



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.140

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

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida por los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 28 de enero de 2016, el Informe de Fiscalización de la utilización de la Encomienda de Gestión, regulada en la legislación de contratación pública aplicable, por las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de La Región de Murcia, ejercicio, 2013, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales y a la Asamblea Regional de Murcia y su traslado al Gobierno de la citada Comunidad Autónoma, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

Pág.

I.- ANTECEDENTES	9
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.....	9
I.2. OBJETO, ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN	9
I.2.1 Objeto y ámbito de la fiscalización	9
I.2.2. Régimen jurídico general de las encomiendas de gestión	10
I.2.3. Régimen jurídico autonómico.....	14
I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN, PROCEDIMIENTO Y METODOLOGÍA	14
I.4. MARCO JURÍDICO.....	15
I.5. LIMITACIONES AL ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.....	16
I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	16
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	17
II.1. PROBLEMAS QUE SUSCITA EL RECURSO A LA ENCOMIENDA COMO FORMA HABITUAL DE GESTIÓN	17
II.1.1. La justificación de la elección de la encomienda a medios propios como forma de gestión.....	17
II.1.2. La encomienda de gestión y los riesgos de su posible solapamiento con el ejercicio de las competencias propias de los órganos encomendantes	18
II.2. LA PLANIFICACIÓN RELACIONADA CON LA UTILIZACIÓN DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN	20
II.3. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES EXIGIDOS PARA PODER RECURRIR AL USO DE LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN.....	21
II.4. PROCEDIMIENTO EMPLEADO PARA LA DETERMINACIÓN DEL PRECIO DE LA ENCOMIENDA	23
II.5. ASPECTOS RELATIVOS A LA PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y GASTO DE LAS ENCOMIENDAS EXAMINADAS	24
II.5.1 Preparación	24

II.5.2 Ejecución	27
II.5.3. Gasto	29
II.6. OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE HOMBRES Y MUJERES.....	29
III. CONCLUSIONES	30
IV. RECOMENDACIONES	31

ANEXOS

- Ejercicio 2013

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia
CA	Comunidad Autónoma
CARM	Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
EG	Encomienda de Gestión
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LFTCu	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LOTCu	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)
PCAP	Pliego/s de Cláusulas Administrativas Particulares
RD	Real Decreto
RD-L	Real Decreto-Ley
RD-Leg.	Real Decreto Legislativo
TRLCS	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

I.- ANTECEDENTES

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El presente Informe ha sido realizado por el Tribunal de Cuentas de conformidad con la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su funcionamiento, en cumplimiento del Programa de Fiscalizaciones para el año 2015, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de octubre de 2014, en el que fue incluida, a iniciativa del propio Tribunal, la realización de una Fiscalización de la utilización de la encomienda de gestión, regulada en la legislación de contratación pública aplicable, por las entidades del sector público autonómico de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ejercicio 2013.

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

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 13 de octubre de 2015, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de las encomiendas de gestión de determinados Ministerios, Organismos y otras Entidades públicas llevadas a cabo al amparo de la legislación que habilita esta forma instrumental de gestión administrativa acordó, entre otras Resoluciones, “Instar al Tribunal de Cuentas a llevar a cabo fiscalizaciones específicas sobre el empleo de las encomiendas en los ámbitos autonómico y local con el fin de comprobar si las conclusiones recogidas en este Informe resultan comunes para todas las Administraciones Públicas”, lo que se da por satisfecho con ese Informe, en lo que respecta a esta Comunidad Autónoma y sin perjuicio de lo que en un Informe general pueda exponerse acerca del empleo de esta técnica por el sector público autonómico español.

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

I.2.1 Objeto y ámbito de la fiscalización

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

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

Debe tenerse presente que el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el pasado 28 de noviembre de 2013 pasado un “Informe de Fiscalización de la utilización de la encomienda de gestión regulada en la legislación de contratación pública por los Ministerios, Agencias y Organismos Autónomos del Área Político Administrativa del Estado” y, el 30 de abril de 2015, otro relativo a “Encomiendas de gestión de determinados Ministerios, Organismos y otras Entidades Públicas” llevadas a cabo al amparo de la legislación que habilita esta forma instrumental de gestión administrativa”, que constituyen un cuerpo doctrinal del que el presente informe se manifiesta continuador y a los que se remite para un mayor desarrollo de las cuestiones planteadas por dicha figura en relación con su naturaleza jurídica y regulación, con la consecuente adaptación a las características normativas de la encomienda de gestión (EG) en la Comunidad Autónoma de La Región de Murcia que en este Informe se recogen .

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

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

La Comunidad Autónoma de La Región de Murcia ha comunicado al Tribunal de Cuentas que durante 2013 fueron formalizadas 106 encomiendas de gestión y se encontraban en ejecución 122 Encomiendas de Gestión, por un importe total comunicado de 11.648.489,04 de euros. De estas, 80 encomiendas de gestión, incluyendo 10 anteriores a 2013, corresponden a trabajos encargados por la Consejería de Sanidad y Política Social (78) y por la Agencia Tributaria (2) a la empresa "Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Región de Murcia", en demanda de trabajos de imprenta y/o edición de publicaciones por importes que en la mayoría de los casos no superan los 500 euros¹.

A la vista de la información remitida, se incluyeron en la muestra las encomiendas comunicadas y que se especifican en el anexo citado así como las entidades encomendante y encomendada, cuya realización fue comunicada por los órganos de la Comunidad Autónoma, consistente en 42 expedientes, que suponen el 34% de los comunicados, por importe de 11.535.898 euros euros, equivalente al 99% del importe total comunicado. Entre ellas se incluyeron para su fiscalización las dos encomiendas efectuadas al BO de la Región de Murcia de mayor cuantía, numeradas como 8 y 9, con importes de 14.909,63 y 79.000 euros. El origen de las encomiendas examinadas se encuentra en 4 Consejerías y 2 entidades, en concreto, la Consejería de Presidencia (DG Medio Ambiente) con 25 EG; la Consejería de Agricultura y Agua con 10 EG; Consejería Sanidad y Política Social con 4 EG; Consejería Educación y Cultura con 1 EG y el Servicio Murciano de Salud y la Agencia Tributaria con 1 EG cada una.

1.2.2. Régimen jurídico general de las encomiendas de gestión

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

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

La proliferación de encomiendas de gestión realizadas por las administraciones públicas y su incidencia en los grupos empresariales públicos determina que la propia existencia de estos, o de

¹ La remisión incluyó referencias a encomiendas de gestión formalizadas en periodos anteriores y todavía en ejecución, seis de las cuales han sido incluidas en la muestra. De ellas 3 fueron encargadas a GISCARMSA, una por el Servicio Murciano de Salud y, en dos ocasiones, por la Consejería de Sanidad y Política Social. Esta última realizó asimismo una encomienda anterior e incluida en la muestra a la Fundación para Formación e Investigación Sanitaria. Otra de las incluidas fue hecha a Murcia Cultural SA por la Consejería de Educación y Cultura y, la última, lo fue a TRAGSA por la Consejería de Presidencia.

algunos de sus entes individuales componentes, haya provocado, en ocasiones, la continuidad de las encomiendas de gestión que les son encargadas.

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

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

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

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

Por su parte, la legislación de contratos ha ido modulando con distinto grado de precisión a lo largo del tiempo, la exclusión de su ámbito de aplicación de este tipo de encomiendas. La primera referencia expresa en este sentido fue introducida en el entonces vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) por medio del artículo 34 del Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 marzo, que excluyó del ámbito de aplicación del TRLCAP a “Las encomiendas de gestión que se realicen a las entidades y a las sociedades cuyo capital pertenezca totalmente a la propia Administración pública” (letra l del artículo 3.1 del TRLCAP), pero sin identificar ni establecer el régimen jurídico aplicable a las mismas, que, según el apartado 2 del artículo 3 del TRLCAP debían configurar sus normas especiales de aplicación. Más adelante, la disposición final cuarta de la Ley 42/2006, de 28 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007 modificó la referida letra l) del artículo 3.1 del TRLCAP, restringiendo el ámbito de la mencionada exclusión a “las encomiendas de gestión que se confieran a entidades y sociedades cuyo capital sea en su totalidad de titularidad pública y sobre las que la Administración que efectúa la encomienda ostente un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios, siempre que estas sociedades y entidades realicen la parte esencial de su actividad con la entidad o entidades que las controlan” (y de nuevo, sin referenciar ni establecer las normas especiales de aplicación a este supuesto).

Por último, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), cambió la conceptualización, el alcance, e incluso parcialmente la denominación de esta figura rediseñándola como “negocio jurídico en cuya virtud se encargue a una entidad que, conforme a lo señalado en el artículo 24.6, tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del mismo, la realización de una determinada prestación”, con unos perfiles emparentados, pero ya claramente diferenciados, con respecto a la encomienda de gestión administrativa regulada por el artículo 15

de la LRJPAC, en los términos que desarrollaron los artículos 4.1 n) y 24.6 de la mencionada Ley de Contratos del Sector Público, y que mantienen actualmente los mismos artículos del Texto Refundido de dicha Ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP).

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

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

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

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

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

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

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

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

Por tanto, no existen dudas sobre la diferente configuración legal de la encomienda de gestión administrativa que se regula en el artículo 15 de la LRJPAC y la encomienda de gestión contractual

prevista en los artículos 4.1.n) y 24.6 del TRCLSP², no obstante, en algunas ocasiones la diferenciación conceptual de ambas figuras se ve dificultada por el empleo, en las normas que las regulan, de una denominación común, lo que provoca cierta inseguridad jurídica que puede conducir a que en algunos casos apliquen a las encomiendas encargadas a medios propios los preceptos del artículo 15 de la LRJPAC invocándolo incluso, erróneamente, como norma habilitante, en lugar del artículo 24.6 del TRCLSP. A ello se suma el hecho de que algunos mandatos y preceptos contenidos en el art. 15 de la LRJPAC han seguido siendo aplicados a las encomiendas a medios propios por los Tribunales de Justicia (a título de ejemplo cabe citar la STS 258/2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de enero de 2013 Recurso de casación 162612011).

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

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

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

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

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

² En este contexto, resulta pertinente recordar que la Circular 6/2009 de la Abogacía General del Estado concluía que: "Tras la promulgación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, ha de entenderse modificado el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en el sentido de que este último precepto ya no puede entenderse referido a las encomiendas de gestión de contenido materialmente contractual, es decir, a las encomiendas de gestión que tengan por objeto la realización de una prestación propia de un contrato de obras, suministro o de servicios a cambio de una contraprestación económica

I.2.3. Régimen jurídico autonómico

En el ámbito autonómico algunas Comunidades Autónomas han ido incorporando a sus respectivos ordenamientos disposiciones con rango de ley que también, de forma más o menos aislada y con mayor o menor alcance, incidían en la regulación de este negocio jurídico o en los medios propios. En el caso de la Comunidad Autónoma de La Región de Murcia consta la existencia de una reglas, de menor rango, compuestas por una instrucción del Consejo de Gobierno de la Comunidad, relativa a la tramitación de las encomiendas de gestión a las empresas del Grupo TRAGSA, y un posterior Acuerdo del citado Consejo de Gobierno de tramitación de las encomiendas de gestión, de las que se tiene conocimiento por referencias documentales al no constar su publicación.

Resulta reseñable el distinto régimen al que se ha sujetado la publicidad de las encomiendas. Mientras el art. 15 de la LRJPAC dispone que “En todo caso el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicado, para su eficacia en el Diario Oficial correspondiente”, los arts. 4.1.n) y 24.6 del TRLCSP nada dicen al respecto. Esto ha sido resuelto, en parte, por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno equiparando esa exigencia de publicidad, al disponer en su art. 8.1.b) que “se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma” No obstante el precepto, de acuerdo con la Disposición Final de la Ley, entró en vigor el día 10 del mes de diciembre de 2014; esto es, al año de su publicación en el BOE, sin perjuicio de que la citada Disposición final atribuya a los órganos de las comunidades autónomas y entidades locales un plazo de dos años para adaptarse a las obligaciones que impone la ley.

Por su parte, la Ley del Parlamento de Murcia 12/2014 de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana, en desarrollo de la antes citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, recoge algunos aspectos más concretos sobre el régimen procedimental al que se sujetan estos negocios jurídicos al disponer en su artículo 5.1.f, no solo la exigencia de su publicación sino el contenido mínimo que ésta debe tener, en concreto, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma. No obstante, de acuerdo con la Disposición Final Cuarta de la ley 12/2014, el apartado citado no entró en vigor hasta el 18 de junio de 2015, para adaptarse a las obligaciones derivadas de ella. Sin embargo, del examen de la página de Transparencia del Gobierno de la CARM y atendidos los efectos a ella atribuidos, no se desprende que estas actuaciones sean objeto de publicación en los términos exigidos por la norma.

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

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

1. Verificar el cumplimiento de las normas y procedimientos que resulten de aplicación en orden a la formalización, tramitación, ejecución y gasto de las encomiendas examinadas.
2. Comprobar si el régimen económico de la encomienda se ajusta a la legalidad vigente.
3. Analizar los sistemas previstos para el control de la ejecución de la encomienda, su implementación y desarrollo.

4. Verificar la adecuada justificación de la ejecución y recepción del objeto de la encomienda y la liquidación de la misma.
5. Constatar que la encomienda no incluye irregularmente la realización de funciones públicas.
6. Verificar la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de hombres y mujeres en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las fiscalizaciones.

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

El Tribunal de Cuentas solicitó la remisión de relación certificada y comprensiva de todas las encomiendas de gestión formalizadas por los distintos órganos, entidades y unidades administrativas de la Comunidad Autónoma, en el ejercicio 2013, susceptibles de ser fiscalizados en su condición de sujetos ordenantes de los encargos tramitados como encomiendas.

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

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

I.4. MARCO JURÍDICO

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

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Decreto Legislativo 1/1999 de 2 de diciembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.
- Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en particular sus artículos 4.1.n) y 24.6, así como sus principios para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse, de acuerdo con su art. 4.2.
- Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.
- Ley 7/2004 de 28 de diciembre de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la CARM.
- Ley 13/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 2013.
- Ley 14/2012 de 27 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional de la CARM.

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

- Disposición adicional 25ª del TRLCSP relativa al “Régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima» (TRAGSA), y de sus filiales”, Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima (TRAGSA), y de sus filiales y Real Decreto 952/2015 de 23 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1072/2010 de 20 de agosto por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y sus filiales.

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

- Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de abril de 2013 sobre tramitación de los expedientes de encomiendas de gestión.

- Instrucciones de contratación de las empresas públicas: “Murcia Cultural S.A.”, absorbida en 2013 por el “Instituto de las Industrias Culturales y las Artes de la Región de Murcia” y de “Gestora de infraestructuras Sanitarias de la Región de Murcia (GISCARMSA)”.

En cuanto a GISCARMSA cesó en sus actividades con fecha 15/9/2013 por Decreto 23/2013 de 15 de marzo de racionalización del sector público de la Región de Murcia siendo asumidas sus funciones por el Servicio Murciano de Salud.

I.5. LIMITACIONES AL ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

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

I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES

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

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

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

1. En los supuestos en los que se estima necesario realizar alguna matización a la documentación presentada, ésta se presenta en nota a pie de página.

2. No se realizan valoraciones respecto al contenido de la documentación cuando confirma las deficiencias o irregularidades puestas de manifiesto en el Informe, plantea criterios u opiniones sin soporte documental o normativo, pretende explicar, aclarar o justificar determinadas actuaciones sin rebatir el contenido del Informe, o señala que las deficiencias o irregularidades se han subsanado con posterioridad al período fiscalizado.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

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

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

Conviene recordar desde un principio que el art. 12.1 de la LRJPAC dispone que “La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes. La encomienda de gestión, la delegación de firma y la suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén”, sin perjuicio de que los órganos titulares de la misma no puedan acudir al empleo de medios externos que auxilien o coadyuven al ejercicio de dicha competencia, porque la ley les habilita para ello.

En estos casos, las AAPP, en ejercicio de su poder de auto-organización, deben escoger la opción organizativa más adecuada para la ejecución de las actividades materiales necesarias en el ejercicio de su competencia. Sin embargo, esta elección no es neutra pues la opción entre la ejecución directa de las actividades por las propias unidades administrativas y su externalización con terceros, y dentro de esta alternativa, la elección entre la encomienda de gestión a medios propios, la licitación pública, o la celebración de convenios de colaboración con otras administraciones u otras fórmulas de colaboración, tendrán importantes repercusiones sobre el régimen jurídico aplicable, sobre el coste y la eficacia de los servicios, sobre el control de su dirección y ejecución, sobre el principio de libre concurrencia y sobre el propio mercado. Por ello, y al igual que cualquier otro acto de la administración, máxime si tiene incidencia en el gasto público, esa decisión debe estar suficientemente motivada, como se desprende de los artículos 31, 103 y 136 de la Constitución española, pues solo sobre esa motivación podrá examinarse la eficacia y eficiencia de la decisión. Dicha motivación también la exige el TRLCSP para justificar el recurso a la contratación, y así debe aplicarse por igual al recurso a las encomiendas a medios propios ya que permite una flexibilidad procedimental imposible de obtener mediante otras técnicas de gestión, y faculta la actuación al margen de las garantías que ofrece el TRLCSP y del principio de libre concurrencia al que está sujeta la contratación pública.

En el curso de los trabajos de fiscalización se ha observado que, con carácter general, figuran en los expedientes documentos que formalmente cubren esta exigencia. En concreto, referencias a que la justificación del recurso a la encomienda se ha basado principalmente en la falta de medios para el desarrollo de las actividades encargadas, más concretamente de medios personales. Así la práctica totalidad de las encomiendas, todas salvo siete, han sido formalizadas por las Consejerías de Agricultura y Agua y Presidencia (D.G. Medio Ambiente), siendo la justificación habitual aducida por estas Consejerías, la falta de personal con que atender las actividades de su competencia, debido a la limitaciones impuestas por la exigencias que impuso la disciplina presupuestaria para la planificación en materia de recursos humanos.

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

resultan preceptivos a virtud de lo dispuesto en la D.A. 21ª de la Ley 13/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2013, tampoco se pronuncien sobre estos aspectos.

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

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

El primero de los límites que no puede franquear la Administración encomendante cuando recurre al uso de la encomienda es que a través de su empleo se altere de facto la titularidad de la competencia mediante la sustitución de los órganos en el ejercicio de las actividades que como tales les corresponden por los medios propios, y menos aún que ello pueda tener lugar de forma sistemática o habitual. Estas circunstancias, difícilmente compatibles con la esencia de la figura de la encomienda, devienen en claramente contrarias al ordenamiento jurídico cuando la encomienda incluye actividades que llevan aparejado el ejercicio de potestades públicas.

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

Así aparece el empleo de la encomienda de gestión como instrumento distinto al medio propio, para atribuir facultades que van más allá de las competencias propias del ente encomendante y justificar la inexistencia de tarifas aprobadas que rijan el importe de la encomienda. Tal sucede en la Encomienda de Gestión celebrada entre la Consejería de Educación y Cultura y la empresa pública Murcia Cultural S.A.³, uno de los escasos casos en los que la Encomienda es objeto de publicación en el Boletín Oficial de la región de Murcia tal y como exige el artículo 12 de la LRJPAC, para el “proyecto y ejecución de las obras de remodelación del museo de arte ibérico El Cigarralejo de Mula” (número 3 de las del Anexo), que además carece de Memoria justificativa, técnica y económica, que se limita a convocar un concurso abierto para la adjudicación del proyecto y a celebrar el contrato con el adjudicatario. La propia estructura de la encomienda conlleva la disposición de bienes y la realización de contratos por propia cuenta que exceden de la noción de encomienda de gestión, dado que el encomendante no queda vinculado con terceros a consecuencia de la actividad de la encomendada, sino que es esta quien asume la completa responsabilidad, lo que resulta incompatible con la expresa prohibición de la cesión de titularidad de la competencia.

Esta misma encomienda nº3 incluye “la gestión íntegra de las tiendas y cafeterías de los museos, el acceso e información de los mismos, la gestión de los actos del día internacional de los museos, gestión de exposiciones temporales y actividades culturales esporádicas y la organización y ejecución del proyecto bienal de arte contemporáneo Murcia”. El contenido de la encomienda propiamente dicho es la gestión de la actuación a través de terceros, de modo que lo que realiza la empresa pública es gestionar la contratación del proyecto arquitectónico y las obras, así como las

³ La empresa pública Murcia Cultural S.A. fue absorbida en el año 2013 por el Instituto de las Industrias Culturales y las Artes de la Región de Murcia.

exposiciones y la gerencia técnica de dichas actuaciones (limpieza, control de accesos, servicio de cafetería, mantenimiento, reparaciones) y en consecuencia no es necesaria la presencia de tarifas, nutriéndose para su desarrollo de las aportaciones presupuestarias de la Consejería que realiza el encargo. Por tanto, parece que en este caso se está produciendo una encomienda que presenta características tanto de la encomienda de gestión de tipo contractual como de la de tipo administrativo. Con independencia de que la concurrencia de ambos tipos de encomienda pueda producirse, en este caso no parece que ello resulte posible por cuanto el artículo 15 de la Ley 30/1992, RJAP y PAC, expresamente dispone que no cabe aplicar el régimen jurídico previsto para la encomienda administrativa cuando la encomienda se atribuye a entidades de derecho privado, naturaleza jurídica que es atribuible a la empresa pública Murcia Cultural S.A.. Por otra parte, la realidad es que la encomienda examinada supone la efectiva gestión y mantenimiento de las instalaciones con sus medios, así como la explotación indirecta de aspectos patrimoniales de los recintos, y la contratación por ella de las exposiciones que se acuerden, lo que implica una completa transferencia de la competencia de gestión ad extra.

Se han encontrado, además, casos en los que el objeto de los trabajos encomendados, en lugar de ser concreto, determinado, ceñido a tareas técnicas de apoyo o a la realización de actividades materiales complementarias a la actividad puramente administrativa, ha sido definido de forma tan genérica que ha resultado coincidente con la competencia atribuida normativamente al órgano, lo que ha dado lugar a la sustitución fáctica del órgano en el ejercicio de sus tareas propias.

En relación con lo indicado, habida cuenta de la amplitud de los encargos y de las funciones a ellos inherentes, se encuentran las Encomiendas 4 y 5 efectuadas a GISCARMSA respecto del “seguimiento de la ejecución de la construcción de centros de salud “ y “gestión de la construcción de un edificio destinado a ubicar la escuela de enfermería de Cartagena” publicadas ambas en el BORM con idéntica fecha y similares términos, en los que, por la generalidad y amplitud con la que se describen las actividades a desarrollar ofrecen grandes dificultades para impedir la producción de actos propios de la función pública dado que ni se concreta los actos materiales a realizar por la encomendada ni, corolario lógico, se precisa cuáles sean los concretos actos y resoluciones excluidos del ámbito de la encomienda y, como se verá, termina por efectuarse actos de esta naturaleza. Así en el caso de la EG nº 5 de las del Anexo, se precisa que “El mandato que implica esta encomienda de gestión se configura tan amplio como en derecho se requiera y sea necesario para que GISCARMSA pueda llevar a efecto las actividades y trámites que sean precisos con el fin de llevar a cabo las obras y actuaciones encomendadas”⁴. En el caso de la EG nº 4, al describir las funciones de GISCARMSA, entre otras cuestiones, precisa que “Especialmente se responsabilizará del cumplimiento de sus plazos, de la certificación de los trabajos”

En igual sentido, las Encomiendas de gestión 10, 12, 23 y 31 de las del Anexo, relativas, respectivamente, a “verificación sobre el terreno de los expedientes con cargo al Fondo Europeo de la Pesca”; “mantenimiento y conservación de la reserva marina de Cabo de Palos- Islas Hormigas 2013; “desarrollo de nuevas funcionalidades de la aplicación específica IMOD: infraestructuras de modernización de regadíos en la Región de Murcia, fase 3” y “seguimiento y protección de especies de fauna silvestre de la región de Murcia”, presentan características propias de esta deficiencia.

La nº 10 de “verificación sobre el terreno de los expedientes con cargo al Fondo Europeo de la Pesca”, tiene por objeto la realización de controles de campo que permitan verificar la invariabilidad de las operaciones que han sido subvencionadas con cargo al Fondo, esta verificación es obligatoria para la Administración en los 5 años siguientes a la percepción de la ayuda pública, conforme determina el artículo 56 del R(CE)1198/2006. Es decir se están asumiendo por

⁴ Se manifiesta en alegaciones que la interpretación de tales expresiones debe realizarse en el ámbito del contexto de la resolución de la propia encomienda, que excluye, la realización de funciones que impliquen actos de autoridad o dictar actos administrativos, atribuyendo a la Consejería de Sanidad la emisión de los actos jurídicos relativos a la contratación. Las expresiones citadas contienen los límites de legalidad que responden a la deficiencia apreciada en el texto, cuya subsanación no puede entenderse por el mero hecho del recordatorio de esos límites. La deficiencia se encuentra, precisamente, en la notable y genérica ampliación de funciones que el apartado supone y cuya extensión en la ejecución de la encomienda y, por ello su control, se desconoce al momento de su formalización.

TRAGSATEC funciones de Inspección que son propias y exclusivas de funcionarios públicos.

El objeto de la Encomienda nº 12 “mantenimiento y conservación de la reserva marina de Cabo de Palos- Islas Hormigas 2013”, como recoge la memoria de actividades y refiere la Asesoría Jurídica en el contenido de su Informe, no se limita al mantenimiento de la reserva marina sino que se extiende a la realización de los trabajos necesarios para garantizar el funcionamiento ordinario de la misma, incluyéndose actividades de control y vigilancia de personas y embarcaciones que accedan a la reserva, impidiendo las actividades de las que no posean autorización, en colaboración con la Inspección Pesquera, lo que supone asunción de competencias públicas al igual que la anteriormente relacionada.

Por lo que se refiere a la Encomienda nº 23, “desarrollo de nuevas funcionalidades de la aplicación específica IMOD: infraestructuras de modernización de regadíos en la Región de Murcia, fase 3”, su memoria en el apartado 2.3 , precisa que uno de los objetivos perseguidos por la Consejería de Agricultura y Agua mediante esta encomienda, es mantener en todo momento operativa y funcional la aplicación iMod, Por otra parte, la descripción que de los trabajos se hace en el indicado apartado de la memoria permite observar que la encomendada asume las actividades soporte del sistemas, así como la formación de los usuarios tanto de la administración como externos a ella sin otra indicación de la selección docente ni sobre alguna circunstancia descriptiva de la forma en que ello se llevará a cabo.

Finalmente, en la Encomienda 31, de “seguimiento y protección de especies de fauna silvestre de la Región de Murcia”, la extensión con que la memoria recoge un gran número de actividades que constituyen el objeto de la encomienda se diría que se está encomendando un completo programa de gestión. El encargo supone la asunción por el encomendado, además de los servicios veterinarios, el mantenimiento de los Centros, actividades de colaboración con las Universidades, la llevanza de las bases de datos y la elaboración de las memorias trimestrales de Centro y campo y una memoria final resumen de las actividades desarrolladas, con detalle de flujos de entrada de animales, evolución de las especies tratadas, resultados obtenidos, trabajos desarrollados, e informe estadístico y cartográfico en formato informático y de papel. El propio Pliego de Prescripciones Técnicas prevé la instalación de un cartel de obra con la publicidad del proyecto y su cofinanciación por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

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

Dentro del ámbito de la planificación que toda organización de carácter público debe realizar en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas, parece imprescindible que una parte de la misma esté dedicada al estudio de los procedimientos y mecanismos de gestión que deben emplearse para la consecución de los objetivos establecidos., por lo que resulta pertinente cuestionarse si la utilización de este instrumento, como alternativa al contrato administrativo tradicional, debe de alguna manera formar parte de la actividad planificadora, como lo es la adecuada evaluación de la dimensión de las plantillas del personal propio de los órganos administrativos, o si por el contrario su empleo debe decidirse caso a caso en función de criterios de oportunidad, eficacia, eficiencia y economía.

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

Por otra parte, el gasto en encomiendas en realidad cubre déficits estructurales de plantilla, como ya se ha señalado, y esta situación tiende por otra parte a agravarse en la medida en que permanecían congeladas las partidas del Capítulo 1 (Gastos de personal), de hecho en gran

número de ocasiones así se explicita en la motivación de la encomienda, de tal forma que mientras las plantillas de personal propio experimentan un decrecimiento vegetativo inexorable no sufren idéntica corrección los servicios prestados y las actuaciones públicas desarrolladas, por lo que el único efecto que presentan es la de ser cubiertas bien mediante la contratación externa o bien mediante el recurso a las encomiendas. Paradigma de lo expuesto puede apreciarse en las EG nº 10,13, 12, 23, 31, 34 y 38 del Anexo.

Por ello, resultaría erróneo valorar la importancia de las encomiendas de gestión a partir de aspectos exclusivamente cuantitativos, pues, sin duda, la operatividad de algunas de las unidades administrativas de las Consejerías aparece íntimamente supeditada al empleo de este recurso, en la mayor parte de los casos porque permite suplir las carencias de personal existentes, en otros por la menor carga administrativa que implica su empleo. En este contexto parece imprescindible que el recurso a las encomiendas como forma habitual de gestión, sea tenida muy en cuenta a la hora de llevar a cabo la planificación estratégica de los órganos afectados, ligada estrechamente a la planificación de recursos humanos a fin de evitar que el empleo recurrente de esta figura sin criterios estratégicos predeterminados determine una progresiva descapitalización de recursos humanos en los órganos administrativos, lo que podría suponer una posición de dependencia o falta de autonomía respecto del encomendado que realiza habitualmente esos trabajos. En este sentido, debe recordarse que resultan de aplicación a las encomiendas a medios propios los principios del TRLCSP en virtud de su art. 4.2, entre los que cabe destacar ahora el de “asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa” (art.1 del TRLCSP).

Sin embargo, por la Comunidad Autónoma no se ha elaborado una planificación específica de esta actividad, ni tan siquiera en las Consejerías de Agricultura y Agua y Presidencia (D.G. Medio Ambiente) en las que el recurso a este mecanismo resulta más habitual o incluso de carácter estratégico. Además, no solo no existe un registro centralizado y sistemático de las encomiendas encargadas que permita su adecuado seguimiento y que sirva como instrumento de valoración para la planificación⁵, sino que tampoco se ha llevado a cabo la elaboración de normas procedimentales y el establecimiento de un escenario presupuestario más adecuado al empleo de este instrumento.

Por otra parte, tampoco se ha acreditado la realización de estudios específicos que acrediten las ventajas de recurrir a la encomienda de gestión en detrimento de los procedimientos de contratación tradicionales; es más en la mayoría de los expedientes analizados no figura formalmente justificación al recurso de la encomienda, por lo que tampoco se incluye un análisis específico de las ventajas de este procedimiento respecto al contrato, como ya se ha anticipado en el epígrafe II.1.

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

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

Los artículos 4.1.n) y 24.6 del TRLCSP exigen para la calificación del negocio jurídico como encomienda de gestión a medios propios, y ser excluido de la aplicación de la legislación

⁵ Pese a lo que indican las Ley 19/2013 y el artículo 17 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, no existe en la página WEB de transparencia del Gobierno de CARM referencia alguna a las encomiendas.

reguladora de la contratación pública, una serie de requisitos, cuyo cumplimiento ha sido examinado en cumplimiento de los objetivos de la fiscalización.

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

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

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

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

Este Tribunal de Cuentas ha constatado que en los expedientes remitidos no existe referencia alguna a la realización de gestiones dirigidas a verificar que las entidades declaradas medio propio en el ámbito autonómico han realizado la parte esencial de su actividad para los poderes adjudicadores respecto de los cuales ostenten esa condición, así como que se dan las circunstancias que permitan prever razonablemente que esa situación se mantendrá durante el periodo al que se extiende la encomienda.

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

Las Consejerías deben velar por que se establezcan los mecanismos oportunos que permitan verificar en el futuro el cumplimiento de esta exigencia.

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

Este requisito se ha cumplido en todos los casos.

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

Este requisito se ha cumplido en todos los casos.

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

En este caso se ha observado que en las encomiendas 1, 3, 24, 32, 36 y 42 de las del Anexo algunas de las prestaciones encargadas a la entidad encomendaria no resultaban plenamente concordantes con su objeto social o no encajaban adecuadamente en el mismo o en su área de especialización funcional. En consecuencia, la selección de la encomendada - por otra parte obligada a realizar en cualquier caso el encargo en virtud del art. 24.6 del TRLCSP,- no habría sido la más idónea.

Por lo que respecta a las encomiendas a las empresas del Grupo TRAGSA, aun conscientes de la amplitud de las funciones que les son atribuidas por la D.A. 25ª del TRLCSP, en las mismas no parecen tener cabida la Dirección de Obra, correspondiente a la ejecución de proyecto de obra de “instalación, desarrollo y puesta en marcha del sistema de control de entradas y salidas en infraestructuras públicas de tratamientos de residuos” (EG nº1, 24 y 36). En el caso de la EG 32, relativa al “Servicio de computación y validación de datos del sistema de modelización de la calidad del aire de la comunidad”, debe destacarse que el artículo 2º de los de TRAGSATEC limita la prestación de servicios informáticos a los vinculados con la ganadería. En situación semejante, pues tampoco se encontraría amparado por el citado artículo 2º de los estatutos de TRAGSATEC se encontraría la EG 42, por la que se encarga a la citada empresa la reparación de daños producidos en el alumbrado exterior por robos que afectaron al edificio de usos múltiples de Torre Pacheco. Por lo que se refiere a la EG nº 3, atendidas las normas de creación de Murcia Cultural S.A. no cabe apreciar que ésta tuviera por objeto social la realización de obras como aquellas que constituyeron la encomienda, esto es las de remodelación del museo de arte ibérico El Cigarralejo, de Mula.

Por otra parte, se ha vuelto a confirmar lo ya puesto de manifiesto con anterioridad por este Tribunal de Cuentas en relación con la amplitud con la que se concibe el objeto social de algunas entidades encomendadas, lo que ha propiciado que hayan sido utilizadas como “medio para todo”.

La carencia de medios para dar cobertura a tan amplio objeto social y el propio origen de la encomienda, la falta de medios personales del encomendante, unida al carácter obligatorio de la ejecución de la encomienda para ellas, determina que las entidades encomendadas deban ampliar plantilla y contratar personal específico con el que dar satisfacción a la totalidad o la mayor parte de la ejecución de la encomienda. En el caso de la Encomienda nº 3 de las del Anexo, “obras de remodelación del Museo de arte ibérico El Cigarralejo de Mula”, el Pliego parte de que la encomendada carece de medios con los que desarrollar la encomienda al prever la contratación por medio de un concurso para adjudicar las obras.

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

Ni la LCSP, ni su texto refundido, incorporan una regulación general sobre la retribución de las encomiendas, si bien la aplicación del régimen de tarifas –que han de ser aprobadas por la entidad pública de la que dependan las encomendadas se configura como uno de los requisitos imprescindibles para que opere ex lege la condición de control análogo que deben ostentar los poderes adjudicadores sobre sus entes instrumentales (art. 24.6 del TRLCSP). En relación con encomiendas realizadas a las empresas del Grupo TRAGSA, en la elaboración y aprobación de las tarifas empleadas no ha participado el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en los términos previstos en la Disposición Adicional Vigésimoquinta.7 del TRLCSP.

La determinación del presupuesto de una encomienda responde así a la aplicación de unos precios unitarios, en este caso las tarifas, referidos a los distintos componentes de la prestación, a las diferentes unidades que se entreguen o a las unidades de tiempo que se estimen necesarias para realizar los trabajos encargados. De la documentación aportada por la Comunidad Autónoma se desprende el cumplimiento de este requisito en las diversas EG examinadas con la única excepción de la inexistencia de tarifas debidamente aprobadas para la actuación como medio propio de la empresa Murcia Cultural S.A, EG nº 3 de las del Anexo. De esta forma el presupuesto se ha elaborado tomando en consideración el coste previsible de las actividades a desarrollar mediante una aportación de la Consejería de Educación y Cultura de 600.000 euros para la ejecución de la encomienda.

En consecuencia, en este caso, el presupuesto realizado no se efectúa tomando en consideración que las prestaciones objeto del encargo son ejecutadas con recursos propios del ente instrumental y, por tanto, los costes reales no se hacen depender de la estructura de costes directos e indirectos propia del ente instrumental. En este sentido, el recurso a la subcontratación supondría, en cierta

medida, desvirtuar este mecanismo de fijación del precio, ya que el coste directo estaría inequívocamente identificado en estos casos con el precio pagado a los subcontratistas, sin perjuicio de que a este precio pudieran añadirse los gastos asociados a la tramitación, formalización y ejecución de estos contratos, de tal forma que el proceso de subcontratación no supusiera la ruptura del equilibrio financiero que, al igual que en los contratos, también debe respetarse en las encomiendas de gestión.

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

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

II.5.1 Preparación

A) Tramitación de los expedientes

Pese a la ausencia de un preciso cuerpo legal regulador de los encargos a medios propios se ha observado en la C.A. de la Región de Murcia una homogeneidad general en su tramitación administrativa, bien que tan solo consta la elaboración de EG por 4 Consejerías y 2 Agencias, siendo las Consejerías de Presidencia y la de Agricultura las que han realizado 35 de las 42 EG fiscalizadas. En efecto, al no existir en el artículo 24.6 del TRLCSP ninguna referencia expresa a la normativa de procedimiento aplicables, se han desarrollado en el ámbito de la Comunidad Autónoma sus propios procedimientos, bien que mediante resoluciones del Consejo de gobierno de rango inferior, sin que conste la existencia de normas internas, recurriendo a la aplicación directa, analógica o supletoria, según los casos, de los preceptos que cada órgano gestor ha considerado pertinentes de la LRJPAC, el TRLCSP, LCSP y la normativa presupuestaria.

Por ello, en las citadas Instrucción de 15 de mayo de 2007 del Consejo de Gobierno sobre tramitación de los expedientes de encomiendas de gestión a TRAGSA y sus filiales y el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de abril de 2013 sobre tramitación de los expedientes de encomiendas de gestión, se encuentra el general cumplimiento del orden lógico de la gestión económico administrativa, resultando los documentos contables consecuentes de los actos administrativos a que responden. Así, siempre existe el acto administrativo de autorización del gasto o el de reconocimiento de la obligación, figurando en los expedientes los documentos contables correspondientes, de naturaleza meramente registral.

Sin embargo, se ha producido igualmente una utilización poco homogénea de estas encomiendas, en cuanto a los fines a satisfacer. Así, mientras en algún caso el recurso a las encomiendas a medios propios se ha utilizado como un instrumento para la realización de concretas actividades de carácter técnico o material de diversa complejidad (encomiendas de resultado, que constituyen el prototipo de utilización característico y adecuado de esta figura), en la mayor parte de las ocasiones ha servido como fórmula para suplir carencias estructurales de personal o de recursos técnicos o materiales de carácter permanente (por medio de encomiendas de actividad recurrentes o estructurales) o, simplemente, se han utilizado como recurso ágil y flexible para la provisión de servicios en sustitución de la licitación pública.

Formalmente, las Encomiendas examinadas en Murcia han adoptado la forma de Resolución notificada al medio propio y han acogido el régimen documental propio de los contratos, mediante la elaboración de los pliegos que las han de regir. El clausulado de estos refiere los aspectos relevantes de su ejecución atinentes al objeto mismo de la encomienda, su terminación, modificaciones o prórrogas como se verá más adelante. En todos los casos, salvo en la EG nº 7 de las del Anexo, consta la presencia de una Resolución que documenta el encargo y su recepción.

En todos los casos, salvo en la encomienda nº 22, se aprecia un procedimiento similar, que se inicia con la existencia de la necesidad de la gestión, la certificación por la Secretaría General de la Consejería de la inexistencia de personal en ese ámbito con el que dar satisfacción a esa necesidad y la presencia de un detallado proyecto de las actividades a llevar a cabo, cuya redacción soslaya la presencia de los riesgos laborales que suponen esta figura. Respecto de la encomienda para el “acondicionamiento del caminos rural de Vera (CRP 24/33-141), nº 22 de las del Anexo, tan solo consta la propuesta de ampliación en la ejecución de la encomienda y la orden de ampliación de plazo adoptada en su virtud pero no la documentación relativa al inicio y encargo de la misma.

Por otro lado no existe en el expediente una memoria en las EG nº 3, 15, 30, 33 y 35.

Asimismo, en la tramitación de la práctica totalidad de las Encomiendas examinadas consta la emisión de informe por la Asesoría Jurídica así como, en los casos legalmente necesarios, por la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios. Sin embargo no han sido objeto de intervención previa las encomiendas nº 1, 3, 7, 15, 18, 20, 21, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 36, 37, 38, 40, 41 y 42 de las del Anexo.

La práctica totalidad de los documentos contables obrantes remitidos carecen de firma alguna, ni compulsas electrónicas.

B) Temporalidad de la encomienda

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

A este respecto debe recordarse diversas Encomiendas tienen este componente plurianual que se manifiesta, sea en la posibilidad de prorrogar las encomiendas prevista en la propia resolución o que ésta le atribuya duraciones cercanas o superiores a los 2 años (EG 1, 5, 24, 31, 33, 35 y 39), sin que se indique circunstancia alguna que permita suponer el mantenimiento de aquellas que la justificaron durante todo el periodo ni la imposibilidad de adoptar en el futuro medidas organizativas o de otra índole que permitan adecuar los medios disponibles para llevar a cabo las actividades encomendadas.

C) El control preventivo de la cesión de trabajadores

El art. 43 del Estatuto de los Trabajadores tipifica como cesión ilegal de trabajadores la mera puesta a disposición de trabajadores por parte de una empresa cedente a otra cesionaria, teniendo los trabajadores sometidos a dicha cesión el derecho a adquirir la condición de fijos, a su elección, en la empresa cedente o en la cesionaria. En la medida en que la encomienda a medios propios supone en muchos casos la participación en trabajos ligados al ejercicio de la competencia, se han advertido elevados riesgos de que algunos de ellos puedan consistir en una efectiva puesta a

disposición de trabajadores por parte de la encomendada en favor de la Administración encomendante debido a la propia naturaleza de los trabajos encomendados.

De hecho la cesión irregular de trabajadores es uno de los riesgos más significativos reconocidos por los propios gestores públicos, provocando la elaboración de distintas instrucciones o informes con la finalidad de eliminar, o al menos minimizar, los riesgos de esta práctica. En el ámbito de la Comunidad autónoma de la Región de Murcia también se ha sido sensible a esta circunstancia como refieren las continuas referencias contenidas en los informes de Asesoría Jurídica y, en ocasiones de la propia intervención, advirtiendo de los riesgos que las Encomiendas pudieran suponer para el acceso en condiciones de igualdad al empleo público, resultando especialmente relevantes los recogidos en los Informes correspondientes a las EG nº 7, 10, 12, 23 y 31. En general y dado el contenido material de las Encomiendas examinadas, en todas ellas se aprecia un especial cuidado en evitar la posibilidad de que esta situación se produzca.

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

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

Esta situación es especialmente reseñable en el caso de la Encomienda nº 23, para la realización de trabajos de “desarrollo de nuevas funcionalidades de la aplicación específica IMOD: infraestructuras de modernización de regadíos en la Región de Murcia, fase 3”, que se justifica por la colaboración de TRAGSATEC desde el año 2003 en los planes de modernización de regadíos, fases 1 y 2, y la inexistencia de personal suficiente, al haberse reducido la plantilla del Servicio de Infraestructuras Rurales en un 50 % en los últimos 5 años, para llevar a cabo los trabajos necesarios, así como su falta de capacitación en los conocimientos informáticos necesarios.

En la encomienda nº 7 de “trabajos preliminares para la planificación integrada de los espacios protegidos de la Región de Murcia” justificada por el cambio del marco jurídico al haberse aprobado el Real Decreto Ley 17/2012 de 4 de mayo de medidas urgentes en materia de Medio Ambiente que establece que las normas reguladoras y los mecanismos de planificación se coordinen y unifiquen en un solo documento, obliga a la elaboración de este documento o plan integrado de las distintas figuras de protección (parques, reservas naturales, paisajes protegidos, ZEC, ZEPA y áreas protegidas internacionales) cuando se solapan en un solo territorio, correspondiendo a la Consejería con competencia en medio ambiente su inicio. En el informe de idoneidad se recoge que ante las especiales características y complejidad del trabajo a realizar, al ser un trabajo de especial complejidad técnica “este Servicio no dispone de un número suficiente de funcionarios, ni siquiera de alguna de las titulaciones requeridas para responder al objeto de los trabajos de planificación”. En el punto 4 de la memoria después de establecer los perfiles básicos del equipo humano necesario: 1 Ingeniero Superior con más de 10 años de experiencia en trabajos de gestión ambiental, 3 titulados Superiores entre 5 y 10 años de experiencia en trabajos de gestión ambiental y 3 titulados Técnicos especialistas en sistemas de información geográfica (GIS), establece que “en cualquier momento de la ejecución de los trabajos, el Director podrá requerir a

TRAGSA la sustitución de personal asignado a los trabajos y esta lo realizará de forma inmediata, sin incremento de coste, sometiendo los nuevos candidatos a su aprobación”.

En la Encomienda nº 12 “mantenimiento y conservación de la reserva marina de Cabo de Palos-Islas Hormigas 2013”, en el pliego de instrucciones técnicas se recoge en el apartado 2.2.1 Medios Humanos, punto 3, que “se deberá aportar a la Consejería de Agricultura y Agua una relación completa del personal que se adscribirá al servicio, reservándose esta Consejería de Agricultura y Agua el admitir o recusar, en todo o en parte, el personal propuesto”. Además el punto 4 recoge que “para el buen desarrollo de las labores de conservación de la reserva marina, TRAGSATEC organizará los turnos de acuerdo con los encargos realizados desde la Secretaría general de Pesca y los realizados desde la Consejería de Agricultura y Agua, al tratarse de una reserva Marina de Gestión Compartida”.

En los casos anteriores, dada la especial intervención de la Administración en relación con la adscripción del personal a la ejecución de la encomienda, se acercaría a lo que es una cesión de mano de obra o la elusión de las normas de acceso a las entidades del sector público, al reservarse la Administración el admitir o recusar, en todo o en parte, el personal propuesto, funciones de dirección estas que deberían ser exclusivas de la empresa encomendataria.

En parecido caso al anterior, por lo que respecta a la utilización de instalaciones, se encuentra el encargo nº 31 del Anexo por el que se encomienda a la empresa TRAGSA el “trabajo de seguimiento y protección de especies de fauna silvestre de la Región de Murcia”, en el que la empresa emplea para cumplir los objetivos encomendados, las instalaciones del Centro de recuperación de fauna silvestre El Valle, propiedad de la CARM desde 1984 y que anteriormente, hasta 2012, estuvo gestionado por una empresa privada.

II.5.2 Ejecución

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

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

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

Con carácter general, no ofrece muchas dificultades esta cuestión en el seno de las EG analizadas dado que su práctica totalidad consiste en la mera aportación de personal capacitado para llevar a cabo la función encomendada, del que carece la Entidad encomendante, y, en la práctica totalidad de los casos la entidad encomendada no presenta duda alguna de su capacitación para llevarla a cabo, salvo, excepcionalmente, en la EG 7 en las que las exigencias formativas del personal (1 Ingeniero Superior con más de 10 años de experiencia en trabajos de gestión ambiental, 3 titulados Superiores entre 5 y 10 años de experiencia en trabajos de gestión ambiental y 3 titulados Técnicos especialistas en sistemas de información geográfica (GIS)), no pueden presumirse estén a disposición de la empresa encomendada. En todo caso, nada se precisa en las EG analizadas acerca de la posible subcontratación –más exactamente, contratación externa- de las funciones encomendada sin que tampoco la legislación autonómica recoja límite alguno en las cuantías o porcentajes de la encomienda que puedan ser objeto de subcontratación.

En la Encomienda 3 por la que se encarga a "Murcia Cultural S.A." la "contratación del proyecto arquitectónico y ejecución de las obras de remodelación del Museo de Arte Ibérico de "El Cigarralejo", incluyendo en el mismo encargo "la gestión íntegra de las tiendas y cafeterías de los museos, el acceso e información de los mismos, la gestión de los actos del día internacional de los museos, gestión de exposiciones temporales y actividades culturales esporádicas y la organización y ejecución del proyecto bienal de arte contemporáneo Murcia", se recoge en el Informe que lo realmente perseguido con la encomienda es "gestionar a través de Murcia Cultural S.A., por razones de especialidad y eficiencia unas instalaciones museísticas que ofrecen un servicio público", y que la encomienda de gestión implica la subcontratación posterior de los servicios necesarios para el adecuado funcionamiento de las instalaciones, cuál es que el encomendado proceda a gestionar la contratación de las exposiciones y demás actividades y llevar a cabo la gerencia técnica de las instalaciones (control de acceso, limpieza, mantenimiento, etc.).

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

El riesgo derivado de esta situación consiste en configurar a la encomendada como una mera entidad intermediaria con cuyo concurso se habilita un cambio de régimen jurídico en materia de contratación pública, mucho más rápido y flexible en su tramitación, pero también con muchas menos garantías para el interés público, al sustituir un eventual contrato administrativo (si lo hubiera celebrado directamente la administración) por uno privado (celebrado por un ente instrumental sujeto a derecho privado).

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

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

Cuando la finalidad de las encomiendas es la consecución de un resultado concreto y perfectamente definido e identificable no se precisa necesariamente la definición de mecanismos específicos de control y seguimiento de su ejecución. En esta situación se encuentran las encomiendas mediante las cuales se encarga la ejecución de una obra, definida de forma precisa por un proyecto cuya aprobación se ha ajustado a la normativa aplicable; o aquellas cuya finalidad es la elaboración de informes específicos sobre una o varias materias cuyo contenido y alcance están perfectamente definidos en el encargo realizado. Las encomiendas de resultado tales como las número 3, 5, 8, 9, 10, 11, 18, 21, 27, 33, 38 y 42 de las del Anexo tienen un especial sistema de control similar al contrato de obras, la emisión de memorias valoradas, certificaciones y actas intervenidas por un director de obra, designado por el encomendante, al que se atribuye el control de la ejecución de la encomienda.

Cosa distinta es la prestación de servicios que, por su propia naturaleza (vigilancia, limpieza, seguridad) son de difícil verificación posterior. La supervisión permanente por parte del director de las obras en los casos de resultados concretos, reflejada en las certificaciones emitidas para la tramitación de las órdenes de pago, puede resultar suficiente para controlar que la ejecución de la encomienda se ajusta a lo establecido en su documento de formalización, pero ello resulta claramente insuficiente en los otros supuestos, por lo que la ulterior recepción de los resultados obtenidos, concluida la vigencia de la encomienda, garantizará que los mismos responden a los trabajos encargados pero no que los servicios han sido prestados.

En estos casos, se suma la falta de definición de resultados tangibles y la dificultad que presenta su verificación de forma inequívoca a lo largo del tiempo, lo que exige la implementación de

mecanismos o procedimientos de supervisión específicos que garanticen el cumplimiento de los trabajos encargados, tales como la planificación y realización de controles periódicos de las actividades debidamente documentados, controles de asistencia del personal, etc., circunstancia que en la mayor parte de los casos no se ha producido.

Con carácter general las Resoluciones y Pliegos que rigen las encomiendas examinadas contienen un sistema general de control de su ejecución con la mera remisión a un órgano o funcionario al que se atribuye la función o responsabilidad sobre la ejecución de la misma sin especificar un sistema concreto de control periódico de la actividad desarrollada.

Un número significativo de encomiendas (número 3, 10, 12, 13, 25, 31 y 34 de las del Anexo) no presentan el correspondiente nivel de concreción en su objeto o en las actividades a realizar, especialmente aquellas de carácter estructural y permanente cuya finalidad última ha consistido en cubrir insuficiencias de plantilla.

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

Se han remitido las correspondientes facturas, acompañadas de los correspondientes informes de conformidad con la prestación desarrollada, aunque no se aporte en la inmensa mayoría de las encomiendas la documentación justificativa de los controles periódicos que estaba previsto desarrollar de acuerdo con las resoluciones y pliegos⁶.

II.5.3. Gasto

El gasto correspondiente a las Encomiendas analizadas ha sido financiado con cargo a partidas presupuestarias de los Capítulos 2 y 6. Sin embargo en las Encomiendas 7, 10, 12, 14, 16, 18, 20, 31, 34, 36 y 38 de las recogidas en el Anexo fueron financiadas con cargo a partidas del Capítulo 6 "inversiones" y no al Capítulo 2, cuando hubiera sido ésta más adecuada atendido el objeto perseguido y la actividad desarrollada para dar cumplimiento a tales encomiendas.

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

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

⁶ Párrafo modificado en atención a la documentación remitida en fase de alegaciones.

III. CONCLUSIONES

1ª: La práctica totalidad de las encomiendas han sido formalizadas por dos Consejerías, siendo la justificación habitual la falta de personal con que atender las actividades de su competencia, debido a la limitaciones impuestas por la exigencias que impuso la disciplina presupuestaria para la planificación en materia de recursos humanos. (II.1.1).

2ª.- En ninguno de los expedientes relativos a la realización de servicios se incluye un estudio detallado y justificativo de las circunstancias que determinan la imposibilidad de que la administración encomendada lleve a cabo la actividad encomendada por sus propios medios, (II.1.1 y II.2).

3ª.- El carácter recurrente de muchas encomiendas y a la carencia de recursos humanos propios que se desprende de la propia justificación de su uso supone, además, una fuerte dependencia de los medios instrumentales, hasta el punto de que la operatividad de algunas unidades administrativas se vería seriamente comprometida si se prescindiera de este recurso.(II.1.1)

4ª.- El recurso a la encomienda se ha basado, principalmente, en la falta de medios para el desarrollo de las actividades encargadas, sin que ello pueda justificar por sí solo el recurso a la encomienda como tampoco lo harían las basadas en la celeridad en su formalización y flexibilidad en su ejecución o simplemente en la mayor idoneidad de que los trabajos fueran ejecutados por la entidad encomendada por su experiencia o especialización, máxime cuando se prevé incluso la contratación del personal necesario para llevarlo a cabo. Además, esta justificación ha consistido con carácter general, y salvo excepciones, en el mero enunciado formal, puramente declarativo, de circunstancias o situaciones que en los expedientes no han quedado suficientemente acreditadas, al no estar documentadas mediante los correspondientes informes o estudios, quedando reducido a una mera manifestación de la Secretaría General.(II.1.1)

5ª.- Se ha constatado la existencia de cierta confusión entre las figuras de la encomienda de gestión “de carácter administrativo” regulada en el art. 15 de la LRJPAC y la encomienda de gestión “a medios propios” regulada en los arts. 4.1.n) y 24.6 del TRLCSP y de la LCSP en el caso de la encomienda 3, ya que recoge características propias de ambas figuras, si bien debe destacarse que no cabe aplicar el régimen jurídico de la encomienda administrativa cuando la encomienda se atribuye a entidades de derecho privado, naturaleza jurídica que es atribuible a la empresa pública Murcia Cultural S.A.. Con el empleo de esta encomienda se ha alterado de facto la titularidad de la competencia mediante la sustitución de los órganos en el ejercicio de las actividades que como tales les corresponden por los medios propios (II.1.2).

6ª.- Se han encontrado casos en los que el objeto de los trabajos encomendados, en lugar de ser concreto, determinado, ceñido a tareas técnicas de apoyo o a la realización de actividades materiales complementarias a la actividad puramente administrativa, ha sido definido de forma tan genérica que ha resultado coincidente con la competencia atribuida normativamente al órgano, lo que ha dado lugar a la sustitución fáctica del órgano en el ejercicio de sus tareas propias por la entidad encomendada. (II.1.2)

7ª.- El cálculo del presupuesto de una encomienda debe responder a la aplicación de unos precios unitarios, en este caso las tarifas, referidos a los distintos componentes de la prestación, lo que se ha producido en todos los casos salvo en la encomienda nº 3 (II.4).

8ª.- Por lo que se refiere a las encomiendas realizadas a las empresas del Grupo TRAGSA, en la elaboración y aprobación de las tarifas empleadas no ha participado el Gobierno de la CARM, en los términos previstos en la Disposición Adicional Vigésimoquinta.7 del TRLCSP.(II.4)

9ª.- Se ha observado un gran número de encomiendas con un componente plurianual que se manifiesta, sea en la posibilidad de prorrogar las encomiendas prevista en la propia resolución o que ésta le atribuya duraciones cercanas o superiores a los 2 años (EG 1, 5, 24, 31, 33, 35 y 39),

sin que se indique circunstancia alguna que permita suponer el mantenimiento de aquellas que la justificaron durante todo el periodo ni la imposibilidad de adoptar en el futuro medidas organizativas, o de otra índole, que permitan adecuar los medios disponibles para llevar a cabo las actividades encomendadas (Apartado II.5.1.b).

10ª.- El carácter estructural y permanente, especialmente en las encomiendas cuya finalidad es cubrir insuficiencias de plantilla y la reiteración en el encargo se asocian de manera especialmente acusada al riesgo de cesión, sin que el mismo pueda considerarse eliminado por la simple previsión formal de medidas que afectan fundamentalmente a aspectos de la relación entre la administración y el personal que ejecuta los trabajos, como puede ser que estos no se ejecuten en las dependencias del órgano encomendante -lo que en muchos casos no resulta posible-, que solo reciban instrucciones del responsable de la encomienda designado por la entidad encomendataria, que estén identificados inequívocamente como personal de esta entidad, etc. Al carácter recurrente de estas encomiendas se une el hecho de que, dada la naturaleza de las tareas a realizar, su eficacia depende en gran medida de la estabilidad del personal responsable de su ejecución, de tal forma que la experiencia y el conocimiento de las tareas a desarrollar son las que justifican el recurso a la encomienda. (II.5.1.c)

11ª.- Con carácter general se observan ausencia de previsiones específicas sobre el control de la actividad encomendada, quedando reducidas a la mera designación de un funcionario responsable. Esta cuestión resulta de la gran importancia cuando se trata de encomiendas de actividad y no de resultado, cuyo control a lo largo de la duración de la prestación exige un específico procedimiento. (Apartado II.5.2).

12ª.- Desde el punto de vista presupuestario, la mayoría de las encomiendas analizadas se han imputado a créditos del capítulo 2, pero también algunas han resultado imputadas al capítulo 6 "Inversiones reales", erróneamente si se atiende a la verdadera naturaleza del gasto, pues cuando las encomiendas eran de actividad o cubrían insuficiencias de plantilla, deberían haber sido consideradas como gastos corrientes y haber sido imputadas al capítulo 2 de gastos.(II.5.3)

IV. RECOMENDACIONES

1ª.La Comunidad Autónoma debería mejorar el régimen jurídico al que se sujeta la Encomienda de Gestión en el ámbito autonómico, dotándola de una precisa regulación que garantice la adecuada justificación tanto de la carencia de medios personales y materiales en el ámbito de la organización de la Comunidad Autónoma para desarrollar las funciones que son objeto de la encomienda, como de la improcedencia de acudir a la contratación de los servicios, sea por la ausencia de empresas capacitadas o por el excesivo precio recabado.

Asimismo, en los términos previstos en la Disposición Adicional Vigésimoquinta.7 del TRLCSP, caso de considerarse necesaria la intervención de empresas del Grupo TRAGSA, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia debiera adoptar las medidas pertinentes para aprobar previamente las tarifas a emplear en las encomiendas a realizar por las empresas del Grupo.

2ª: El Gobierno de la Comunidad debería incidir en la planificación de la organización administrativa, tomando en consideración el uso reiterado en el tiempo de la técnica de gestión que suponen las encomiendas para idénticos fines y el empobrecimiento que para la Administración de la Comunidad Autónoma puede suponer la traslación de las funciones que constituyen las prestaciones encomendadas.

3ª: La separación y diferenciación entre la Administración encomendante y la encomendada debe extremarse de hecho, más allá de las meras formalidades en sus relaciones y, especialmente, respecto a cómo se articulan éstas entre el personal propio de la administración encomendante y el personal que ejecuta los trabajos de la entidad encomendada, a fin de evitar los riesgos derivados de la posible inclusión en supuestos de cesión de trabajadores.

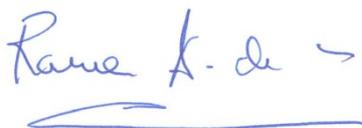
4ª: Los organismos y entidades encomendantes deben incorporar sistemas y procedimientos que permitan garantizar el control periódico de las prestaciones o actividades desarrolladas y su materialización documental, especialmente en aquellas encomiendas que impliquen la prestación de servicios de actividad o cuya materialidad o resultado no sea susceptible de ser mantenido para facilitar la justificación posterior de su realización.

5ª: Las Resoluciones en las que se recojan los encargos deben incorporar cláusulas que de forma expresa vinculen el importe final de la encomienda a los costes que finalmente hubieran supuesto para el encomendado, limitando el riesgo de una posible falta de adecuación de los precios presupuestados inicialmente a su coste real.

6ª: Atendida la situación actual del Portal de Transparencia de la CARM, atendidos los efectos a ella atribuidos por el artículo 17 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sería recomendable la adopción de las medidas pertinentes que garanticen y faciliten el control del cumplimiento de la publicación de las encomiendas de gestión en el seno de ese Portal de Transparencia.

Madrid, 28 de enero de 2016

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda

ANEXO

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA UTILIZACIÓN DE LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN, REGULADA EN LA LEGISLACIÓN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA APLICABLE, POR LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGION DE MURCIA

EJERCICIO 2013

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

Encomiendas de Gestión

Nº de orden	Tipo	Entidad Encomendante	Entidad Encomendada	Objeto	Fecha Formaliz.	Fecha Finaliz.	Presupuesto Encomienda
1	OBRAS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSATEC, S.A.	INSTALACIÓN, DESARROLLO Y PUESTA EN MARCHA DE SISTEMAS DE CONTROL DE ENTRADAS Y SALIDAS EN INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS	20/12/2013	19/03/2014	603.932,30
2	SERVICIOS	SERVICIO MURCIANO DE SALUD	GESTORA DE INFRAESTRUT. SANITARIAS DE LA CARM, S.A.U. (GISCARMSA)	ACUERDO DE ENCOMIENDA DE GESTIÓN ENTRE EL SMS Y GISCARMSA DE ACTIVIDADES RELATIVAS A LA EJECUCIÓN DE LA COSNTRUCCIÓN DE LA REFORMA Y AMPLIACIÓN DEL NUEVO HOSPITAL MATERNO INFANTIL DEL HOSPITAL GENERAL UNIVERSITARIO VIRGEN DE LA ARRIXACA	01/12/2005	08/03/2013	
3	OBRAS	CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA	MURCIA CULTURAL, S.A.	OBRAS DE REMODELACIÓN DEL MUSEO DE ARTE IBÉRICO EL CIGARRALEJO DE MULA	27/03/2007		
4	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE SANIDAD Y POLITICA SOCIAL	GESTORA DE INFRAESTRUCT. SANITARIAS DE LA REGIÓN DE MURCIA, S.A. (GISCARMSA)	SEGUIMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DE CENTROS DE SALUD	18/04/2008	15/09/2013	
5	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL	GESTORA DE INFRAESTRUCT. SANITARIAS DE LA REGIÓN DE MURCIA, S.A. (GISCARMSA)	GESTIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DE UN EDIFICIO DESTINADO A UBICAR LA ESCUELA DE ENFERMERÍA DE CARTAGENA	21/04/2008	15/09/2013	
6	SERVICIOS	CONSEJERÍA DE SANIDAD Y POLITICA SOCIAL	FUNDACION PARA FORMAC. E INVEST. SANITARIA - G73338857	REALIZACION DE ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA INVESTIGACION SANITARIA	28/12/2010	28/12/2015	
7	SERVICIOS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSA S.A.	D 1/13. TRABAJOS PRELIMINARES PARA LA PLANIFICACIÓN INTEGRADA DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS DE LA REGIÓN DE MURCIA*	31/12/2012	31/03/2013	299.787,34

Nº de orden	Tipo	Entidad Encomendante	Entidad Encomendada	Objeto	Fecha Formaliz.	Fecha Finaliz.	Presupuesto Encomienda
8	SUMINISTROS	CONSEJERÍA SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL	BORM Q-8050002-H	MATERIAL ENCUESTAS CALIDAD (POSTHOSPITALARIA)	22/02/2013	19/06/2013	14.909,63
9	SUMINISTROS	AGENCIA TRIBUTARIA DE LA REGIÓN DE MURCIA	BORM Q-8050002-H	REALIZACIÓN DE TRABAJOS DE IMPRENTA Y/O EDICIÓN DE PUBLICACIONES	28/02/2013	31/12/2013	79.000,00
10	SERVICIOS	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y AGUA	TRACSATEC	II.3/13. VERIFICACIÓN SOBRE EL TERRENO DE LOS EXPEDIENTES CON CARGO AL FONDO EUROPEO DE LA PESCA	06/03/2013	30/12/2013	46.845,84
11	OBRAS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSATEC, S.A.	CA 2/13. REPARACIÓN AVERÍAS EN LA CENTRAL DE TRANSFORMACIÓN DEL EDIFICIO DE USOS MÚLTIPLES DE TORRE PACHECO QUE ALBERGA EL LABORATORIO Y TALLER DE MANTENIMIENTO DE LA RED DE VIGILANCIA DE CALIDAD DEL AIRE	18/04/2013	03/05/2014	14.515,06
12	SERVICIOS	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y AGUA	TRACSATEC	II-2/13. MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LA RESERVA MARINA DE CABO DE PALOS-ISLAS HORMIGAS, DURANTE EL AÑO 2013	08/05/2013	30/12/2013	74.686,12
13	SERVICIOS	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y AGUA	TRAGSA	II.5/13. TRABAJOS DE ACTUACIÓN DE LUCHA CONTRA LOS ORGANISMOS NOCIVOS DE LOS VEGETALES	15/05/2013	15/12/2013	347.028,00
14	SERVICIOS	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y AGUA	TRACSA	II-7/13. REGENERACIÓN AMBIENTAL DEL MAR MENOR MEDIANTE LA INSTALACIÓN TEMPORAL DE REDES DURANTE EL VERANO DE 2013	16/05/2013	15/05/2014	458.669,04
15	OBRAS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSA S.A.	F 54/12. REALIZACIÓN DE CORTAS DE POLICÍA PARA TRATAMIENTO Y PREVENCIÓN DE PLAGAS FORESTALES EN LOS MONTES DE UTILIDAD PÚBLICA DEL T.M. DE BLANCA	17/05/2013		33.126,78
16	SERVICIOS	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y AGUA	TRACSA	II-6/13. SERVICIO DE ELIMINACIÓN DE MEDUSAS EN LA LAGUNA COSTERA DEL MAR MENOR	20/05/2013	31/08/2013	126.219,94
17	SERVICIOS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSA S.A.	CA 6/13. SERVICIO DE EXPLOTACIÓN Y GESTIÓN DE DATOS DE LA RED DE VIGILANCIA DE LA CALIDAD DEL AIRE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA	28/05/2013	31/08/2014	200.617,79
18	SERVICIOS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSATEC, S.A.	CA 3/13. DIRECCIÓN DE OBRA CON COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE NAVE DE FERMENTACIÓN Y MADURACIÓN DE COMPOST EN LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS URBANOS DE CARTAGENA (MURCIA)	29/05/2013	28/03/2014	58.464,33

Nº de orden	Tipo	Entidad Encomendante	Entidad Encomendada	Objeto	Fecha Formaliz.	Fecha Finaliz.	Presupuesto Encomienda
19	OBRAS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRACSA, S.A.	CA 1/13. PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE NAVE DE FERMENTACIÓN Y MADURACIÓN DE COMPOST EN LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS URBANOS DE CARTAGENA (MURCIA)	31/05/2013	28/02/2014	1.686.371,42
20	SERVICIOS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSATEC, S.A.	IF 6/12. SERVICIO DE CARÁCTER TÉCNICO PARA ASISTIR A LA DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE EN LOS PRONUNCIAMIENTOS DE CARÁCTER MEDIOAMBIENTAL DE LAS ACTUACIONES PERTENECIENTES AL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE LA REGIÓN DE MURCIA 2007-2013	07/06/2013	31/12/2013	95.832,00
21	OBRAS	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y AGUA	TRACSA	II-12/13. ACONDICIONAMIENTO DE CAMINOS RURALES DE SERVICIO EN EL T.M. DE PUERTO LUMBRERAS (MURCIA).	12/06/2013	11/11/2013	487.640,01
22	OBRAS	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y AGUA	TRACSA	II-11/13. ACONDICIONAMIENTO DEL CAMINO RURAL DE VERA (CRP-24/33-141) EN EL T.M. DE LORCA (MURCIA).	12/06/2013	31/10/2013	499.992,73
23	SERVICIOS	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y AGUA	TRACSATEC	II-16/13. DESARROLLO DE NUEVAS FUNCIONALIDADES DE LA APLICACIÓN ESPECÍFICA	25/06/2013	31/12/2013	84.895,69
24	SERVICIOS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSATEC, S.A.	CA 10/13. DIRECCIÓN DE OBRA CON COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD DEL PROYECTO DE MEJORA Y ADAPTACIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS DE LORCA. FASE II: LÍNEA DE AFINO DE COMPOST	25/06/2013	30/06/2014	47.517,57
25	OBRAS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSA S.A.	F 38/12. TRABAJOS DE MEJORA DE HÁBITAT FORESTALES Y REFORZAMIENTO DE POBLACIONES DE ESPECIES VEGETALES AMENAZADAS EN EL MUP Nº 95 DENOMINADO "SIERRA DEL CARCHE", T.M. JUMILLA	26/06/2013	14/07/2013	14.218,05
26	SERVICIOS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSATEC, S.A.	CA 4/13. APOYO A LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN DE RESIDUOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA	28/06/2013	31/12/2013	248.850,90
27	OBRAS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSA S.A.	CA 8/13. PROYECTO DE MEJORA Y ADAPTACIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS DE LORCA. FASE II: LINEA DE AFINO DE COMPOST	28/06/2013	30/06/2014	1.341.319,42
28	SERVICIOS	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y AGUA	TRACSA	II-9/13. ACTUALIZACIÓN DE LA BASE DE DATOS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS PARCELAS AGRÍCOLAS (SIGPAC)	01/07/2013	31/12/2013	225.290,96
29	OBRAS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSA S.A.	F 37/12. REPOSICIÓN DE MOJONES EN EL MONTE DE UTILIDAD PÚBLICA Nº 58 DENOMINADO "PUNTALES DE SÁNCHEZ", EN EL T.M. DE FORTUNA	03/07/2013	02/08/2013	34.000,00

Nº de orden	Tipo	Entidad Encomendante	Entidad Encomendada	Objeto	Fecha Formaliz.	Fecha Finaliz.	Presupuesto Encomienda
30	SERVICIOS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSA S.A.	F 35/12. REUBICACIÓN DE MOJONES EN EL MONTE UP Nº 61 DENOMINADO "SIERRA DEL LUGAR" Y EN EL MOPNTE UP Nº 56 "CUEVAS DE SOLIN", EN EL TM DE FORTUNA	03/07/2013	02/08/2013	33.632,25
31	SERVICIOS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSA S.A.	VS 14/13. TRABAJO DE SEGUIMIENTO Y PROTECCIÓN DE ESPECIES DE FAUNA SILVESTRE DE LA REGIÓN DE MURCIA	29/07/2013	24/10/2014	442.352,21
32	SERVICIOS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSATEC, S.A.	CA 9/13. SERVICIO DE COMPUTACIÓN Y VALIDACIÓN DE DATOS DEL SISTEMA DE MODELIZACIÓN DE LA CALIDAD DEL AIRE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA	31/07/2013	31/12/2013	48.584,95
33	OBRAS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSA S.A.	CA 20/13. SELLADO, CLAUSURA Y RESTAURACIÓN AMBIENTAL DE LOS VASOS 1, 2 Y 3 DE LAS INSTALACIONES DE ELIMINACIÓN DE RESIDUOS DEL EXCMO. AYTO. DE JUMILLA	14/10/2013	14/03/2015	2.066.905,91
34	SERVICIOS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSATEC, S.A.	D 48/13. ELABORACIÓN DE PLANES DE GESTIÓN DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS DE LA REGIÓN DE MURCIA	28/10/2013	31/12/2013	40.464,37
35	OBRAS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSA S.A.	CA 21/13. PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DEL VASO Nº 4 PARA EL VERTIDO DE RESIDUOS NO PELIGROSOS EN LAS PARCELAS 104 Y 105 DEL POLÍGONO 155, T.M. DE JUMILLA	01/11/2013	30/06/2014	717.193,15
36	SERVICIOS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSA S.A.	CA 17/13. DIRECCIÓN DE OBRA CON COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD DE LA INSTALACIÓN, DESARROLLO Y PUESTA EN MARCHA DE SISTEMA DE CONTROL DE ENTRADAS Y SALIDAS EN INFRAESTRUCTURAS PUBLICAS DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS	12/11/2013	11/02/2014	23.812,39
37	SERVICIOS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSA S.A.	D 49/13. REDACCIÓN DE PLANES DE GESTIÓN PARA LA RED NATURA 2000 Y ESPACIOS NATURALES DE LA REGIÓN DE MURCIA	15/11/2013	01/01/2014	137.658,71
38	SERVICIOS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSATEC, S.A.	CA 15/13. REDACCIÓN DEL PROYECTO DE EJECUCIÓN DE AMPLIACIÓN Y MEJORA DE LA PLANTE DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS DE JUMILLA. ESTACIÓN DE TRANSFERENCIA	21/11/2013	21/12/2013	41.230,60
39	OBRAS	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y AGUA	TRACSA	I-36/13. COLECTOR DE LOS CAMACHOS, T.M. DE TORRE PACHECO (MURCIA).	29/11/2013	30/05/2014	814.831,13

Nº de orden	Tipo	Entidad Encomendante	Entidad Encomendada	Objeto	Fecha Formaliz.	Fecha Finaliz.	Presupuesto Encomienda
40	SERVICIOS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSA S.A.	F 49/13. TRABAJOS DE CONTROL DE LA EROSION EN LA VEGA ALTA DEL RIO SEGURA (PARAJE SOTO DE LOS CABALLOS). T.M. DE MORATALLA, REGION DE MURCIA	13/12/2013	31/12/2013	6.884,42
41	SERVICIOS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSA S.A.	F 44/13. TRABAJOS FITOSANITARIOS EN EL MARCO DE LAS ACTUACIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA EUROPEA DE LAS ESPECIES DE CUARENTENA FITOSANITARIA ESPECIAL	13/12/2013	14/03/2014	31.273,00
42	OBRAS	CONSEJERIA DE PRESIDENCIA (DIREC. GRAL. DE MEDIO AMBIENTE)	TRAGSATEC, S.A.	CA 22/13. REPARACIÓN DE AVERÍAS PRODUCIDAS POR EL ROBO Y DESPERFECTOS EN LA RED DE TIERRAS Y ALUMBRADO EXTERIOR DEL EDIFICIO DE USOS MÚLTIPLES DE TORRE PACHECO QUE ALBERGA EL LABORATORIO Y TALLER DE MANTEN. DE LA RED DE VIGILANCIA DE CALIDAD DEL AIRE	13/12/2013	28/12/2013	7.345,60
TOTAL							10.931.967,31