyas cuantías superen los umbrales establecidos en la Sección 2.ª del Capítulo II de este Título Preliminar, las entidades de derecho privado deberán observar para su preparación y adjudicación las reglas establecidas en los artículos 137.1 y 190” (que son los propios de los contratos sujetos a regulación armonizada).

de un comité de expertos para la valoración de criterios subjetivos, la apreciación del carácter anormal o desproporcionado de las ofertas o algunos supuestos de publicidad en Diarios Oficiales.

Por su parte el artículo 137 del TRLCSP establece reglas en materia de preparación de contratos, relativas, fundamentalmente, a la definición y establecimiento de prescripciones técnicas, a la reducción de plazos en los casos de tramitación urgente y al contenido de los pliegos integrantes del contrato.

INECO, al no considerarse poder adjudicador, no aplicaba estas disposiciones en el periodo fiscalizado siendo sus instrucciones internas de contratación aplicables a todo tipo de contratación de obras, suministros y servicios sin contemplar ni remitirse a lo previsto por el artículo 190 o por el artículo 4.1.n) del TRLCSP; excepto para el caso de los contratos derivados de encomiendas de gestión, para los que las instrucciones preveían que las peticiones de ofertas se publicasen en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) cuando superasen los umbrales previstos en el TRLCSP.

Por último, indicar que de acuerdo con el artículo 191 del TRLCSP, si se considerara a INECO como poder adjudicador, sus instrucciones internas de contratación deberían estar informadas previamente por la Abogacía del Estado. Al respecto, las instrucciones internas de contratación aprobadas en el ejercicio 2008 tras la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público, Ley 30/2007, estaban informadas por ese órgano, pero no las modificaciones posteriores que han dado lugar a las instrucciones vigentes en el periodo 2012-2013, por no considerar de aplicación el artículo 191 del TRLCSP.

II.8.- ASPECTOS RELACIONADOS CON LA APLICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007

El artículo 54 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres requiere que en los nombramientos de miembros de los consejos de administración de empresas participadas por la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella se observe el principio de presencia equilibrada. De acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 3/2007, esta presencia equilibrada supone un mínimo de representación del 40% para cada uno de los sexos.

Los representantes del consejo de administración de INECO son nombrados por la Junta General de Accionistas, siendo todos los accionistas de la Sociedad durante los ejercicios 2012 y 2013 entidades públicas empresariales, dependientes de la Administración General del Estado.

El Consejo de Administración de INECO al cierre los ejercicios 2011, 2012 y 2013 presentaba la siguiente composición entre mujeres y hombres:

Cuadro nº 11

COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE INECO POR SEXOS			
(número de miembros)			
FECHA	2011	2012	2013
HOMBRES	12	11	11
MUJERES	3	4	4
TOTAL	15	15	15
PORCENTAJE DE MUJERES	20%	27%	27%

Del cuadro anterior se deduce que el porcentaje de mujeres en la composición del Consejo de Administración de INECO en el periodo 2012-2013 era inferior al 40%.

Si bien el artículo 75 de la Ley Orgánica 3/2007 establece un plazo de ocho años para que los consejos de administración de las sociedades mercantiles públicas alcancen una presencia equilibrada de mujeres y hombres desde la entrada en vigor de esta Ley, el propio artículo 75 añade que el principio de presencia equilibrada se ha de tener en cuenta en los nombramientos de los consejeros designados antes de que entre en vigor la Ley, lo que implica que se persiga alcanzar el principio de presencia equilibrada desde la primera renovación que se produzca tras la entrada en vigor de la Norma; en este sentido se manifiesta el citado artículo 54. En el periodo 2012-2013 (en concreto en los seis primeros meses de este periodo) se produjeron nuevos nombramientos por los que se renovó el consejo de administración en un 80%, siendo posible, por tanto, que el consejo de INECO cumpliera con el principio de presencia equilibrada, al menos desde el ejercicio 2012.

En los trabajos de análisis realizados en relación con los objetivos de la presente Fiscalización no se han puesto de manifiesto otros incumplimientos de la Ley Orgánica 3/2007, ni actuaciones que tengan relevancia en el fomento de la igualdad entre mujeres y hombres.

III.- CONCLUSIONES

En los ejercicios 2012 y 2013, INECO ha desarrollado su actividad, fundamentalmente, actuando como medio propio y servicio técnico (medio propio) del Ministerio de Fomento y como empresa asociada de sus accionistas (ADIF, RENFE-Operadora y AENA) y de Aena Aeropuertos, S.A., de acuerdo con lo previsto en la Ley 31/2007.

La figura del medio propio se regula en nuestro ordenamiento jurídico en los artículos 4.1. n) y 24.6 del TRLCSP; por su parte la figura de empresa asociada, a efectos de la exclusión de la aplicación del régimen de contratación previsto en la Ley 31/2007, se regula en los apartados 4 y siguientes del artículo 18 de esta Ley. Ambas figuras se enmarcan dentro de la doctrina "in house providing" que ha desarrollado la Jurisprudencia comunitaria, según la cual, cabría el encargo directo de tareas de una entidad pública a otra entidad de carácter instrumental sin necesidad de aplicar los preceptos de la normativa de contratación aplicable a la entidad que encarga la tarea, lo que se justificaría porque ambas entidades se encuentran dentro de una misma unidad de decisión. Tanto la normativa como la jurisprudencia establecen una serie de requisitos para que una entidad pueda actuar como alguna de aquellas figuras.

A) En relación con el cumplimiento por parte de INECO de los requisitos para actuar como medio propio o empresa asociada y la relación existente entre INECO y las Entidades que le encargan las tareas:

Primera.- Para actuar como empresa asociada, el artículo 18.5 de la Ley 31/2007 exige a una empresa mantener, como mínimo, el 80% del volumen de negocios de los últimos tres años con las empresas con las que esté asociada en los términos de su artículo 18.4. En los ejercicios 2012 y 2013, el volumen de negocio con las entidades a las que INECO servía como empresa asociada era de en torno al 91% y al 87%, respectivamente; para el ejercicio 2014, este porcentaje se habría reducido al 81%, aproximadamente, cumpliéndose el requisito previsto en la Ley 31/2007.

Para actuar como medio propio, el artículo 24.6 del TRLCSP establece que este debe realizar la parte esencial de su actividad para los poderes adjudicadores a los que sirve como tal. A este respecto, hasta la aprobación en febrero de 2014 de la nueva Directiva 2014/24, la normativa y la Jurisprudencia comunitaria y española no concretaban qué se entendía por parte esencial de la actividad aunque, según establecía la Jurisprudencia comunitaria, la actividad de la entidad que fuera ajena a la que mantiene con los poderes adjudicadores de los que es medio propio debía tener carácter marginal. Este Tribunal viene manteniendo el criterio de cuantificar en, al menos, un 80% la parte esencial del volumen de actividad de una entidad a los efectos del artículo 24.6 y el de considerar para su cálculo el volumen de negocios del ejercicio económico cerrado inmediato anterior a aquel en el que la entidad esté actuando como medio propio. La nueva Directiva 2014/24 sobre contratación del sector público, pendiente de transponer a nuestro Derecho interno, también concreta esa parte esencial de la actividad en el 80%, aunque calculado como la media de los tres ejercicios anteriores. Los datos sobre la actividad de INECO en los ejercicios 2011, 2012 y 2013, a los efectos de verificar el cumplimiento de este requisito en el ejercicio inmediatamente siguiente, muestran unos resultados de en torno al 88%, 79% y 71%, respectivamente, por lo que, según el criterio mantenido por este Tribunal, en los ejercicios 2013 y 2014 no se habría llegado a realizar la parte esencial de su actividad con los poderes adjudicadores para los que INECO actuaba como medio propio si bien esta circunstancia no supondría un incumplimiento legal; si se tuviera en cuenta la media del volumen de negocio de los tres ejercicios anteriores, en 2012, 2013 y 2014 se habría cumplido el requisito de volumen de actividad.

Por otra parte, cabe señalar que con anterioridad a la realización de los trabajos de esta Fiscalización INECO no realizaba cálculos que le permitieran verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos en materia de volumen de negocios para actuar como empresa asociada y de volumen de actividad para actuar como medio propio (apartado II.2).

Segunda.- El artículo 24.6 TRLCSP exige para ser medio propio que este sea íntegramente público, requisito que cumple INECO al ser todos sus accionistas empresas estatales (apartado II.3).

Tercera.- El objeto social de INECO definido en sus Estatutos sociales abarca una gran amplitud de actividades que van más allá de los aspectos técnicos de ingeniería en que, de acuerdo con su estructura organizativa y la orientación que se ha venido dando a su actividad, consiste la especialidad de la Sociedad y que justificaría su condición de medio propio. Dado el carácter excepcional que tiene la aplicación de la doctrina “in house providing” y de acuerdo con la Jurisprudencia comunitaria, no cabe que un poder adjudicador se provea en la mayoría de las actividades que realiza a través de su medio propio, sino que ha de utilizarlo para aspectos determinados. Al respecto, los Estatutos de INECO no limitan las actividades en las que puede actuar como medio propio, pudiendo hacerlo en todo su objeto social (apartado II.3).

Cuarta.- El artículo 24.6 del TRLCSP exige que los poderes adjudicadores a los que sirve el medio propio ostenten un control análogo al de sus propios servicios, indicando que se considera que existe un control análogo cuando 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; por su parte, la Jurisprudencia comunitaria precisa que el control análogo se da cuando los poderes adjudicadores influyen de una manera determinante sobre los objetivos estratégicos y las decisiones importantes del medio propio. Durante el periodo fiscalizado, INECO cumplía estos requisitos en su actuación como medio propio, ejerciéndose el control desde el entorno del Ministerio de Fomento, fundamentalmente por este Ministerio sobre la actividad y la gestión de la Sociedad y por AENA, su accionista principal, sobre aspectos de carácter económico.

Por su parte, el artículo 18.4 de la Ley 31/2007 exige que se encuentren dentro de una misma relación de influencia dominante la entidad contratante y la empresa asociada. Al respecto, las distintas entidades que contrataban a INECO como empresa asociada se situaban dentro de la influencia dominante de la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Fomento (apartado II.4).

B) En relación con el análisis de los procedimientos internos aplicados por INECO y de la ejecución de las encomiendas de gestión y tareas realizadas como empresa asociada de conformidad con las instrucciones recibidas:

Quinta.- Durante el periodo fiscalizado, INECO disponía de manuales de procedimientos que incluían actuaciones orientadas al control de gestión, técnico y de calidad de sus proyectos de negocio que facilitaban el control de la ejecución de los trabajos por parte de sus clientes y el cumplimiento de las instrucciones de estos. Sin embargo, estos procedimientos no se aplicaban de modo uniforme a todos los clientes ya que, en particular, los expedientes correspondientes a AENA y Aena Aeropuertos, S.A. no seguían los procedimientos de calidad de INECO sino los de estas Entidades a los que INECO no tenía acceso. Por otra parte, en general, INECO no tenía previsto que sus clientes pudieran acceder a la documentación relacionada con sus encargos que figura en sus sistemas de gestión documental.

Además, INECO tenía establecidos procedimientos de calidad que, en general, eran controles internos en los que no participaba el cliente y que se controlaban desde el departamento de calidad y cuya implantación se ha producido de manera progresiva (apartado II.5).

Sexta.- Del análisis particular de los expedientes seleccionados se desprende que, en el periodo fiscalizado, en general, la Sociedad ejecutaba los encargos cuando actuaba como medio propio y como empresa asociada cumpliendo con las instrucciones fijadas por la Entidad que realizaba el encargo, no existiendo indicaciones de que las decisiones de INECO sobre la ejecución de los encargos fueran más allá de lo que se derivara del carácter técnico de la Sociedad. En su actuación como empresa asociada, los pliegos de los encargos elaborados por la entidad contratante solían indicar con suficiente precisión las tareas a realizar y la oferta técnica presentada por la Sociedad concretaba aspectos técnicos previstos en los pliegos, siendo esta oferta aprobada por la entidad contratante. Asimismo, en los expedientes en los que se han producido modificaciones, principalmente de plazo, estas se han debido a indicaciones de la entidad que realiza el encargo (apartado II.5.2).

Séptima.- Cuando INECO actuaba como empresa asociada, acordaba las tarifas con las entidades contratantes que eran sus principales clientes mediante acuerdos marco; en el resto de los casos, en general, se fijaban para cada contrato. Desde el inicio del periodo fiscalizado, las tarifas de esos acuerdos marco, con carácter general, coincidían con las tarifas aprobadas por Orden del Ministerio de Fomento para la actuación de la Sociedad como medio propio, salvo en el caso de AENA y Aena Aeropuertos, S.A. para las que, a la fecha de finalización de los trabajos de esta Fiscalización, no se había producido esa convergencia. Los principales clientes de INECO tenían el carácter de poder adjudicador, por lo que en el caso de que alguno de ellos realizara encargos a INECO fuera de las actividades a las que se aplica la Ley 31/2007, debería realizar esos encargos a INECO como medio propio, al amparo de lo previsto en el TRLCSP. De esta manera, en los supuestos en que las tarifas son distintas (en particular, AENA y Aena Aeropuertos, S.A.) podría suceder que para prestar un mismo servicio se establecieran distintos precios en función de la legislación aplicable, lo que no resulta razonable (apartado II.6.1).

Octava.- En el periodo fiscalizado, INECO llevaba una contabilidad auxiliar por proyectos en la que se reflejaban, para cada proyecto, los ingresos, los costes y el margen resultante. En conjunto, la diferencia total entre los gastos de explotación reales y los calculados a través de la contabilidad analítica fue de un 0.5% y un 1,9%, respectivamente, para los ejercicios 2012 y 2013.

Para los expedientes analizados de modo particular, de la comparación entre los costes de personal previstos según la oferta presentada por INECO y los realmente ejecutados, se desprende, en general, la existencia de desviaciones entre el nivel del puesto, la formación y la experiencia del personal (categoría del personal) previsto en el expediente del contrato o de la encomienda y el de los trabajadores que realmente ejecutaron la tarea. Asimismo, en la mayoría de los expedientes analizados existen desviaciones significativas entre las horas que se ofertaron y las efectivamente realizadas. La posibilidad de una falta de identidad entre los datos reales ejecutados y los ofertados permitía que INECO actuara sobre el margen de beneficio, pudiendo modificar sustancialmente el coste del proyecto al variar los costes por categoría de personal y/o el número de horas imputables. En estos casos, el precio del proyecto reflejaba más un presupuesto conjunto que el detalle de las horas por categorías de personal que contenían las ofertas; esta forma de actuación no resulta coherente con la aplicación de tarifas por categoría de personal para la elaboración de presupuestos (apartado II.6.2).

Novena.- En el periodo fiscalizado, la normativa de aplicación y los Estatutos de INECO no establecían ningún tipo de prohibiciones o limitaciones a la contratación con terceros de INECO de las tareas que encargan los poderes adjudicadores o las entidades contratantes de la Ley 31/2007,

para los que la Sociedad actúa como medio propio o como empresa asociada. No obstante, en sus instrucciones internas de contratación sí se recogía un límite general para la subcontratación, del 40% del valor del contrato principal, que era también de aplicación a las contrataciones con terceros derivadas de encomiendas (apartado II.7.1).

C) En relación con la adecuación del registro contable de las operaciones fiscalizadas a los requisitos, principios, criterios y normas contables vigentes aplicables:

Décima.- Las operaciones generadas en el periodo 2012-2013 por la muestra de expedientes analizados de modo particular se han incluido adecuadamente en los registros contables a partir de los cuales se obtienen los estados financieros de la Sociedad (apartado II.5.2).

D) En relación con la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en lo que tuviera relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras:

Undécima.- El porcentaje de mujeres en la composición del Consejo de Administración de INECO en el periodo 2012-2013 era inferior al 40%, no cumpliendo el principio de presencia equilibrada previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En los trabajos de análisis realizados en relación con los objetivos de la presente Fiscalización no se han puesto de manifiesto otros incumplimientos de esa Ley, ni actuaciones que tengan relevancia en el fomento de la igualdad entre mujeres y hombres (apartado II.8).

IV.- RECOMENDACIONES

Primera.- En el periodo fiscalizado, las herramientas informáticas que INECO utilizaba para archivar la documentación de los proyectos no incluían la totalidad de la documentación de cada proyecto. Contribuiría a la mejora de la eficiencia en la utilización de los recursos que esta información se encontrara centralizada y ubicada íntegramente en la herramienta informática en la que se archiva la documentación de los proyectos.

Segunda.- De acuerdo con su estructura organizativa de INECO y la orientación que se ha venido dando a su actividad, la justificación de su condición de medio propio y servicio técnico estaría sustentada en su especialidad en aspectos técnicos de ingeniería. Sin embargo, según sus Estatutos sociales, INECO puede actuar como medio propio en cualquier actividad incluida en su objeto social, que no está limitado a esos aspectos técnicos de ingeniería sino que abarca otro tipo de actividades. Por ello, sería oportuno que los Estatutos de INECO limitaran su actuación como medio propio a las actividades de su objeto social relacionadas con su especialidad, los aspectos técnicos de ingeniería.

Tercera.- Teniendo en cuenta que INECO sirve como medio propio a otros poderes adjudicadores que deben ejercer sobre la Sociedad un control análogo al de sus propios servicios, sería conveniente que, en la medida de lo posible, se establecieran los mecanismos o procedimientos necesarios que garantizaran, dejando constancia de ello, que las decisiones importantes y los objetivos estratégicos de INECO se toman bajo la influencia decisiva de aquellos poderes.

Cuarta.- Sería aconsejable que, previa valoración de los costes y beneficios de llevarlas a cabo, se estudiara la posibilidad de implantar herramientas colaborativas entre INECO y las entidades a las que sirve como medio propio o empresa asociada, ya que ello contribuiría a permitir un control más estrecho por parte de estas entidades de los proyectos que encargan a INECO a facilitar el cumplimiento de las instrucciones y la satisfacción de las expectativas de la entidad que realiza el encargo y a aumentar la eficiencia en la gestión de los proyectos.

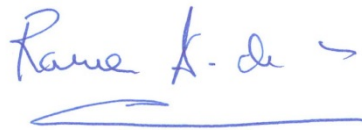
Quinta.- Para garantizar que se respeta el principio comunitario de libre concurrencia cuando INECO no actúa como medio propio y empresa asociada, se hace necesario que la contabilidad analítica de la Sociedad aporte información separada del negocio correspondiente a su actuación como medio propio o empresa asociada -que está excluido de la competencia-, respecto del resto de su actividad y que se controle que con los beneficios obtenidos en actividades excluidas de la competencia no se estén financiando otras actividades que sí se realizan en mercado.

Sexta.- En aras a una mayor garantía en el control por parte de INECO de los límites para la subcontratación o para la contratación con terceros de tareas encomendadas cuando los clientes establezcan que estos límites sean inferiores al límite general del 40%, sería necesario que se incluyera en el sistema informático de la Sociedad una alerta, aviso o prohibición al respecto y que el control correspondiente se realizase por la Dirección de Compras y Administración, que es la encargada de comprobar el cumplimiento del límite general para la subcontratación.

Séptima.- Las instrucciones internas de contratación de INECO aprobadas por su consejo de administración establecen un límite general a la subcontratación del 40%. Contribuiría a una mayor garantía de estabilidad en las condiciones establecidas para la subcontratación por parte de INECO, que ese límite figurara en una norma de rango legal o, al menos, en los Estatutos de la Sociedad.

Madrid, 29 de octubre de 2015

EL PRESIDENTE

A handwritten signature in blue ink, reading "Ramón A. de" followed by a flourish and a horizontal line.

Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

- ANEXO I.-** MUESTRA DE EXPEDIENTES ESPECIALMENTE ANALIZADOS
- ANEXO II.-** VALORACIÓN MEDIA DADA A LOS DISTINTOS ASPECTOS DE CALIDAD EN LA MUESTRA DE LOS EXPEDIENTES ESPECIALMENTE ANALIZADOS
- ANEXO III.-** VARIACIÓN DE TARIFAS DE INECO PARA SU ACTUACIÓN COMO MEDIO PROPIO APROBADAS EN EL EJERCICIO 2010 (VIGENTES EN LOS EJERCICIOS 2012-2013) EN RELACIÓN CON LAS APROBADAS EN 2008
- ANEXO IV.-** CUADRO COMPARATIVO DE TARIFAS DEL MINISTERIO DE FOMENTO DE 2010 (VIGENTES EN LOS EJERCICIOS 2012 Y 2013) ENTRE LA OFICINA CENTRAL Y LA OFICINA DEL CLIENTE
- ANEXO V.-** CUADRO COMPARATIVO DE TARIFAS DE INECO 2010 (VIGENTES EN LOS EJERCICIOS 2012 Y 2013) CON LOS PRECIOS DE LICITACIÓN PUBLICADOS POR TECNIBERIA A MARZO 2010

ANEXO I

MUESTRA DE EXPEDIENTES ESPECIALMENTE ANALIZADOS

(En euros)

Proyecto	Título del proyecto	Presupuesto	Cliente
469	ASISTENCIA TÉCNICA, CONTROL Y VIGILANCIA DE OBRA. L/CASTEJÓN - BILBAO. TRAMO: ORDUÑA - BILBAO. INSTALACIONES DE SEGURIDAD	644.952,51	Ministerio de Fomento
110639	ENCOMIENDA DE GESTIÓN: REALIZACIÓN DEL PLAN TÉCNICO Y DE ACTUACIÓN DEL CORREDOR FERROVIARIO ATLÁNTICO PARA MERCANCÍAS Y VIAJEROS	314.597,60	Ministerio de Fomento
110653	ENCOMIENDA DE GESTIÓN: ESTUDIO DE EXPLOTACIÓN Y ACTUACIONES EN EL TRAMO SEVILLA - UTRERA - MARCHENA PARA LA PUESTA EN SERVICIO PROVISIONAL DEL EJE FERROVIARIO TRANSVERSAL ANDALUZ	300.622,58	Ministerio de Fomento
130156	ENCOMIENDA DE GESTIÓN APOYO TÉCNICO Y ADMINISTRATIVO PARA LA REALIZACIÓN DE ESTUDIOS DE SEGUIMIENTO Y COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES DEL GABINETE DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS	9.471.262,42	Ministerio de Fomento
130158	ENCOMIENDA DE GESTIÓN DEL MINISTERIO DE FOMENTO PARA: APOYO TÉCNICO PARA TODOS LOS TRABAJOS ASOCIADOS A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS PROGRAMAS DE INVERSIÓN INCLUIDOS EN EL ANEXO DE INVERSIONES DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO	5.088.018,5	Ministerio de Fomento
130166	ENCOMIENDA DE GESTIÓN PARA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE APOYO EN SUBDIRECCIÓN GRAL DE CONSERVACIÓN Y EXPLOTACIÓN RELATIVAS A COORDINACIÓN, SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL PLAN ADECUACIÓN AUTOVÍAS PRIMERA GENERACIÓN Y ARCHIVO EXP (RELACIONADO CON 081278 Y 090842)	7.250.159,57	Ministerio de Fomento
130777	ENCOMIENDA DE GESTIÓN: REDACCIÓN DE ESTUDIOS Y PROYECTOS CONSTRUCTIVOS PARA LA IMPLANTACIÓN DEL ANCHO ESTÁNDAR EN EL CORREDOR MEDITERRÁNEO. TRAMO: MURCIA - NUDO DE CASTELLBISBAL	9.755.146,10	Ministerio de Fomento
130807	ENCOMIENDA DE GESTIÓN POR LA QUE EL MINISTERIO DE FOMENTO (DGAC) ENCARGA A LA SOCIEDAD MERCANTÍL ESTATAL INECO EL APOYO PARA LA VALORACIÓN Y ESTUDIO DE LAS AFECCIONES AEROPORTUARIAS EN RELACIÓN CON EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO	1.164.861,22	Ministerio de Fomento

ANEXO I

MUESTRA DE EXPEDIENTES ESPECIALMENTE ANALIZADOS

(En euros)

Proyecto	Título del proyecto	Presupuesto	Cliente
20284	C Y AT PARA DIRECCIÓN FACULTATIVA, AMBIENTAL Y ASESORÍA TÉCNICA OBRAS NUEVO ACCESO FERROVIARIO NORTE Y NOROESTE ESPAÑA. TRAMO: SOTO DEL REAL - SEGOVIA. INFRAESTRUCTURA Y VÍA. LOTES 1, 2, 3 Y 4. PLATAFORMA (RELACIONADO CON OIF-061083-VE Y OIF-070181-MN)	10.457.892,41	ADIF
31442	CONSULTORÍA Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL CONTROL Y VIGILANCIA EN LAS OBRAS DEL PROYECTO DE INSTALACIONES PARA EL TRAMO: PUIGVERD DE LÉRIDA - BARCELONA - SANTS DE LA LAV MADRID - ZARAGOZA - BARCELONA- FRONTERA FRANCESA	7.541.881,19	ADIF
41459	C. Y A. PARA D. FACULTATIVA OBRAS INSTALACIONES ELÉCTRICAS (SUBESTACIONES ELÉCTRICAS TRACCIÓN, LAC, SEÑALIZACIÓN, TELECOMUNICACIONES FIJAS Y GSM-R, OPERADORES PÚBLICOS, SISTEMAS AYUDA EXPLOTACIÓN, CENTRO REGULACIÓN Y CONTROL EDIFICIOS TÉCNICOS) LAV CO-MA	6.012.968,01	ADIF
60242	C Y AT A DIRECCIÓN FACULTATIVA OBRAS INSTALACIONES DE ENCLAVAMIENTOS, SISTEMAS PROTECCIÓN TREN, SISTEMAS TELECOMUNICACIONES, SISTEMAS RADIO GSM-R, ELEMENTOS ASOCIADOS Y CENTRO CONTROL TRÁFICO PARA LOS TRAMOS CHAMARTÍN-SEGOVIA Y VALDESTILLAS-VALLADOLID NAF	7.666.053,06	ADIF
60585	C Y A PARA DIRECCIONES FACULTATIVAS DE LA LAV MADRID-ZARAGOZA-BARCELONA-F.FRANCESA. TRAMO: LÉRIDA-FIGUERAS. 2ª FASE Y OFICINA DE INFORMACIÓN, SEGUIMIENTO Y COORDINACIÓN PARA LOS TRAMOS ENTRE LA ROCA Y FIGUERAS (RELACIONADO CON OFF-070283-MN)	5.477.784,49	ADIF
110215	DIRECCIÓN FACULTATIVA Y SERVICIO INTEGRAL DE APOYO A LA DIRECCIÓN FACULTATIVA DE LAS OBRAS DE RECRECIDO DE ANDENES DE LA ESTACIÓN DE CERCANÍAS DE LA MOLINA. GERONA	141.892,22	ADIF
110366	SERVICIOS PARA LA REDACCIÓN DEL PROYECTO DE BASES TÉCNICAS DE PROTECCIÓN ACÚSTICA Y ESTUDIO VIBRATORIO. LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD MADRID - GALICIA. TRAMO: OLMEDO - ZAMORA	491.525,42	ADIF
110946	ASISTENCIA TÉCNICA DE CONTROL Y VIGILANCIA PARA LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE RENOVACIÓN DE LA CATENARIA EN EL TRAMO TORRELAVEGA - SANTANDER	295.072,74	ADIF

ANEXO I

MUESTRA DE EXPEDIENTES ESPECIALMENTE ANALIZADOS

(En euros)

Proyecto	Título del proyecto	Presupuesto	Cliente
111075	PROYECTO DE CONVERSIÓN DE ANCHO IBÉRICO A ANCHO UIC DE LAS VIAS 14 Y 15: PLATAFORMA, VIA, ELECTRIFICACIÓN E INSTALACIONES DE SEGURIDAD Y COMUNICACIONES, RECRECIDO Y PROLONGACIÓN DEL ANDEN ENTRE LAS VIAS 14 Y 15 DE LA ESTACIÓN DE CHAMARTÍN	370.025,55	ADIF
130241	AT PARA EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS OBRAS DE INSTALACIONES DE SEÑALIZACIÓN, SISTEMAS DE PROTECCIÓN DEL TREN, COMUNICACIONES FIJAS Y CONTROL DE TRÁFICO CENTRALIZADO PARA LOS TRAMOS TORREJÓN DE VELASCO-MOTILLA DEL PALANCAR, MOTILLA DEL PALANCAR-VALENCIA	17.664.317,64	ADIF
130244	C Y AT PARA C Y VIGILANCIA OBRAS INSTALACIÓN DE SEÑALIZACIÓN, COMUNICACIONES FIJAS, TELECOMUNICACIONES MÓVILES GSM-R E INFRAESTRUCTURA PARA OPERADORES PÚBLICOS DE TELEFONÍA MÓVIL, CONTROL TRÁFICO CENTRALIZADO Y SISTEMAS PROTECCIÓN TREN T:BARCELONA-FIGUERAS	7.800.747,46	ADIF
130280	ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA OBRA: INSTALACIÓN DE ENCLAVAMIENTO ELECTRÓNICO EN TORREDEMBARRA Y MODIFICACIÓN DE LOS INTERFACES DE BLOQUEO CON TARRAGONA Y SAN VICENTE DE CALDERS (TERCER CONVENIO CATALUÑA)	161.119,36	ADIF
130460	SERVICIOS DE CONSULTORÍA Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA DIRECCIÓN AMBIENTAL DE OBRAS EN LAS LÍNEAS DE ALTA VELOCIDAD SOMETIDAS A DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL ENCOMENDADAS A ADIF	1.636.081,92	ADIF
130544	CONSULTORÍA Y ASISTENCIA PARA LAS DIRECCIONES FACULTATIVAS Y OFICINA DE SEGUIMIENTO Y PROGRAMACIÓN PARA LA LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD A GALICIA. CORREDOR NORTE - NOROESTE. TRAMO: ORENSE - SANTIAGO (RELACIONADO CON EL OFF-060203-MN Y CON EL OFF-090595-CF)	5.794.664,83	ADIF
130550	CONSULTORÍA Y ASISTENCIA PARA LAS DIRECCIONES FACULTATIVAS, SEGUIMIENTO DE LA PROGRAMACIÓN Y OFICINA DE INFORMACIÓN DE LA LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD BOBADILLA - GRANADA (RELACIONADO CON EL OFF-070231-MN Y CON EL OIF-101444-PF)	6.127.736,81	ADIF

ANEXO I

MUESTRA DE EXPEDIENTES ESPECIALMENTE ANALIZADOS

(En euros)

Proyecto	Título del proyecto	Presupuesto	Cliente
130557	SERVICIOS DE MANTENIMIENTO Y MANIOBRALIDAD DE LOS CAMBIADORES DE ANCHO EN LAS LÍNEAS DE ALTA VELOCIDAD. PERIODO 01/01/2008 A 31/12/2011	9.293.611,19	ADIF
130562	CONSULTORÍA Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA SUPERVISIÓN DE PROYECTOS CONSTRUIDOS E INVENTARIO DE LAS LÍNEAS DE ALTA VELOCIDAD NORTE, NOROESTE Y SUR	5.044.854,17	ADIF
130573	SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA INFRAESTRUCTURA, SUPERESTRUCTURA E INSTALACIONES DE LAS LÍNEAS DE ALTA VELOCIDAD MADRID - SEVILLA, CÓRDOBA - MÁLAGA Y LA SAGRA - TOLEDO. PERIODO 2009 - 2012	11.621.588,02	ADIF
130574	SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA INFRAESTRUCTURA, SUPERESTRUCTURA E INSTALACIONES DE LA LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD MADRID - BARCELONA. PERIODO 2009 - 2012	12.232.018,70	ADIF
130690	SEGUIMIENTO PARTICULARIZADO DE LA INFRAESTRUCTURA EN EL EJE MADRID - SUR DE ALTA VELOCIDAD	6.248.703,92	ADIF
131360	SERVICIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA DIRECCIÓN DE OBRAS DEL PROYECTO CONSTRUCTIVO DE SUBESTACIÓN PARA EL SUMINISTRO DE ENERGÍA DE TRACCIÓN EN 25.000 V A.C. Y EN 3.000 V C.C. AL NUEVO TALLER CENTRAL DE REPARACIONES DE VALLADOLID	151.707,65	ADIF
50803	ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE CONSULTORÍA DE LA DIRECCIÓN DEL PROGRAMA DE AMPLIACIÓN DEL AEROPUERTO DE MÁLAGA (FASE II. 2006 - 2008)	23.204.497,10	AENA
90526	SERVICIO DE ASESORAMIENTO EN LA GESTIÓN DE OPERACIONES ATM (GASTOS A JUSTIFICAR: AIA-090527)	10.050.211,60	AENA
90530	SERVICIO ASESORAMIENTO EN PROYECTOS DE CALIDAD, SEGURIDAD, GESTIÓN, SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y CIELO ÚNICO (GASTOS A JUSTIFICAR: AIA-090525)	11.850.413,50	AENA
100803	ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA REALIZACIÓN DE ENCUESTAS EMMA 2010 - 2012	1.268.939,00	AENA Aeropuertos S.A.
110102	ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL APOYO EN LA TRAMITACIÓN DE LAS RECLAMACIONES EN LOS AEROPUERTOS DE LA RED DE AENA	770.648,00	AENA Aeropuertos S.A.
110401	ASISTENCIA TÉCNICA REDACCIÓN Y CONTROL DE OBRAS 2011 - 2012 DEL AEROPUERTO DE PALMA DE MALLORCA	129.660,00	AENA
111611	A.T. PARA LA OBTENCIÓN DE LOS NIVELES DE CALIDAD PERCIBIDA Y ELABORACIÓN DE INFORMES PERIÓDICOS EN AENA AEROPUERTOS	245.000,00	AENA Aeropuertos S.A.

ANEXO I

MUESTRA DE EXPEDIENTES ESPECIALMENTE ANALIZADOS

(En euros)

Proyecto	Título del proyecto	Presupuesto	Cliente
130017	ASISTENCIA TÉCNICA DE CONSULTORÍA EN LOS PROGRAMAS DE AMPLIACIÓN DE LOS AEROPUERTOS DE VALENCIA Y ALICANTE	3.844.848,90	AENA Aeropuertos S.A.
130020	SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LOS SISTEMAS CNS/ATM (GASTOS A JUSTIFICAR: AIA-090710)	15.280.000,00	AENA
130041	SERVICIO PARA LA PUESTA EN EXPLOTACIÓN DE LAS AMPLIACIONES Y NUEVOS AEROPUERTOS DE LA RED DE AENA	4.292.135,00	AENA Aeropuertos S.A.
130046	ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL DESARROLLO DEL MARKETING AEROPORTUARIO EN EL AEROPUERTO DE BARCELONA	460.006,82	AENA Aeropuertos S.A.
130071	ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA OBRA: REMODELACIÓN SALA DE LLEGADAS. AEROPUERTO DE PALMA DE MALLORCA	130.579,20	AENA Aeropuertos S.A.
130089	SERVICIO DE ASESORAMIENTO EN LA GESTIÓN DE OPERACIONES ATM (GASTOS A JUSTIFICAR: 120577-ATM)	1.742.247,60	AENA
130856	ASISTENCIA TÉCNICA PARA SERVICIO DE APOYO TÉCNICO, REDACCIÓN Y COORDINACIÓN DE PROYECTOS	721.740,08	Renfe-Operadora
130858	SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA CONTROL Y SEGUIMIENTO EN EL PROCESO DE ADAPTACIÓN ACCESIBILIDAD EN TRENES DE CERCANÍAS S/446 Y S/447	663.754,97	Renfe-Operadora
101490	CONSULTORÍA Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL APOYO TÉCNICO, PREVENCIÓN DE RIESGOS, DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS INSTALACIONES DE SEGURIDAD RELATIVAS A LA INTEGRACIÓN DE SISTEMAS Y CENTROS 24 H PARA LA DPCS Y PR DE RENFE OPERADORA	448.547,20	Renfe-Operadora
111106	SERVICIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA, DIRECCIÓN DE OBRA Y COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD PARA EL CONTROL Y VIGILANCIA EN LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE HAZ DE VÍAS Y APARTADO EN LA BMI DE LA SAGRA	244.255,68	Renfe-Operadora
111204	DIRECCIÓN DE OBRA Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS OBRAS DE LA FASE I ACTUACIÓN A DEL COMPLEJO DE FUENCARRAL	276.739,68	Renfe-Operadora
131492	ESTUDIO SOBRE LA VIABILIDAD DE FINANCIAR PARCIALMENTE EL SISTEMA ESPAÑOL DE SALVAMENTO Y LUCHA CONTRA LA ENCOMIENDA: CONTAMINACIÓN DEL MEDIO MARINO POR MEDIO DE TASAS Y DE UN ESTUDIO SOBRE SINERGIAS Y POSIBLE INTEGRACIÓN DE SASEMAR EN PUERTO DEL ESTADO EPE	18.000,00	SASEMAR
132252	CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE INECO Y CEDEX EN MATERIA ERTMS EN EL TRIENIO 2013-2015	1.387.818,14	CEDEX

ANEXO I

MUESTRA DE EXPEDIENTES ESPECIALMENTE ANALIZADOS

(En euros)

Proyecto	Título del proyecto	Presupuesto	Cliente
130197	SEGUNDA ADENDA AL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE INECO / TIFSA Y CEDEX. COLABORACIÓN EN MATERIA DE ERTMS	1.457.138,88	CEDEX
110925	ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS OBRAS DEL PROYECTO CONSTRUCTIVO DEL ENLACE FERROVIARIO ENTRE EL PASO DE LAS METAS Y EL PUENTE DEL TINTO EN EL PUERTO DE HUELVA	154.845,34	Autoridad Portuaria de Huelva
130106	PRESTACIÓN DE SERVICIO DE ASESORAMIENTO A LOS SISTEMAS DE CONTROL DE TRÁFICO AÉREO DE NAVEGACIÓN AÉREA DE AENA (GASTOS A JUSTIFICAR: AIE-110046-CN)	600.000,00	ISDEFE
130754	REDACCIÓN DEL PROYECTO CONSTRUCTIVO DE LA IMPLANTACIÓN DE ANCHO ESTANDAR UIC Y ELECTRIFICACIÓN EN EL ACCESO A LA NUEVA TERMINAL INTERMODAL DEL PUERTO DE TARRAGONA	60.000,00	Autoridad Portuaria de Tarragona
130790	ENCOMIENDA DE GESTIÓN I-01/09 - MAURITANIA. SUPERVISIÓN DE OBRAS DEL PROYECTO DE AMPLIACIÓN DEL PUERTO PESQUERO DE NOVADHIBOU	1.511.260,85	Ministerio de Economía y Competitividad

ANEXO II

VALORACIÓN MEDIA DADA A LOS DISTINTOS ASPECTOS DE CALIDAD EN LA MUESTRA DE LOS EXPEDIENTES ESPECIALMENTE ANALIZADOS

ASPECTOS SOBRE LOS QUE SE REALIZA LA ENCUESTA	VALORACIÓN MEDIA (De 0 a 10)
Dedicación e interés mostrado por el personal de INECO	9
Cualificación y profesionalidad del personal	8,73
Trato recibido	9,18
Nivel de comunicación mantenido por INECO	8,64
Cumplimiento de los requisitos técnicos	8,91
Documentación entregada adecuada y correcta	8,45
Capacidad para la adecuación de los servicios durante la prestación	8,91
Cumplimiento de plazos	8,36
Solución de anomalías detectadas	8,64
Valoración global del servicio recibido	8,73

ANEXO III

VARIACIÓN DE TARIFAS DE INECO PARA SU ACTUACIÓN COMO MEDIO PROPIO APROBADAS EN EL EJERCICIO 2010 (VIGENTES EN LOS EJERCICIOS 2012 Y 2013) EN RELACIÓN CON LAS APROBADAS EN 2008

(en euros)

TITULACION	EXPERIENCIA	TARIFAS 2010		TARIFAS 2008		VARIACIÓN TARIFAS 2008-2010			
		OFICINA CENTRAL	OBRA	OFICINA CENTRAL	OBRA	OFICINA CENTRAL	OBRA		
		PRECIO MENSUAL DEL TRABAJADOR							
		IMPORTE	IMPORTE	IMPORTE	IMPORTE	PORCENTAJE	PORCENTAJE		
Responsable del trabajo		11.692,80	11.679,20	13.150,00	12.495,00	-11,08	-6,53		
Titulado superior	> 15 años	10.828,80	9.823,20	13.150,00	12.495,00	-17,65	-21,38		
	> 10 años	10.022,40	9.173,60	11.250,00	10.710,00	-10,91	-14,35		
	> 5 años	7.795,20	7.503,20	9.400,00	8.920,00	-17,07	-15,88		
	> 2 años	6.681,60	6.668,00	7.750,00	7.140,00	-13,79	-6,61		
	<= 2 años	5.289,60	5.832,80	6.500,00	5.950,00	-18,62	-1,97		
Titulado medio	> 15 años	9.012,30	8.018,40	11.120,00	-	-18,95	-		
	> 10 años	7.795,20	7.503,20	8.750,00	8.330,00	-10,91	-9,93		
	> 5 años	6.403,20	6.540,00	7.116,00	6.540,00	-10,02	0,00		
	> 2 años	5.289,60	5.520,00	6.213,00	5.520,00	-14,96	0,00		
	<= 2 años	4.454,40	4.760,00	5.160,00	4.760,00	-13,67	0,00		
Técnico	> 15 años	6.124,80	5.489,60	6.700,00	5.520,00	-8,59	-0,55		
	> 10 años	4.872,00	4.376,00	5.350,00	4.760,00	-8,93	-8,07		
	<= 5 años	3.619,20	3.123,20	3.950,00	3.570,00	-8,37	-12,52		
Delineante	> 15 años	4.812,80	3.809,60	6.195,00	-	-22,31	-		
	> 10 años	4.454,40	3.540,80	4.900,00	4.165,00	-9,09	-14,99		
	<= 5 años	3.619,20	3.262,40	4.000,00	3.570,00	-9,52	-8,62		
Administrativo	> 15 años	3.158,40	3.060,00	4.355,00	3.800,00	-27,48	-19,47		
	<= 10 años	2.923,40	2.566,40	3.200,00	2.975,00	-8,64	-13,73		

ANEXO IV

CUADRO COMPARATIVO DE TARIFAS DEL MINISTERIO DE FOMENTO DE 2010 (VIGENTES EN LOS EJERCICIOS 2012 Y 2013) ENTRE LA OFICINA CENTRAL Y LA OFICINA DEL CLIENTE

(en euros)

TITULACIÓN/CATEGORÍA	EXPERIENCIA	2010		VARIACIÓN TARIFAS Oficina Cliente/ Oficina Central	
		OFICINA CENTRAL	OFICINA CLIENTE		
		PRECIO MENSUAL DEL TRABAJADOR			PORCENTAJE DE DESVIACIÓN
		IMPORTE	IMPORTE		
Responsable del trabajo		11.692,80	10.579,20	-9,52	
Titulado superior	>15 años	10.828,80	8.723,20	-19,44	
	>10 años	10.022,40	8.073,60	-19,44	
	>5años	7.795,20	6.403,20	-1,86	
	>2 años	6.681,60	5.568,00	-16,67	
	<=2 años	5.289,60	4.732,80	-10,53	
Titulado medio	>15 años	9.012,30	6.918,40	-23,23	
	>10 años	7.795,20	6.403,20	-17,86	
	>5años	6.403,20	5.440,00	-15,04	
	>2 años	5.289,60	4.420,00	-16,44	
	<=2 años	4.454,40	3.660,00	-17,83	
Técnico	>10 años	6.124,80	5.289,60	-13,64	
	>5años	4.872,00	4.176,00	-14,29	
	<=5 años	3.619,20	2.923,20	-19,23	
Delineante	>10 años	4.812,80	3.609,60	-25,00	
	>5años	4.454,40	3.340,80	-25,00	
	<=5 años	3.619,20	3.062,40	-15,38	
Administrativo	>10 años	3.158,40	2.860,00	-9,45	
	<=10 años	2.923,40	2.366,40	-19,05	

ANEXO V

CUADRO COMPARATIVO DE TARIFAS DE INECO 2010 (VIGENTES EN LOS EJERCICIOS 2012 Y 2013) CON LOS PRECIOS DE LICITACIÓN PUBLICADOS POR TECNIBERIA A MARZO 2010

(en euros)

TITULACIÓN	EXPERIENCIA	PRECIOS DE LICITACIÓN TECNIBERIA MARZO 2010		TARIFAS INECO 2010		VARIACION DE LA TARIFAS DE INECO/TECNIBERIA			
		OFICINA CENTRAL	OBRA	OFICINA CENTRAL	OBRA	OFICINA CENTRAL	OBRA		
		PRECIO MENSUAL DEL TRABAJADOR							
		IMPORTE	IMPORTE	IMPORTE	IMPORTE	%	%		
Ingenieros superiores	>15 años	23.533,00	18.636,00	10.828,80	9.823,20	-53,98	-47,29		
	>10 años	17.700,00	14.421,00	10.022,40	9.173,60	-43,38	-36,39		
	>5años	14.200,00	11.892,00	7.795,20	7.503,20	-45,10	-36,91		
	>2 años	10.500,00	9.218,00	6.681,60	6.668,00	-36,37	-27,66		
	<=2 años	9.000,00	8.134,00	5.289,60	5.832,80	-41,23	-28,29		
Titulado superior	>15 años	18.867,00	15.264,00	10.828,80	9.823,20	-42,60	-35,64		
	>10 años	16.533,00	13.578,00	10.022,40	9.173,60	-39,38	-32,44		
	>5años	13.033,00	11.049,00	7.795,20	7.503,20	-40,19	-32,09		
	>2 años	9.600,00	8.568,00	6.681,60	6.668,00	-30,40	-22,18		
	<=2 años	8.400,00	7.701,00	5.289,60	5.832,80	-37,03	-24,26		
Titulado medio	>15 años	13.033,00	11.049,00	9.012,30	8.018,40	-30,85	-27,43		
	>10 años	12.333,00	10.543,00	7.795,20	7.503,20	-36,79	-28,83		
	>5años	10.419,00	9.160,00	6.403,20	6.540,00	-38,54	-28,60		
	>2 años	8.400,00	7.701,00	5.289,60	5.520,00	-37,03	-28,32		
	<=2 años	7.200,00	6.834,00	4.454,40	4.760,00	-38,13	-30,35		