



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.314

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA ENTIDAD
ESTATAL DE DERECHO PÚBLICO TRABAJO
PENITENCIARIO Y FORMACIÓN PARA EL EMPLEO,
EJERCICIOS 2016 Y 2017**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, 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 febrero de 2019, el **Informe de Fiscalización de la Entidad Estatal de Derecho Público Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, ejercicios 2016 y 2017**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN DEL INFORME.....	7
I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN	7
I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN	7
I.3. OBJETIVOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN.....	7
I.4. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO	8
I.5. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES	9
I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS	13
I.7. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES	13
II. ANÁLISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS CUENTAS ANUALES	14
II.1. OPINIÓN.....	14
II.2. INMOVILIZADO	15
II.3. DEUDORES Y ACREEDORES.....	15
II.4. OTRAS OBSERVACIONES SOBRE LAS CUENTAS	18
II.5. CONTENIDO DE LA MEMORIA	19
III. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD Y DE LOS PROCEDIMIENTOS	19
III.1. INFORMACIÓN PÚBLICA	19
III.2. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN	20
III.3. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES.....	20
III.4. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA INTERNA	21
III.5. GESTIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS TALLERES PRODUCTIVOS Y DE LA ACTIVIDAD FORMATIVA	21
III.6. GESTIÓN DE LA TESORERÍA	23
III.7. GESTIÓN DEL TRABAJO PENITENCIARIO	25
III.8. EJECUCIÓN DE LA ACTIVIDAD FORMATIVA.....	31
III.9. PLANIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE TPFE.....	31
III.10. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN INFORMÁTICA	32
III.11. RECURSOS DE PERSONAL DE LA ENTIDAD	33
III.12. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN	34
IV. CONCLUSIONES	40
IV.1. ANÁLISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS CUENTAS ANUALES	40
IV.2. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD Y DE LOS PROCEDIMIENTOS	41

V. RECOMENDACIONES 47

ANEXOS

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

CIS	Centro de Inserción Social
CP	Centro Penitenciario
FSE	Fondo Social Europeo
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
ISDEFE	Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, SA, SME, MP
LGP	Ley General Presupuestaria
LOGP	Ley Orgánica General Penitenciaria
MUFACE	Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado
Orden EHA	Orden del Ministerio de Economía y Hacienda
Orden ESS	Orden del Ministerio de Empleo y Seguridad Social
Orden INT	Orden del Ministerio del Interior
Orden TAS	Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
Orden TIN	Orden del Ministerio de Trabajo e Inmigración
PCAP	Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas
RP	Reglamento Penitenciario
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SGIP	Secretaría General de Instituciones Penitenciarias
SICAP	Sistema de Información Contable de la Administración Pública
TPFE	Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TPV	Terminal de Punto de Venta

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Precio de los contratos	37
---	----

I. INTRODUCCIÓN DEL INFORME

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

1.1. La fiscalización de la entidad estatal de derecho público Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo referida a los ejercicios 2016 y 2017 se incluyó, a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas, en el Programa Anual de Fiscalizaciones correspondiente al año 2018 aprobado por el Pleno el 21 de diciembre de 2017.

1.2. Esta fiscalización se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones del año 2018 debido a que Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (TPFE) nunca había sido objeto de fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas; a los retrasos en la rendición de las cuentas anuales al Tribunal; y al importante volumen de los ingresos por ventas y por prestaciones de servicios y el de los gastos por aprovisionamientos.

1.3. El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el acuerdo de inicio de esta fiscalización el 25 de enero de 2018 y sus Directrices Técnicas el 31 de mayo de 2018.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

I.2.1. Ámbito subjetivo

1.4. El ámbito subjetivo de la fiscalización es TPFE, entidad estatal de derecho público de las previstas en el artículo 2.2.i) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), tras la modificación producida por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

I.2.2. Ámbito objetivo

1.5. El objeto de la fiscalización ha estado constituido por la totalidad de la actividad económico-financiera realizada por TPFE durante los ejercicios fiscalizados y los sistemas y procedimientos de gestión establecidos por la entidad para la promoción, organización y control del trabajo productivo y la formación y orientación para el empleo de los reclusos en centros penitenciarios.

I.2.3. Ámbito temporal

1.6. El ámbito temporal de la fiscalización se refiere a los ejercicios 2016 y 2017. Algunas comprobaciones se han extendido a ejercicios anteriores o posteriores, cuando se ha considerado necesario para el mejor cumplimiento de los objetivos de la fiscalización.

I.3. OBJETIVOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN

1.7. Se ha realizado una fiscalización de regularidad que tiene los siguientes objetivos generales:

a) Verificar que las cuentas anuales de TPFE de los ejercicios 2016 y 2017 representan adecuadamente la imagen fiel de la situación financiera y patrimonial y de los resultados del ejercicio.

b) Comprobar el cumplimiento de la normativa aplicable a la actividad económico financiera de la entidad, especialmente en lo relativo a la organización del trabajo y la formación para el empleo de los internos en los establecimientos penitenciarios.

1.8. También se ha verificado el cumplimiento por TPFE de la normativa sobre igualdad de mujeres y hombres y de transparencia en todo aquello en que lo dispuesto, respectivamente, en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

1.9. Los trabajos se han realizado en el propio Tribunal de Cuentas, en la sede de la entidad ubicada en Madrid y en dos establecimientos penitenciarios, el centro penitenciario Madrid IV (Navalcarnero) y el centro de inserción social Josefina Aldecoa (Navalcarnero).

1.10. En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos. Los responsables de TPFE que realizan las labores de gestión han prestado adecuadamente su colaboración en el curso de esta fiscalización.

1.11. La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno el 23 de diciembre de 2013.

I.4. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO

1.12. El antecedente de la entidad TPFE es el organismo autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (anteriormente denominado Trabajo y Prestaciones Penitenciarias), que con la entrada en vigor de la disposición adicional octogésima séptima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2014, se transformó, con efectos 1 de enero de 2014, en entidad estatal de derecho público de las previstas en el artículo 2.2.i) de la LGP, con personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar.

1.13. El Real Decreto 122/2015, de 27 de febrero, aprueba el Estatuto de TPFE que regula su organización y funciones. Su artículo 2 establece que esta entidad tiene por objeto la promoción, organización y control del trabajo productivo y la formación para el empleo de los reclusos de los centros penitenciarios, así como la colaboración permanente con la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP) para la consecución de los fines encomendados por el artículo 25.2 de la Constitución y la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (LOGP).

1.14. El artículo 25.2 de la Constitución establece que las penas privativas de libertad estarán orientadas a la reeducación y reinserción social, así como que los condenados a penas de prisión tendrán derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes a la Seguridad Social.

1.15. La relación laboral que se establece entre la entidad y los internos que desarrollan una actividad laboral en los talleres productivos de los centros dependientes de la Administración penitenciaria se rige por lo previsto en el Real Decreto 782/2001, de 6 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de la Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad.

1.16. Como parte del sector público institucional del Estado, la entidad se rige por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, estando la entidad pendiente de adaptarse al contenido de la misma, según lo previsto en su disposición adicional cuarta.

1.17. El régimen patrimonial es el establecido para los organismos públicos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y en disposiciones complementarias. Su régimen de contratación, según lo previsto en el artículo 16 de su Estatuto, es

el previsto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, como poder adjudicador de la Administración Pública¹. Así mismo, la entidad tiene la condición de medio propio y servicio técnico de la Administración General del Estado y de las entidades vinculadas o dependientes de aquella.

1.18. En cumplimiento de lo previsto en el artículo 11 de su Estatuto, la entidad se financia, fundamentalmente, mediante las transferencias de la SGIP y los ingresos procedentes de su actividad productiva (autofinanciación). Además, la entidad recibe subvenciones del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y del Fondo Social Europeo (FSE) para cofinanciar los gastos de formación profesional ocupacional.

1.19. Con respecto a su régimen presupuestario, la entidad elabora anualmente su anteproyecto de presupuesto y lo remite para su tramitación al Ministerio del Interior, de acuerdo con lo previsto en la LGP. La estructura de su presupuesto es la correspondiente a los presupuestos de explotación y capital de las entidades que forman parte del sector público administrativo.

1.20. Desde un punto de vista contable, la entidad está sometida al Plan General de Contabilidad Pública aprobado por Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, con las adaptaciones reguladas en la Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) de 28 de julio de 2011, para los entes públicos cuyo presupuesto de gasto tiene carácter estimativo. En lo que se refiere al control económico financiero, sin perjuicio de las competencias de fiscalización atribuidas al Tribunal de Cuentas, la entidad está sometida al control financiero permanente y auditoría pública ejercidos por la IGAE, en los términos previstos en la LGP.

1.21. El Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario (RP) y desarrolla la LOGP, establece en su artículo 325 que la gestión económica, administrativa y patrimonial desarrollada en los centros penitenciarios relativa a la entidad TPFE se regirá por su normativa propia y, en su defecto, por las disposiciones de este Reglamento y de sus normas de desarrollo que resulten directamente aplicables. Los gastos y pagos derivados de obligaciones de TPFE que deban realizarse en los centros penitenciarios serán efectuados por quienes tengan reconocida en cada centro la competencia para realizarlos.

1.22. Así mismo, la entidad dispone de un manual de procedimientos constituido por fichas que desarrollan los trámites en cada una de las líneas de actuación de la entidad: trabajo penitenciario (talleres productivos), formación para el empleo y gestión económico-administrativa.

I.5. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

I.5.1. Organización

1.23. La Administración penitenciaria garantiza el cumplimiento de los fines del artículo 25.2 de la Constitución, los de la LOGP y su Reglamento de desarrollo. Esta Administración se organiza en unos servicios centrales cuyas actuaciones se llevan a cabo por la SGIP, dependiente del Ministerio del Interior, que realiza la dirección, el impulso, la coordinación y la supervisión de las instituciones penitenciarias; así como en unos servicios periféricos constituidos por los establecimientos penitenciarios. A 31 de diciembre de 2016 y 2017 existían 83 establecimientos penitenciarios titularidad de la SGIP (70 centros penitenciarios y 13 centros de inserción social) repartidos por todas las comunidades autónomas españolas, a excepción de Cataluña, que tiene transferidas las competencias en materia penitenciaria mediante el Real Decreto 3482/1983, de 28 de diciembre.

1.24. TPFE se integra en la Administración penitenciaria estando adscrita a la SGIP, la cual ejerce la dirección estratégica, la evaluación y el control de resultados de su actividad, correspondiéndole también el control de eficacia, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la IGAE en cuanto a la

¹ La normativa actualmente vigente es la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

evaluación y control de los resultados de los organismos públicos integrantes del sector público estatal y de eficacia de la actividad de la entidad.

1.25. Para el cumplimiento de sus funciones, TPFE se estructura en órganos centrales y periféricos. Sus servicios centrales, ubicados en Madrid, se organizan en las siguientes áreas de trabajo: producción, formación profesional e inserción laboral, coordinación para la prevención de riesgos laborales, coordinación territorial, de asuntos financieros y de administración e informática. Los servicios periféricos de la entidad se encuentran en las dependencias administrativas de cada establecimiento penitenciario, replicándose en los mismos las áreas de los servicios centrales.

1.26. Según lo previsto en el artículo 10 de su Estatuto, cada centro penitenciario (CP) cuenta con el personal necesario para ejecutar los programas y políticas de la entidad en el centro, estando dimensionado según el volumen de actividad previsto. A 31 de diciembre de 2016 y 2017, TPFE tenía una plantilla total de 416 y 391 personas, respectivamente. Los empleados se distribuyen entre las oficinas centrales en Madrid, donde trabaja alrededor del 16% del personal, y en cada uno de los establecimientos penitenciarios, donde realizan actividades el 84% de sus trabajadores.

1.27. Las funciones de los puestos de trabajo en los servicios periféricos se establecen en la orden de servicio 3/2015 de la entidad, disponiendo que en los establecimientos penitenciarios puede haber, entre otros, los siguientes puestos: coordinador de zona, coordinador de producción, gestor de producción, maestro de taller, gestor de formación e inserción laboral, gestor de asuntos económicos y administrativos, gestor de servicios, y técnicos y ayudantes de prevención.

1.28. Además del personal específico de la entidad, en los establecimientos penitenciarios hay empleados de la SGIP que llevan a cabo actuaciones para TPFE, como el administrador y el director de los centros. En cada uno de los centros penitenciarios existe la figura de delegado de la entidad, que ostenta el titular de la dirección del centro penitenciario, siendo su función la de representar a TPFE, así como la de dirigir y supervisar sus actividades en el centro, de acuerdo con las instrucciones emitidas por los órganos directivos de la misma.

I.5.2. Funciones

1.29. El artículo 3 de su Estatuto establece las siguientes funciones de TPFE:

- a) La organización del trabajo productivo penitenciario y su oportuna retribución.
- b) La gestión de los economatos y cafeterías existentes en los establecimientos penitenciarios y centros de inserción social (CIS), conforme a lo previsto en los artículos 299 y siguientes del RP.
- c) La instalación, ampliación, transformación, conservación y mejora de los talleres, explotaciones agrícolas penitenciarias, o locales e instalaciones necesarias para los fines de la entidad, así como los servicios, obras y adquisiciones que se refieren a su explotación, producción o actividad.
- d) La realización de actividades industriales, comerciales o análogas y, en general, cuantas operaciones se relacionen con el trabajo penitenciario o se le encomienden por las Administraciones Públicas, para el cumplimiento de los fines que le son propios.
- e) La formación para el empleo de los internos en centros penitenciarios y centros de inserción social.
- f) La promoción de relaciones con instituciones y organizaciones que faciliten el cumplimiento de los fines de la entidad.
- g) El impulso y la coordinación de cuantas líneas de actividad se desarrollen desde la Administración penitenciaria en materia de preparación o acompañamiento para la inserción sociolaboral.
- h) La colaboración permanente con la SGIP u otras instituciones especializadas, para la gestión de penas o medidas alternativas previstas en la legislación penal.

1.30. Para el ejercicio de sus funciones, la entidad tiene como máximos órganos de dirección: el presidente, que es el titular de la SGIP; el consejo de administración, que no puede tener más de doce miembros, estando formado por el presidente y los vocales; y el director-gerente, que es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos del consejo de administración.

1.31. Respecto a las competencias en materia de gestión de gastos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3, apartado 2.3 de la Orden INT/3689/2009, el gerente aprueba los gastos y ordena los pagos en los servicios centrales, y los directores de los centros penitenciarios aprueban los gastos y ordenan los pagos por operaciones comerciales de dichos establecimientos (artículo 4, apartado 3.2 de dicha Orden).

I.5.3. Actividades

I.5.3.1. TRABAJO PENITENCIARIO

1.32. La normativa que regula el trabajo penitenciario se encuentra recogida en la LOGP (artículos veintiséis a treinta y cinco), en el RP (artículos 132 y 133) y en el RD 782/2001, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de la Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad.

1.33. La normativa aplicable al trabajo penitenciario establece los siguientes elementos definidores:

a) El trabajo es considerado como un derecho y como un deber del interno, siendo un elemento fundamental del tratamiento penitenciario (artículo 26 de la LOGP).

b) Todo trabajo directamente productivo que realicen los internos será remunerado y se desarrollará en las condiciones de seguridad e higiene establecidas en la legislación vigente (artículo 27.Dos de la LOGP).

c) En la relación laboral de carácter especial, son trabajadores los internos que desarrollen actividades laborales de producción por cuenta ajena en los talleres productivos de los centros penitenciarios, siendo TPFE el empleador en todos los casos (artículo 2 del RD 782/2001).

d) Los internos trabajadores sujetos a la relación laboral especial penitenciaria quedan incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social y gozan de la prestación de asistencia sanitaria, así como de la acción protectora del mismo en las situaciones legalmente previstas. Así mismo, estarán protegidos por la contingencia de desempleo cuando sean liberados de prisión, en los términos establecidos en el Título III del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

e) A TPFE le corresponde la planificación, organización y control del trabajo desarrollado por los internos en los talleres penitenciarios, correspondiendo la dirección y control de la actividad concreta de los internos al director del establecimiento penitenciario y al personal encargado de realizar las funciones de dirección y gestión de los talleres (artículo 11 del RD 782/2001).

1.34. El módulo retributivo aplicable se determina anualmente por el consejo de administración de TPFE y para su cálculo se toma como referencia el salario mínimo interprofesional vigente en cada momento, de tal manera que el salario resultante se fija proporcionalmente al número de horas realmente trabajadas y al rendimiento conseguido por el trabajador (artículo 15 del RD 782/2001).

1.35. TPFE gestiona las actividades relacionadas con el trabajo penitenciario bajo la fórmula de talleres productivos ubicados en los establecimientos penitenciarios, que pueden adoptar alguna de las siguientes modalidades:

a) Talleres de producción propia, que incluyen las especialidades de confección industrial, carpintería metálica, carpintería de madera, artes gráficas, electricidad y electrónica, manipulados, agropecuaria, inyección de plástico y artesanía.

- b) Talleres de los servicios penitenciarios: alimentación, economato, panadería, servicios de mantenimiento y talleres auxiliares (lavandería, reparto de comedor, jardinería, subalternos, pintura de edificios, biblioteca, seguridad vial, gestión de residuos, limpieza, auxiliar de enfermería, etc.).
- c) Talleres en colaboración con empresas externas que incluyen cualquier especialidad laboral que se acuerde entre los empresarios y la entidad.

1.36. Al cierre de los ejercicios 2016 y 2017, la entidad tenía contratados y dados de alta en la seguridad social 11.857 y 12.092 internos por la obtención de un puesto de trabajo remunerado en alguno de los 500 talleres activos en los establecimientos penitenciarios.

I.5.3.2. FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

1.37. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3 de su Estatuto, la entidad pone a disposición de los establecimientos penitenciarios los recursos necesarios para incrementar la empleabilidad de la población penitenciaria así como su inserción en el mercado laboral. Los elementos más relevantes de la actividad formativa a los internos son los siguientes:

- a) La actividad que realizan los internos está comprendida, con carácter preferente, en la modalidad de formación profesional (artículo 26 de la LOGP) que tiene por objeto cubrir las carencias formativas de los internos y mejorar su cualificación profesional. Además, la entidad realiza también actuaciones en el ámbito de la formación y orientación laboral y de la integración laboral.
- b) En lo que se refiere a la programación de las actividades, según señala el artículo 118 del RP, viene determinada por el consejo de dirección del centro, teniendo en cuenta los planes de actuación del centro directivo, a partir de los programas individualizados elaborados por las juntas de tratamiento.

1.38. La entidad ejecuta anualmente actuaciones de formación profesional cofinanciadas por el FSE, y financiadas por el SEPE. Desde 1989, TPFE lleva ejecutando actividades formativas en colaboración con el SEPE, al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. De acuerdo con dicha norma, los centros penitenciarios se inscriben y, en su caso, se acreditan como centros de formación en el SEPE. Esta entidad, al finalizar cada acción formativa, y una vez comprobado el grado de capacitación adquirido por los alumnos, expide los correspondientes certificados y diplomas según lo establecido en la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, y en la Instrucción de 25 de marzo de 2010, de la Subdirección General de Políticas Activas de Empleo para la gestión, seguimiento y control y para la evaluación de las acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados. La formación puede desembocar en la obtención de un certificado de profesionalidad de acuerdo con lo establecido en la Orden ESS/1897/2013, de 10 de octubre, por la que se desarrolla el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad y los reales decretos por los que se establecen certificados de profesionalidad dictados en su aplicación.

1.39. Así mismo, la entidad lleva a cabo actuaciones para la formación y orientación laboral dirigidas a internos próximos a incorporarse al mercado laboral, mediante la impartición de módulos en los que se informa a los internos de sus derechos y obligaciones, los entornos de trabajo y las posibles fuentes de empleo, cofinanciadas con el FSE en el marco del Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social (POISES), período 2014-2020. Así mismo, TPFE proporciona apoyo a los internos que inician su etapa de semilibertad facilitándoles su inserción laboral. Para ello se gestionan distintos tipos de programas que prestan apoyo individualizado, como el programa Reincorpora, que ejecuta itinerarios de integración socio laboral personalizados, y el programa de acompañamiento para la inserción laboral (programa SAL).

I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS

1.40. Como se expone en el punto 1.2 de este informe, entre los motivos para la realización de esta fiscalización se encontraban los retrasos en la rendición de las cuentas anuales. Así, las cuentas anuales de TPFE de los ejercicios 2014 y 2015 se aprobaron el 21 de septiembre de 2015 y el 20 de octubre de 2016, respectivamente, superándose en ambos casos los plazos establecidos en el artículo 139 de la LGP. Dichas cuentas anuales, que iban acompañadas de los correspondientes informes de auditoría de la IGAE, fechados el 18 de septiembre de 2015 y el 7 de octubre de 2016, se rindieron al Tribunal el 14 de octubre de 2015 y el 11 de noviembre de 2016, dentro del plazo de un mes de que dispone la IGAE, según el artículo 139 de la LGP.

1.41. Las cuentas de 2016 fueron formuladas el 22 de mayo de 2017 y remitidas al Tribunal de Cuentas por conducto de la IGAE el 9 de junio, incumplándose el plazo de tres meses que para la formulación de las cuentas establece la Regla 34.1 de la Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado.

1.42. Las cuentas de 2016 fueron aprobadas por el Presidente de la entidad el 24 de octubre de 2017, superándose el plazo previsto en el artículo 139 de la LGP. Estas cuentas anuales, acompañadas del informe de auditoría de la IGAE, fechado el 5 de octubre de 2017, se rindieron al Tribunal el 2 de noviembre, dentro del plazo de un mes de que dispone la IGAE, según el artículo 139 de la LGP.

1.43. Dichas cuentas fueron publicadas en el Boletín Oficial del Estado el 23 de noviembre de 2017, dentro del plazo establecido en el artículo 136 de la LGP y la regla 38 de la Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado.

1.44. Por su parte, las cuentas de 2017 se formularon el 22 de mayo de 2018 y se remitieron al Tribunal el uno de junio de 2018, incumplándose el plazo de tres meses que para la formulación de las cuentas establece la Regla 34.1 de la Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado.

1.45. El Presidente de la entidad aprobó las cuentas de 2017 el 25 de octubre de 2018 superándose el plazo previsto en el artículo 139 de la LGP. Estas cuentas anuales se rindieron al Tribunal el 16 de noviembre de 2018, dentro del plazo de un mes de que dispone la IGAE según el artículo 139 de la LGP.

1.46. Las cuentas anuales de 2017 fueron publicadas en el Boletín Oficial del Estado el 18 de diciembre de 2018, superándose el plazo establecido en el artículo 136 de la LGP y la regla 38 de la Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado.

1.47. El retraso en la rendición de las cuentas anuales de los ejercicios 2016 y 2017 ha tenido como consecuencia que las cuentas integradas en la Cuenta General del Estado de cada uno de esos años fueran las formuladas en lugar de las aprobadas, que, por otro lado, no presentaron diferencias significativas entre sí.

I.7. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES

1.48. De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones fiscalizadoras fueron puestos de manifiesto, para la formulación de alegaciones, al Presidente de TPFE, en su condición de representante legal de la entidad. Asimismo, el Anteproyecto fue remitido a quien ocupó dicho cargo durante el periodo fiscalizado, sin que por su parte haya presentado alegaciones. El actual Presidente presentó, dentro de plazo, sus alegaciones, que se adjuntan al presente informe.

II. ANÁLISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS CUENTAS ANUALES

II.1. OPINIÓN

2.1. Las cuentas anuales de TPFE correspondientes a los ejercicios 2016 y 2017² reflejan, en sus aspectos significativos, la imagen fiel de su situación financiera y patrimonial, de los resultados de sus operaciones y de la ejecución de su presupuesto durante los ejercicios, de acuerdo con los principios y normas contables y presupuestarios que le resultaban de aplicación, excepto por las salvedades que se indican en los puntos 2.2 a 2.4, desarrolladas a lo largo de los subapartados II.2 a II.4 de este Informe. Estos subapartados exponen, además, algunos incumplimientos de los principios y normas contables de menor relevancia que no afectan a la imagen fiel.

2.2. Del análisis de la contabilización de las operaciones de TPFE durante el período fiscalizado se observan los siguientes incumplimientos del régimen contable aplicable a la entidad:

a) El balance no recoge los bienes recibidos en cesión procedentes de la SGIP donde la entidad realiza sus funciones, sin que las cuentas de inmovilizado tengan incorporado el valor razonable de los derechos de uso o del activo correspondiente.

b) El balance no recoge el traspaso de equipos para procesos de información a empleados de la SGIP, destinados en centros penitenciarios.

c) Los saldos de deudores no han sido depurados dado que incluyen partidas que tienen su origen en errores manuales por el registro duplicado de operaciones. Además, la exigibilidad de algunas partidas resulta prácticamente imposible por referirse a operaciones de las que no se dispone de soporte documental o que tienen una antigüedad excesiva, incluyendo deudas cuyo origen se remonta al año 2002 y siguientes.

d) La estimación global del riesgo de fallidos de los créditos con antigüedad igual o inferior a 2 años está fijado en el 5% del saldo de dichos créditos. Sin embargo, este porcentaje no se ha determinado sobre la serie temporal histórica de dichos fallidos, como exige la resolución de 26 de noviembre de 2003, de la IGAE, por la que se modifica la de 14 de diciembre de 1999, que regula determinadas operaciones contables a realizar a fin de ejercicio. El método de deterioro aplicado incluye el importe de los créditos con una vigencia inferior al año, criterio que no está acreditado según lo contemplado en la citada resolución.

e) Para la estimación de los deterioros de las existencias, la entidad aplica el criterio de prudencia, cuantificándolos en el 10% del saldo al cierre de cada ejercicio, sin que se haya justificado la utilización de dicho porcentaje.

f) Las memorias de las cuentas anuales de 2016 y 2017 describen de manera deficiente la gestión de la entidad al no incluir información relevante sobre su situación económico-financiera.

2.3. En el análisis de las cuentas anuales de 2016, se ha observado que el saldo al cierre del ejercicio de la cuenta “49001. Deterioro de valor de créditos por operaciones de gestión” se encuentra indebidamente sobrevalorado en 1.497 miles de euros, debido a que la entidad deteriora los saldos de deudores que tienen una vigencia inferior al año.

2.4. En el análisis de las cuentas anuales de 2017, se han observado los siguientes incumplimientos de la normativa contable:

a) La cuenta “206. Aplicaciones informáticas” tiene indebidamente contabilizado, por 901 mil euros, el módulo de una aplicación informática cuyo coste de producción fue inferior al citado importe.

b) El saldo al cierre del ejercicio de la cuenta “49001. Deterioro de valor de créditos por operaciones de gestión” se encuentra sobrevalorado en 1.902 miles de euros, debido a que la entidad deteriora los saldos de deudores que tienen una vigencia inferior al año.

² El balance, la cuenta del resultado económico patrimonial, el estado de flujos de efectivo y el estado de cambios en el patrimonio neto para los ejercicios 2016 y 2017 aparecen recogidos en los Anexos I a IV.

II.2. INMOVILIZADO

2.5. El balance no recoge los bienes recibidos en cesión procedentes de la SGIP donde la entidad realiza sus funciones. La entidad alega que el importe de estos bienes no se activa en el balance porque desconoce su valor razonable, sin embargo, los correspondientes bienes y derechos deberían incorporarse al inmovilizado por el mencionado valor razonable.

2.6. Para el cumplimiento de sus funciones, TPFE utiliza edificios, instalaciones y espacios ubicados en los centros penitenciarios, que supone una cesión a su favor de bienes que se encuentran adscritos a la SGIP, sin que se disponga de documento regulador descriptivo del uso y de las características de tales bienes. En dichos espacios, el personal de la entidad realiza la gestión de la actividad económico-administrativa y operativa de los talleres productivos y la actividad formativa de los internos, utilizando las dependencias administrativas, las aulas y los espacios habilitados al efecto. Además, la entidad pone a disposición de empresas externas parte de esos espacios para la ejecución de actividades productivas, a cambio de una contraprestación.

2.7. Por otro lado, la contabilidad no tiene reflejada la cesión de equipos para procesos de información (ordenadores, impresoras, etc.) a empleados de la SGIP para que lleven a cabo las labores relacionadas con funciones propias de TPFE en los centros penitenciarios, sin que las condiciones de dicha cesión estén formalizadas en título jurídico alguno. La normativa interna no prevé un procedimiento para tramitar y controlar las citadas entregas de bienes, no disponiendo la entidad de registros auxiliares que informen de los CP donde están ubicados, y dentro de estos, de las unidades administrativas donde se localizan (administración, economato, etc.).

2.8. Respecto a los inventarios, el consejo de administración de TPFE aprobó los correspondientes a 2016 y 2017, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.e) del Estatuto. La información que contienen los inventarios reflejan, entre otros aspectos, el código asignado a cada bien y los centros penitenciarios donde se encuentran ubicados, pero no detallan la unidad administrativa o taller productivo al que están asignados los mismos. La entidad no ha acreditado la realización periódica de comprobaciones de inventario.

2.9. En diciembre de 2017, la entidad registró indebidamente por 901 mil euros en la cuenta “206. Aplicaciones informáticas”, la recepción de conformidad del suministro e instalación de una aplicación informática. A pesar de que la entidad alega que en dicha contabilización siguió los principios del Plan contable, la activación debió realizarse por un importe inferior dado que dicha cuantía incluyó costes asociados a especificaciones funcionales o módulos que no entraron en funcionamiento. Con el fin de conocer la magnitud del sobre coste contabilizado se debe destacar que el importe registrado corresponde al desarrollo de ocho especificaciones funcionales o módulos, contratadas por un total de 956 mil euros mediante la tramitación de los expedientes 299/2008 y 244/2011 cuyos contratos fueron formalizados en 2008 y 2011, respectivamente. A pesar de que se ejecutaron parcialmente todas las especificaciones, únicamente entró en funcionamiento una de ellas la relativa a la tramitación administrativa de expedientes de contratación, siendo el importe gastado en su desarrollo inferior al contabilizado, sin que su coste haya sido cuantificado por la entidad.

2.10. ³

II.3. DEUDORES Y ACREEDORES

II.3.1. Deudores y acreedores por operaciones de la actividad

2.11. Los ingresos provienen, casi en un 90%, de la ejecución de la actividad llevada a cabo en los talleres productivos en los centros penitenciarios y, en menor medida, de las subvenciones recibidas para la impartición de cursos a los internos. El principal deudor de TPFE es la SGIP, a la

³ Punto suprimido en virtud de las alegaciones.

que la entidad factura por los encargos recibidos en su condición de medio propio de la Administración, para la realización, en los centros penitenciarios, del servicio de alimentación, mantenimiento, actividades auxiliares, confección industrial, etc. Otro tipo de actividades que genera ingresos es la gestión de talleres productivos en colaboración con empresas externas, a las que TPFE ofrece espacios en los centros penitenciarios para la ejecución de actividades productivas llevadas a cabo por los internos.

2.12. Los saldos al cierre de 2016 y 2017 de la cuenta “46000. Deudores por operaciones de la actividad”, 57.884 y 67.341 miles de euros, recogen los derechos pendientes de cobro por la actividad llevada a cabo en los talleres productivos. La cuenta “420. Acreedores por operaciones de la actividad” presentó unos saldos a finales de 2016 y 2017 de, 17.133 y 15.788 miles de euros, respectivamente. Las operaciones contabilizadas en dicha cuenta corresponden en su mayoría a los suministros necesarios para llevar a cabo las actividades de los talleres productivos.

2.13. Del análisis de la contabilización de las operaciones derivadas de las actividades en los talleres productivos y en los cursos de formación, así como de la composición de los saldos de deudores y acreedores se obtuvieron las siguientes incidencias:

a) El volumen total de ingresos y gastos de gestión ordinaria de la cuenta del resultado económico patrimonial de los ejercicios fiscalizados está sobrevalorado en algo más de 210 mil euros. Esto es debido a que la entidad emite facturas a su propio nombre por operaciones entre talleres productivos de distintos establecimientos penitenciarios, como consecuencia del suministro de bienes o prestaciones de servicios relacionados con la formación de los internos, sin que al cierre del ejercicio se ajusten las cuentas correspondientes. El registro de estas operaciones, que no suponen movimientos de fondos, afecta a las cuentas de deudores y acreedores por operaciones de la actividad, con abono y cargo, respectivamente, a los ingresos y gastos correspondientes.

b) Como consecuencia de la práctica de auto-facturación citada en el apartado anterior, al cierre de 2016 y 2017, la entidad era deudora de sí misma por 27 y 45 mil euros, respectivamente, siendo además, en dichas fechas, acreedora de sí misma por importe de mil euros.

c) Los saldos de deudores no han sido depurados debido a que incluyen partidas que tienen su origen en errores manuales en el registro por duplicado de operaciones. Además, la exigibilidad de algunas partidas resulta prácticamente imposible por referirse a operaciones de las que no se dispone de soporte documental o tienen una antigüedad excesiva, incluyendo deudas que tienen su origen en el año 2002 y posteriores.

II.3.2. Deterioro de valor de los créditos por operaciones de gestión

2.14. Para el cálculo del deterioro de valor de los créditos derivados de su actividad, la entidad utiliza los siguientes criterios:

a) Un seguimiento individualizado de los créditos que son objeto de litigio, deteriorándolos por su importe total.

b) Para el resto de los créditos el deterioro se calcula mediante una estimación global, incluyéndose en la base de cálculo, desde el ejercicio 2005, los créditos comerciales correspondientes a administraciones públicas deudoras. Como excepción, no se incluyen en ningún caso en la base de cálculo los créditos por subvenciones concedidas, como es el caso de los créditos por ayudas del FSE. Tampoco se incluyen en la base de cálculo los créditos frente a aquella entidad que realiza las aportaciones a la formación ocupacional de internos, en virtud del convenio de colaboración con ella suscrito.

c) Se deterioran en un 5% de su importe los créditos que tengan una antigüedad igual o inferior a dos años, y en su totalidad los créditos de antigüedad superior.

2.15. Los saldos de los deterioros de los créditos por operaciones de gestión, al cierre de 2016 y 2017, ascendieron, respectivamente, a 2.389 y 1.881 miles de euros, contabilizados en la cuenta

“49001. Deterioro de valor de créditos por operaciones de gestión”. Del análisis del método utilizado para cuantificar el importe de dicho deterioro se observan las siguientes incidencias:

a) La estimación global del riesgo de fallidos de los créditos con antigüedad igual o inferior a 2 años está fijado en el 5% del saldo de dichos créditos, sin que este porcentaje se encuentre determinado sobre la serie temporal histórica de dichos fallidos, como exige la resolución de 26 de noviembre de 2003, de la IGAE, por la que se modifica la de 14 de diciembre de 1999, que regula determinadas operaciones contables a realizar a fin de ejercicio. A este respecto, la entidad no ha realizado un análisis temporal de los fallidos de los últimos años, debiendo destacarse que durante los años 2016 y 2017 no se han producido bajas en contabilidad por insolvencias de deudores.

b) El método aplicado en el cálculo del deterioro incluye el importe de los créditos con una vigencia inferior al año, criterio que no está acreditado según lo contemplado en la citada Resolución de la IGAE de 2003. A este respecto hay que destacar el caso de la SGIP que tenía una deuda con TPFE, al cierre de 2016 y 2017, respectivamente, de 23.556 y 30.510 miles de euros, originada en cada uno de dichos años. Dichos importes fueron deteriorados por la entidad al 5% y abonados completamente durante el siguiente ejercicio.

c) La cuenta “49001. Deterioro de valor de créditos por operaciones de gestión” se encuentra sobrevalorada en 1.497 y 1.902 miles de euros, al cierre de 2016 y 2017, respectivamente, debido a que la entidad deteriora los saldos de deudores que tienen una vigencia inferior al año.

II.3.3. Reintegro por alcance declarado por el Tribunal de Cuentas

2.16. La entidad no contabilizó derechos de cobro por importe de 780 mil euros, por la existencia de un alcance en los fondos públicos del organismo declarado en una sentencia del Tribunal de Cuentas de 11 de septiembre de 2001 (procedimiento A 44/98). Esta sentencia fue objeto de recurso de apelación, que fue desestimado en 2002, y posterior recurso de casación ante el Tribunal Supremo, desestimado por este Tribunal, en sentencia de 17 de abril de 2008. Como consecuencia de las actuaciones posteriormente llevadas a cabo por el Tribunal de Cuentas en relación al citado procedimiento de reintegro por alcance, consistentes fundamentalmente en la anotación preventiva de embargos y actos de averiguación contra los bienes de los encausados, se ha recuperado un total de 28 mil euros, de los que 14 mil están pendientes de ser transferidos a la entidad; además, se han embargado dos bienes muebles y parte de la pensión de uno de los condenados. El importe de la deuda, en septiembre de 2018, asciende a un total de 1.300 miles de euros, al incluirse los intereses de demora correspondientes.

2.17. La memoria de las cuentas anuales señala que la entidad optó por no contabilizar derecho de cobro ni ingreso alguno porque existían dudas más que razonables sobre el cobro de las cantidades derivadas del procedimiento citado, incorporándose en dicha memoria información adicional al respecto. Este criterio no afecta, al parecer de esta entidad, a la imagen fiel del patrimonio y del resultado que las cuentas deben ofrecer, ya que, aun en el caso de que se hubieran reconocido los derechos, debería al mismo tiempo dotarse la correspondiente provisión por el importe íntegro. No obstante, a pesar de lo alegado por la entidad, el proceso abierto en el Tribunal de Cuentas supone la existencia de un derecho de cobro que debe ser contabilizado y deteriorado, teniendo en cuenta la previsión de cobros futuros.

II.3.4. Acreedores por gastos de personal

II.3.4.1. SEGURIDAD SOCIAL DEL PERSONAL FUNCIONARIO Y LABORAL (CUOTA PATRONAL)

2.18. Respecto a las retribuciones del personal funcionario y laboral, la entidad contabiliza indebidamente el gasto mensual por la Seguridad Social de la cuota patronal en el mes siguiente al de su devengo. Esta práctica contable tiene un efecto neto muy poco significativo en las cuentas del resultado económico patrimonial de 2016 y 2017; sin embargo, supone que, al cierre de cada

uno de estos ejercicios, no se encuentren contabilizadas en el pasivo del balance las deudas con la Seguridad Social por la cuota patronal del mes de diciembre, que ascendían, respectivamente, a 38 y 35 mil euros.

II.3.4.2. RETRIBUCIONES Y SEGURIDAD SOCIAL DE LOS INTERNOS

2.19. Las deudas surgidas por los gastos de personal de los internos se cancelan con el pago material al fondo o cuenta de peculio⁴ y a la Seguridad Social, durante el mes siguiente al de devengo de la nómina correspondiente. Para ello, los fondos se transfieren internamente desde la cuenta de habilitación de servicios centrales a la cuenta correspondiente de cada centro penitenciario, desde donde se realiza el pago.

2.20. La práctica contable seguida por la entidad para el registro de las deudas por las nóminas y la Seguridad Social de los internos, de los meses de enero a noviembre de cada año, consiste en darlas de alta contablemente y cancelar su importe en formalización en el último día del mes de su devengo, a pesar de que no se ha realizado el pago material al tercero desde el centro penitenciario, hecho que se produce durante el mes siguiente. Como excepción, la deuda de diciembre se cancela contablemente en el momento en que se efectúa su pago, durante el mes de enero siguiente.

2.21. La cancelación contable de las deudas derivadas de los gastos de personal de los internos, antes del pago material al tercero, podría disminuir su seguimiento y control, especialmente en lo que se refiere a las de la Seguridad Social. A este respecto, como consecuencia del método contable descrito en el punto anterior, al cierre del 2017, una deuda por la cuota patronal del mes de noviembre de uno de los centros penitenciarios, de 21 mil euros, no estaba reflejada contablemente en el pasivo, a pesar de que, indebidamente, el CP no había abonado la misma durante el siguiente mes de diciembre. El pago fuera de plazo de esta deuda supuso que la Seguridad Social impusiera en 2018 un recargo a la entidad, como se describe en el punto 3.16 de este informe.

II.4. OTRAS OBSERVACIONES SOBRE LAS CUENTAS

2.22. El saldo global, al cierre de 2016 y 2017, de las cuentas del deterioro de las existencias (economatos, alimentación, productos terminados y otros talleres) asciende a 1.301 y 1.161 miles de euros, respectivamente. Dicho deterioro se calcula por la entidad, según un criterio de prudencia valorativa, en el diez por ciento del saldo final de las existencias, sin que se haya justificado la aplicación del porcentaje.

2.23. Para el caso de las existencias de economatos y alimentación, la cuantificación del deterioro durante los ejercicios fiscalizados excedió significativamente el importe de los deterioros que efectivamente se produjeron, ya que estos no superan el uno por ciento del saldo final de estas existencias. Concretamente, los saldos totales de las existencias en economatos y alimentación, al cierre de 2016 y 2017, fue, respectivamente, de 9.222 y 9.275 miles de euros, estando deteriorados en un diez por ciento, 922 y 927 mil euros. Sin embargo, en cada uno de dichos ejercicios, las pérdidas y deterioros efectivamente producidos en este tipo de existencias no superaron los 5 mil euros.

2.24. Al cierre del ejercicio 2017, las deudas por las retenciones de las nóminas de los funcionarios por aportaciones al sistema de previsión social MUFACE, 26 mil euros, y las contribuciones al régimen de clases pasivas, 58 mil euros, estaban contabilizadas en la subcuenta "4299. Otros

⁴ El fondo o cuenta de peculio está constituido por las cantidades que los internos tienen en su poder al ingresar en el establecimiento penitenciario y por las que reciben posteriormente por cualquier concepto de procedencia legítima. Con estos fondos pueden efectuar, con ciertos límites, las oportunas compras en el establecimiento penitenciario. Su regulación se encuentra en el artículo 17.4 de la LOGP, y en los artículos 319 y siguientes del RP, que determina que en el momento de la excarcelación se entregará al liberado el saldo de su cuenta de peculio.

acreedores no presupuestarios”, en lugar de en las subcuentas específicas “4761. MUFACE” y “4759. Hacienda Pública, acreedor por otros conceptos”.

II.5. CONTENIDO DE LA MEMORIA

2.25. Las memorias de las cuentas de 2016 y 2017 describen de manera deficiente la gestión de la entidad al no incluir información relevante de los recursos, la situación y la actividad de TPFE. A continuación se señalan aspectos que no se mencionan en dichas memorias:

a) La actividad relacionada con el trabajo penitenciario y la formación para el empleo de los internos se lleva a cabo en edificios, instalaciones y espacios pertenecientes a la SGIP, que es la titular de los centros penitenciarios donde se explotan por la entidad los talleres productivos.

b) TPFE tiene la condición de medio propio y servicio técnico de la Administración General del Estado y de otras entidades del sector público estatal, y sus ingresos proceden, principalmente, de los encargos recibidos mediante encomiendas de gestión formalizadas con la SGIP, que es su principal deudor.

c) En lo que se refiere a la distribución de los gastos de personal (60.939 y 65.739 miles de euros, en 2016 y 2017, respectivamente) el 70% del total corresponde a conceptos asociados con las retribuciones a los internos en los centros penitenciarios, mientras que los del personal funcionario y laboral no llegan al 25% y los del personal docente al 5%.

d) Respecto a los ingresos ordinarios (171.894 y 174.414 miles de euros, respectivamente), la prestación del servicio de alimentación y de economato en los centros penitenciarios representa el 72% del total, repartiéndose dicho porcentaje por igual entre ambos tipos de actividades.

III. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD Y DE LOS PROCEDIMIENTOS

3.1. En los subapartados siguientes se exponen los resultados del análisis del cumplimiento de la legalidad de TPFE y del seguimiento de la aplicación de los procedimientos establecidos por la entidad para el control de su actividad.

III.1. INFORMACIÓN PÚBLICA

3.2. TPFE recoge en su sede electrónica información sobre su actividad, organización, planificación y normativa, estimándose que, excepto por lo que se señala en el punto siguiente, en relación a la publicidad activa se cumplen, con carácter general, los requisitos establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Ley de Transparencia).

3.3. Las siguientes deficiencias menoscaban el cumplimiento de los requisitos de información económica establecidos en el artículo 8 de la Ley de Transparencia:

a) La página web no publica las cuentas anuales de la entidad ni los informes de auditoría de cuentas.

b) Por problemas técnicos, durante el período en el que se llevaron a cabo los trabajos de fiscalización tampoco recogía los convenios de colaboración para la ejecución de actividades formativas, siendo los últimos publicados los que habían sido firmados en 2015. Finalizados los mencionados trabajos dicha información se encuentra actualizada.

c) No informó de la firma de la encomienda con Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, SA, SME, MP (ISDEFE), ni de la subcontratación realizada por este medio propio con mención del adjudicatario. La entidad no dispone de documentación acreditativa del procedimiento seguido por ISDEFE para la adjudicación de la subcontratación ni del importe de la misma, datos que deberían haberse hecho públicos, según el artículo citado de la Ley de Transparencia.

d) El perfil del contratante se incluye en la página web de dos maneras: mediante una conexión con la plataforma de contratación del estado, lo que dificulta el acceso inmediato a la información contractual; y con una dirección de internet que en el transcurso de los trabajos de fiscalización no mostraba adecuadamente dicha información, circunstancia que ha sido subsanada.

III.2. CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

3.4. De acuerdo con lo previsto en el artículo 8 del Estatuto de TPFE, el consejo de administración aprobó los módulos retributivos aplicables durante 2016 y 2017, en sus sesiones celebradas el 15 de diciembre de 2015 y el 21 de diciembre de 2017, habiéndose verificado que fueron los que se aplicaron para la confección de las nóminas de los internos. Sin embargo, no aprobó el anteproyecto de presupuesto de la entidad de los años 2016 y 2017, incumplándose lo previsto en el artículo 8.b) del Estatuto.

III.3. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA SOBRE IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES

3.5. La entidad no dispone de un plan de igualdad propio, en los términos previstos en el artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, asumiendo en esta materia el plan de igualdad de la SGIP aplicable a la Administración Penitenciaria.

3.6. Por otro lado, la entidad cuenta, desde 2010, con un código deontológico que es aplicable también a la SGIP. El artículo 3.f) establece que el comportamiento del personal penitenciario debe ajustarse, entre otros principios, al de equidad, evitando cualquier tipo de discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opiniones, discapacidad, edad o cualquier otra circunstancia personal o social.

3.7. Del análisis de la distribución de la plantilla del personal funcionario y laboral de TPFE por género y por categoría profesional, por los siguientes motivos, se observa un desequilibrio por razón de género:

a) En ninguno de los años fiscalizados el número de mujeres superó el 25% del total de funcionarios o de laborales.

b) Los puestos directivos están ocupados por hombres en un alto porcentaje. El número de mujeres funcionarias de los subgrupos A1 y A2 en puestos directivos fue, respectivamente, de un 30 y un 20% de la plantilla, sin que dicha proporción variase durante el período fiscalizado.

c) En el ámbito del personal laboral, durante el período analizado, el 83% de los puestos de jefes administrativos y de taller (Grupo III) estuvieron ocupados por hombres, mientras que el 100% de los puestos de oficiales administrativos (Grupo V) estuvieron ocupados por mujeres.

3.8. Se ha analizado si se ha incorporado la perspectiva de género en la planificación y el desarrollo de la actividad de TPFE, obteniéndose los siguientes resultados:

a) La planificación estratégica de la entidad no incorporó entre sus objetivos el fomento de la igualdad de mujeres y hombres.

b) En los cursos impartidos en el ámbito penitenciario, el director del centro certifica que en el proceso de selección de los participantes se ha tenido en cuenta la perspectiva de género para fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito penitenciario, según lo previsto en el artículo 16 del Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo Europeo de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Social Europeo.

c) En el ámbito del trabajo penitenciario, la entidad desarrolla los distintos tipos de talleres sin discriminar por razón de género.

III.4. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA INTERNA

3.9. La entidad dispone de un extenso manual de procedimientos que facilita la gestión, siendo de especial utilidad en el ámbito de los servicios periféricos. Describe, por líneas de actuación, los trámites de gestión a seguir por el personal de la entidad y de la SGIP. No obstante, del análisis de los procedimientos y de las actuaciones previstas se han observado las siguientes deficiencias:

a) Algunos de los procedimientos no están actualizados, como, por ejemplo, el relativo a la realización de obras e instalaciones, fechado en enero de 2009, que incluye procesos que ya no se realizan tras la constitución de la entidad estatal de derecho público, como la emisión de documentos contables de autorización y de compromiso de gastos.

b) El procedimiento establecido para el pago de las retribuciones y la Seguridad Social de los internos se refiere, únicamente, al pago de aquellos que se encuentran recluidos en un CP, que supone transferir el dinero de forma agregada a una cuenta bancaria titularidad de la SGIP, que constituye el fondo de peculio, desde donde dicha Secretaría paga al interno. Sin embargo, la normativa interna no prevé el procedimiento de pago de las nóminas de los internos de los CIS, consistente, en la mayoría de los casos, en transferencias directas de TPFE a las cuentas bancarias titularidad de cada uno de ellos, en lugar de al fondo de peculio gestionado por la SGIP.

c) El procedimiento para tramitar los cambios de los apoderados en las cuentas bancarias utilizadas en los establecimientos penitenciarios no prevé expresamente que, una vez producidas las altas y las bajas de estos, se remita al área de asuntos financieros la documentación acreditativa de dichos cambios. Como se expone en el punto 3.29 de este informe, como consecuencia de esta falta de comunicación, la entidad no dispuso durante el período fiscalizado de una relación completa y actualizada de todas las personas con firma en las cuentas bancarias de su titularidad.

d) No hay establecido un procedimiento para la gestión de los cobros en efectivo de los ingresos por las ventas en los economatos ubicados en los CIS.

3.10. No hay un procedimiento específico dedicado a describir las actuaciones llevadas a cabo para la entidad por el personal de la SGIP (director, administrador, gestor económico-administrativo, cocineros, etc.). Estas actuaciones, que afectan a la gestión económico-administrativa y operativa de los talleres productivos gestionados por TPFE, están descritas de manera genérica y dispersa en varios procedimientos de su normativa interna, lo que dificulta conocer, en la práctica, las tareas y responsabilidades desempeñadas al respecto por dicho personal.

3.11. La delegación de competencias en materia de instituciones penitenciarias del Ministro del Interior y otro personal del mismo, a cargos de TPFE, se regula en la Orden INT/3689/2009, de 29 de diciembre, sin que esta norma haya sido actualizada desde su entrada en vigor en enero de 2010. Dicha norma incluye la delegación de competencias en el vicepresidente del extinto organismo autónomo, cargo que no existe en la entidad de derecho público, habiéndose distribuido en la práctica las correspondientes funciones entre el presidente y el gerente de TPFE. Además, la Orden citada incluye trámites de gestión, como la aprobación y el compromiso de gastos presupuestarios, que no son de aplicación a la entidad, dado que tiene presupuesto estimativo.

III.5. GESTIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS TALLERES PRODUCTIVOS Y DE LA ACTIVIDAD FORMATIVA

III.5.1. Procedimientos establecidos

3.12. En el mes de enero de cada ejercicio fiscalizado, el director gerente aprobó las siguientes órdenes de servicio con las instrucciones para la gestión de los gastos en los centros penitenciarios:

a) Las órdenes de servicio 1/2016 y 2/2017 incluyen las normas sobre gastos y pagos a realizar por los centros penitenciarios en la línea de trabajo penitenciario durante los ejercicios fiscalizados, delimitando los gastos de funcionamiento que se pueden realizar con cargo a las cuentas de pagos comerciales y servicios penitenciarios, determinando los procedimientos de gestión financiera aplicables y los fondos asignados.

b) Las órdenes de servicio 2/2016 y 1/2017 establecen normas sobre gastos y pagos a realizar dentro de la unidad de administración y cursos de formación, y para su imputación en la cuenta de pagos administrativos de cada ejercicio fiscalizado.

3.13. Junto con dichas órdenes de servicio, para la gestión financiera en los CP y CIS de los distintos tipos de talleres (economato, cocina, actividades auxiliares, panadería, etc.), la entidad dispone de procedimientos que regulan la justificación de los gastos (nóminas de los internos, compras de suministros, ejecución de los cursos, etc.) y de los ingresos por ellos generados, las provisiones de fondos a los establecimientos penitenciarios, así como la contabilización de las facturas emitidas por la entidad o recibidas de los proveedores. Como se indica en el punto 3.10 de este informe, no hay una norma interna que desarrolle, de manera integral, las tareas que lleva a cabo el personal de la SGIP para TPFE.

III.5.2. Resultados obtenidos

3.14. Respecto de los ingresos obtenidos de la elaboración de las raciones de comida (racionados), de la gestión de los economatos y de las empresas colaboradoras, se ha verificado que se aplicaron las tarifas establecidas, las operaciones se contabilizaron adecuadamente, los importes se ingresaron en las cuentas bancarias y las cuentas justificativas se enviaron por los establecimientos penitenciarios con la documentación acreditativa prevista en los procedimientos. Así mismo, en relación al servicio de elaboración de racionados, se verificó que los ingresos obtenidos por las tarifas aplicadas son coherentes con los costes de realización del encargo.

3.15. En relación a la gestión económico financiera del gasto generado en los talleres productivos y en la actividad formativa, los gastos se imputaron correctamente en contabilidad y se cumplieron los límites cuantitativos establecidos en las órdenes de servicio para las provisiones de fondos a los centros penitenciarios que actúan como cajas pagadoras, con destino a la unidad de administración y a los talleres de alimentación, economato y otros talleres. Las cuentas justificativas se envían en plazo a los servicios centrales, con la documentación acreditativa debidamente validada por el director y el gestor económico-administrativo, en el caso de los CP, y por el director y el gestor de servicios, en el de los CIS.

3.16. No obstante, en relación a la tramitación de los gastos y pagos derivados de las retribuciones y de la Seguridad Social de los internos, se analizó una muestra de nóminas cuyo importe ascendió al 17% del gasto en cada uno de los años fiscalizados, observándose las siguientes incidencias:

a) Las órdenes de servicio 1/2016 y 2/2017 establecen que los pagos por retribuciones y Seguridad Social de los internos trabajadores se efectúan exclusivamente con cargo a libramientos específicos recibidos mensualmente en la cuenta de pagos comerciales de cada centro, y se justifican trimestralmente por estos en cuenta aparte, según el procedimiento previsto para la provisión de fondos, confección, pago de nómina de internos y su justificación. No obstante, dicho procedimiento no prevé que, previamente al libramiento mensual de los fondos, se acredite a los servicios centrales la aprobación del gasto por el director del centro. Este trámite se cumple a posteriori, con el envío trimestral de la cuenta justificativa a los servicios centrales.

b) El pago de las cuotas de la Seguridad Social de los internos se ingresó con retraso en tres de los casos analizados, incumpléndose el plazo establecido para ello en el artículo 56 del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.

c) Dicho retraso fue de casi cuatro meses en uno de los casos observados, lo que provocó la imposición de un recargo de 21 mil euros, importe que se sumó a la deuda inicial de 21 mil euros.

III.6. GESTIÓN DE LA TESORERÍA

III.6.1. Gestión de las cuentas bancarias

3.17. Durante el período fiscalizado, TPFE tuvo abiertas 337 cuentas bancarias, una de ellas en el Banco de España y las restantes en la misma entidad de crédito. El saldo total de tesorería, al cierre de 2016 y 2017, fue de 25.058 y 10.924 miles de euros, respectivamente. El descenso interanual de 14.134 miles de euros afectó, principalmente, a la cuenta operativa que la entidad tiene abierta en el Banco de España, cuyo saldo disminuyó en 7.907 miles de euros, y a las cuentas que tienen abiertas los establecimientos penitenciarios, cuyos saldos totales disminuyeron en 4.878 miles de euros.

3.18. En lo que se refiere al número de cuentas bancarias, la entidad tiene establecido un sistema de gestión de tesorería que identifica cada tipo de gasto de las distintas líneas de producción con una cuenta bancaria. Esto supone que cada centro penitenciario tenga abiertas tres tipos de cuentas de pagos: una para gastos de economatos y alimentación (cuenta de servicios penitenciarios); una para el resto de talleres productivos (cuenta de pagos comerciales); y otra para el pago de gastos de material formativo y administrativos (cuenta de pagos administrativos). Además, cada centro utiliza una cuenta bancaria restringida de ingresos para recaudar los ingresos por las ventas derivadas de la actividad de los talleres productivos.

3.19. Por su parte, los servicios centrales utilizan cinco cuentas corrientes: la operativa para ingresos y gastos abierta en el Banco de España; la de habilitación para el pago de nóminas y Seguridad Social de funcionarios, personal laboral y monitores de cursos formativos; la de pagos administrativos; la de pagos comerciales para los gastos por la producción de los artículos del proyecto Asombra; y la restringida de ingresos para la recaudación generada por las ventas de los artículos de los talleres ocupacionales de Asombra.

3.20. Como consecuencia de la función del control financiero permanente, la IGAE emitió durante los meses de abril de 2017 y de 2018 sendos informes sobre la gestión de la tesorería que pusieron de manifiesto las siguientes debilidades de control interno en la gestión de las cuentas corrientes: el amplio número de cuentas bancarias; la ausencia de formulación de los estados de situación de tesorería; y la ausencia de llevanza de libros de entidades de crédito. En los trabajos realizados por este Tribunal sobre la gestión de las cuentas bancarias durante el período fiscalizado se obtuvieron los mismos resultados, sin perjuicio de que no se hayan observado incumplimientos de los procedimientos establecidos. En los puntos siguientes y en el epígrafe III.6.2 se ponen de manifiesto los aspectos más relevantes.

3.21. El sistema de gestión de tesorería descrito en el punto 3.18 es propio de una gestión de gastos que implica que, durante el período fiscalizado, la entidad tuviera abiertas cinco cuentas en los servicios centrales y 332 cuentas en los establecimientos penitenciarios, de las que 249 son de pagos y 83 de ingresos. De las comprobaciones realizadas se encontraron tres cuentas de pagos en los CP que tuvieron una actividad reducida o incluso nula. Por otra parte, en los servicios centrales, la cuenta de pagos comerciales no tuvo movimientos durante 2016, y los pagos que se realizaron con cargo a la misma durante 2017, no correspondieron a operaciones para las que estaba destinada.

3.22. La entidad considera que, por motivos de eficacia y eficiencia en la gestión de los fondos permanentes de los centros, no procede reducir a una única cuenta de pagos las tres actualmente existentes en cada uno de ellos; no obstante, para ajustarse a las necesidades reales de tesorería, sí que redujo los saldos de las provisiones de fondos a los centros desde los 11.049 miles de euros en 2016 (Orden de servicio 1/2016) hasta los 5.521 miles de euros en 2017 (Orden de servicio 2/2017).

3.23. Durante el período fiscalizado, no se elaboraron estados de situación de tesorería debido a que desde el 1 de enero de 2014, con la transformación jurídica de organismo autónomo a entidad estatal de derecho público, la normativa interna no establece la obligación de formular dichos documentos. No obstante, este Tribunal considera que, dado el elevado número de cuentas corrientes, dichos estados facilitan el seguimiento y control de la tesorería permitiendo englobar información individual de las cuentas operativas, mostrando de forma resumida, para cada una de ellas, las existencias iniciales y finales de efectivo, así como los cobros y pagos realizados.

3.24. Debido a las indicaciones de la IGAE, en 2018 la entidad estableció un nuevo procedimiento interno sobre estados de situación de tesorería. Además, aprobó las órdenes de servicio 1/2018 y 4/2018, que, entre otros aspectos, regulan la necesidad de que cada centro penitenciario elabore estados de situación trimestrales de las cuentas de pagos administrativos y de la cuenta de pagos comerciales, sin que la normativa interna establezca esta misma obligación para la cuenta de servicios penitenciarios, que afecta a la gestión de economatos y alimentación. Se ha comprobado que los centros cumplieron, durante el primer semestre de 2018, con la obligación de rendir dichos estados de situación a los servicios centrales.

3.25. La entidad no dispone de libros de tesorería que, en documentos normalizados e independientes, recojan los asientos o movimientos correlativos de las operaciones de cobros y pagos de las cuentas bancarias y de las cajas de efectivo de la entidad.

III.6.2. Cobros en los economatos de los CIS

3.26. En lo que se refiere a los sistemas de pago en los economatos, según lo dispuesto en el artículo 301 del RP, los internos deben realizar las compras en los establecimientos penitenciarios mediante la utilización de tarjetas, sin que les esté permitido el uso de dinero de curso legal, salvo en los establecimientos de régimen abierto o en situaciones excepcionales debidamente autorizadas por el centro directivo. El centro directivo establecerá las normas reguladoras de cada uno de los sistemas de gestión previstos (artículo 302 del RP).

3.27. La recaudación de las ventas en los economatos de los trece CIS se efectúa en metálico, a diferencia de lo que ocurre en los CP que se realiza mediante el uso de tarjetas. Sin embargo, la normativa interna no regula el procedimiento para la gestión, seguimiento y control de este tipo de cobros en efectivo. Se ha verificado que la gestión diaria utilizada para este tipo de ventas es la siguiente: el interno trabajador recauda en efectivo las ventas, que se registran en el sistema informático del Terminal de Punto de Venta (TPV); al finalizar la jornada, un funcionario de la SGIP retira la recaudación ingresándola en la caja fuerte y cotejándola con los informes de venta del TPV; el administrador del centro, semanal o quincenalmente, ordena el ingreso del efectivo recaudado del período en la cuenta restringida de ingresos. El procedimiento descrito e implantado en la práctica presenta las siguientes deficiencias: el interno trabajador que gestiona la caja de efectivo no queda identificado en el documento de entrega de la recaudación al funcionario correspondiente; no se elaboran libros de tesorería que muestren la operativa de los saldos de efectivo acumulados; y no se practican arqueos de caja. La entidad en alegaciones aporta documentación relativa al resultado de la recaudación en una unidad distinta a los economatos, circunstancia que no contradice lo afirmado en este informe.

III.6.3. Cambios de apoderados de las cuentas bancarias

3.28. Las personas con firmas autorizadas de forma mancomunada en las cuentas bancarias de los CP son el director, el administrador y el gestor de asuntos económicos y administrativos, y en los CIS el director, el administrador y el gestor de servicios. En ambos casos pueden nombrarse más autorizados para realizar suplencias.

3.29. El procedimiento para tramitar los cambios de apoderados en las cuentas bancarias de los CP y de los CIS prevé que, cada establecimiento penitenciario, envíe al área de asuntos financieros

de los servicios centrales un oficio proponiendo las altas y bajas de apoderados, firmado por el director del centro. Con los datos de la propuesta, el jefe del área de asuntos financieros solicita a la entidad bancaria que proceda a llevar a cabo las modificaciones correspondientes. Para formalizar el proceso de alta, la oficina bancaria se pone en contacto con el establecimiento penitenciario para que las personas vayan físicamente a la sucursal. Por último, dicha oficina comunica al centro los cambios efectuados. Este procedimiento no prevé que el CP o la entidad bancaria comunique a los servicios centrales los datos de los cambios producidos, lo que ha dado lugar a que el área financiera desconozca la identidad de todas las personas con firma autorizada en las cuentas bancarias. A pesar de esta falta de previsión de la normativa interna, la entidad aportó en alegaciones diversas comunicaciones practicadas por los CP a los servicios centrales con información de los cambios producidos, habiéndose verificado que dicha comunicación no se realiza en todos los casos.

3.30. Al cierre de 2016 y 2017, la entidad tenía, respectivamente, 311 y 324 apoderados. De las comprobaciones efectuadas en los expedientes de modificación de 16 de los apoderados en las cuentas bancarias se desprenden las siguientes incidencias:

- a) A pesar de lo señalado en alegaciones, no existe un archivo centralizado que incluya la documentación acreditativa de todas las altas y las bajas de las personas que tienen, o han tenido, firma autorizada en las cuentas bancarias de la entidad, estando la documentación dispersa entre los establecimientos penitenciarios y los servicios centrales.
- b) La documentación de las altas y las bajas de apoderados se archiva de manera deficiente en los servicios centrales y en los establecimientos penitenciarios, habiendo casos en los que no consta la propuesta de modificación ni la comunicación de la entidad bancaria, con los datos definitivos de las modificaciones efectuadas.
- c) El departamento del área financiera no dispone de una base de datos completa y actualizada de las personas con firma en las cuentas bancarias de cada establecimiento penitenciario, lo que dificulta la comprobación y seguimiento de las modificaciones producidas en los apoderados.
- d) Los servicios centrales y los establecimientos penitenciarios desconocen las fechas efectivas en que se produjeron los cambios.
- e) La baja como apoderado de una persona que cesó en el puesto de trabajo en septiembre de 2012, se tramitó en septiembre de 2015.
- f) Con el fin de justificar la necesidad de actualizar las firmas autorizadas, solo en uno de los casos analizados, la propuesta enviada por el centro penitenciario a servicios centrales incluía la resolución de la toma de posesión en el puesto de trabajo de la persona que se iba a dar de alta como apoderado y la resolución de cese de la que se iba a dar de baja.

III.7. GESTIÓN DEL TRABAJO PENITENCIARIO

III.7.1. Organización y funcionamiento de los talleres productivos

III.7.1.1. DESCRIPCIÓN GENERAL

3.31. La gestión de los talleres productivos de los establecimientos penitenciarios se realiza bien por la entidad, mediante talleres de producción propia o de servicios penitenciarios, o bien en colaboración con empresas y otras entidades privadas. Las actividades realizadas en los mismos son de muy diversa naturaleza: confección industrial, carpintería metálica y de madera, artes gráficas, electrónica, etc.

3.32. Durante los ejercicios 2016 y 2017, la media anual de internos trabajadores fue de unos 12.000, existiendo una elevada rotación de los mismos. Esta circunstancia provocó que durante 2017 hubiera más de 18.000 altas en la Seguridad Social por la obtención de un puesto de trabajo remunerado en alguno de los talleres citados. En los dos subepígrafes siguientes se desarrollan los

resultados obtenidos por este Tribunal en el análisis de la gestión de los talleres productivos, bien dicha gestión se haya realizado directamente por la propia entidad, o bien fuera llevada a cabo en colaboración con empresas externas. En particular se ha verificado que, en los talleres productivos, se han adoptado medidas que permiten la medición individual del trabajo realizado por los internos y de la producción obtenida en cada uno de ellos.

III.7.1.2. TALLERES PRODUCTIVOS GESTIONADOS POR LA ENTIDAD

3.33. El manual de la entidad regula el funcionamiento de los talleres productivos, existiendo procedimientos específicos para algunos talleres como el de economato, la cocina y los de actividades auxiliares (lavandería, limpieza, jardinería). Estas normas se refieren a aspectos de índole financiera y económica como la gestión de las compras, de las ventas, las retribuciones a los internos, el cómputo de las horas trabajadas, los criterios de imputación de los gastos, la manera de recepcionar las mercancías, etc. También citan aspectos operativos como el diseño de menús, los controles sanitarios, el control y seguimiento del trabajo productivo y el control de almacenes.

3.34. Respecto a la determinación de las características de los talleres en funcionamiento, no existe un catálogo que recoja, de manera integrada, la información con las características y los requisitos que debe tener cada tipo de taller productivo, como la descripción de la actividad a realizar y las tareas necesarias para su ejecución, el tipo de superficie a utilizar, los planos de distribución, el número medio de trabajadores, las instalaciones necesarias para su funcionamiento (eléctrica, frigorífica, almacenes, protección contra incendios, señalización de emergencia, otras), los equipos de trabajo a utilizar e instalar, los productos químicos y materiales, los almacenes (dimensiones, forma de almacenamiento, etc.). Tampoco dispone de un catálogo de todos los puestos de trabajo que se desempeñan en los talleres, con la descripción del perfil profesional y las características del puesto de trabajo, las competencias y las tareas a realizar, los riesgos, la formación necesaria, etc. La entidad tiene los perfiles profesionales del operario de cocina, de panadería y mantenimiento, pero están pendientes de desarrollo los correspondientes a los puestos de los talleres de servicios auxiliares (lavandería, gestión de residuos, etc.), así como los de producción propia (carpintería, electricidad, etc.).

3.35. Respecto de lo señalado en el punto anterior, en octubre de 2018, la entidad aprobó un procedimiento para mejorar el proceso de selección de internos para ocupar un puesto de trabajo en los talleres productivos, con el objeto de garantizar una selección adecuada a los puestos disponibles, reducir la siniestralidad laboral, incrementar la productividad y facilitar a las juntas de tratamiento una propuesta de potenciales trabajadores. Dicho procedimiento establece la necesidad de un análisis de los talleres existentes en cada centro y de los puestos desarrollados en cada uno de ellos, así como la elaboración de perfiles profesionales, en los que se recojan las características psicofísicas recomendables para su desempeño y otros factores que se consideren necesarios.

3.36. En lo que se refiere a la apertura de nuevos talleres, la normativa interna de TPFE prevé un procedimiento que establece los trámites a realizar con ocasión del alta, baja o reclasificación de los talleres de producción propia. El alta de un taller se realiza, en resumen, con las siguientes actuaciones: elaboración de una memoria que describe las características de la actividad a desarrollar (especialidad productiva, ubicación, condiciones del taller, internos a ocupar, recursos a emplear), recepción de la propuesta de apertura en el área de producción de servicios centrales, alta contable en la aplicación SICAP y acuerdo del gerente.

3.37. Durante 2016 y 2018, se inició la actividad en las panaderías de los centros penitenciarios de Burgos y Daroca, respectivamente, dándose de alta en contabilidad ambos talleres con la finalidad de abonar las nóminas de los internos. En ninguno de ellos consta el acuerdo de apertura y, en el caso del centro penitenciario de Burgos, no se elaboró la memoria que describiera las condiciones de su actividad.

III.7.1.3. TALLERES PRODUCTIVOS GESTIONADOS EN COLABORACIÓN CON EMPRESAS EXTERNAS

3.38. La entidad, además de gestionar talleres directamente, puede realizar actividades productivas en colaboración con empresas externas que aplican criterios empresariales, no perdiendo TPFE, en ningún caso, su condición de empleador de los internos (art. 11.2 RD 782/2001).

3.39. El 25 de septiembre de 2013, el consejo de administración aprobó las actuales condiciones generales de colaboración con empresas y otras entidades privadas para fomentar la reinserción de los internos de los centros penitenciarios, preparándoles para su futura inserción sociolaboral a través de la oferta y desempeño de puestos de trabajo en talleres productivos, para el ejercicio de una actividad económica en la que se genera un intercambio de bienes fruto de la colaboración con empresas y entidades concretas (entregas de suministros para la fabricación de bienes, prestación de servicios, autorización de explotación de talleres, contraprestaciones económicas, etc.).

3.40. Cualquier empresa o entidad privada puede colaborar con TPFE en la gestión de talleres productivos siempre que cumpla los requisitos establecidos en las citadas condiciones generales. Las empresas se comprometen a aportar la maquinaria y los productos necesarios para la fabricación que se pretenda realizar, controlar la calidad de la producción por medio de su propio personal, y efectuar los pagos de las facturas emitidas por TPFE, en el plazo que se estipule. Por su parte, la entidad aporta los internos trabajadores en función de la demanda de mano de obra necesaria en el proceso productivo, formándoles específicamente en prevención de riesgos laborales, pagando sus retribuciones, las cotizaciones a la Seguridad Social, así como las retenciones e ingresos correspondientes al IRPF. Excepcionalmente, la entidad puede aportar maquinaria, herramientas o utillaje de su propiedad, asumiendo la empresa externa las mismas obligaciones que con las de su propiedad.

3.41. Las condiciones generales de colaboración establecen las obligaciones del empresario para iniciar la actividad, destacando la de presentar una memoria que describa la actividad, el personal propio que dirige la producción, la maquinaria y las herramientas, la oferta económica y la mano de obra necesaria. Además, debe acreditar sus datos identificativos aportando las escrituras de constitución, así como la no concurrencia de las prohibiciones para contratar con las administraciones públicas y el cumplimiento de las obligaciones en materia tributaria y de Seguridad Social. La entidad dispone de un procedimiento que regula los trámites para la autorización administrativa de la implantación de empresas colaboradoras en los espacios productivos de los centros.

3.42. TPFE gestiona talleres productivos con un total de 126 empresas, de las que 20 operan en la zona de Madrid. Con el fin de comprobar los expedientes relativos al inicio de las actividades llevadas a cabo en colaboración con empresas externas, se seleccionó una muestra de 5 empresas que realizan su actividad en establecimientos penitenciarios ubicados en la zona de Madrid. Del análisis de los expedientes se obtuvieron las siguientes incidencias:

- a) La documentación comprensiva del expediente se encuentra dispersa en diferentes unidades administrativas, por lo que, pese a la adecuada colaboración de la entidad y en contra de lo señalado por esta en alegaciones, la obtención de los expedientes ha resultado ardua, teniendo que ser solicitada al área de producción de servicios centrales, al coordinador territorial y al centro penitenciario.
- b) Con respecto a los compromisos formalizados posteriormente a 2013, los expedientes están incompletos al no haberse aportado, en todos los casos analizados, la memoria descriptiva elaborada por la empresa.
- c) En una de las actividades analizadas (ADEQUA WS SL), no todos los internos trabajadores habían recibido la formación para la prevención de riesgos laborales, por falta de personal para su impartición.

III.7.2. Encomiendas de gestión

III.7.2.1. MEDIO PROPIO Y SERVICIO TÉCNICO

3.43. Las relaciones de TPFE con los poderes adjudicadores de los que es medio propio instrumental y servicio técnico tienen naturaleza instrumental y no contractual, articulándose a través de encomiendas de gestión de las previstas en el artículo 24.6 del TRLCSP, por lo que, a todos los efectos, son de carácter interno, dependiente y subordinado, de obligado cumplimiento para la entidad, según las condiciones definidas en los correspondientes documentos y de acuerdo con las tarifas fijadas, en la mayoría de los casos por la SGIP, órgano directivo con el que se formalizan casi todos los encargos.

3.44. La encomienda de mayor relevancia es la gestión parcial de los servicios de cocina de los centros penitenciarios, realizada por encargo de la SGIP. Los ingresos obtenidos por la entidad por la prestación de dichos servicios ascendieron, respectivamente, en 2016 y 2017, a 61.227 y 61.036 miles de euros. Del análisis de esta encomienda se obtuvieron los resultados que se exponen en el subepígrafe siguiente.

III.7.2.2. ENCOMIENDA PARA LA GESTIÓN PARCIAL DE LOS SERVICIOS DE COCINA DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS

3.45. En el marco de la obligación de la Administración Penitenciaria de proporcionar a los internos una alimentación convenientemente preparada para garantizar el mantenimiento y mejora de la salud, establecida en el artículo 21.2 de la LOGP, desde 1997 la SGIP viene encomendando a TPFE la gestión parcial de los servicios de cocina de los centros penitenciarios mediante la fórmula de taller productivo.

3.46. El objeto de la encomienda es la elaboración por TPFE de los racionados y el suministro de los alimentos necesarios para ello, para lo que la entidad contrata a los internos que trabajan en las cocinas, así como los aprovisionamientos correspondientes. La gestión es parcial dado que a la SGIP le corresponde el abono de los gastos de funcionamiento de las instalaciones de las cocinas, el mantenimiento, reparación y reposición de los equipos y utensilios, el vestuario de los internos trabajadores en las cocinas, y las retribuciones de los empleados públicos que, en su caso, trabajen en las mismas.

3.47. Durante el período fiscalizado estuvieron en vigor dos encomiendas, la primera desde el 1 de noviembre de 2014 hasta el 31 de octubre de 2017, y la segunda desde el 1 de noviembre de 2017 hasta el 30 de septiembre de 2020. Las cantidades a abonar a TPFE por la prestación del servicio, durante el período fiscalizado, se determinaron en las Resoluciones de la SGIP de 17 de junio de 2014 y de 7 de abril de 2017, actualizándose en las mismas las consignaciones económicas para la alimentación de los internos. De las comprobaciones efectuadas se obtuvieron las incidencias que se exponen en los puntos siguientes.

3.48. La utilización recurrente de la encomienda para el encargo a la entidad del servicio de comidas a los CP, gestión que lleva realizando desde hace más de 20 años, podría entrar en colisión con la previsión legal que reserva la utilización de esta figura jurídica a los supuestos específicos que se contemplaban en el artículo 15.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y hoy se contemplan en el artículo 11.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La encomienda está concebida para dar una respuesta eficaz y eficiente a determinadas necesidades puntuales asociadas a la realización de actividades de carácter técnico o material, como así señala la moción de este Tribunal a las Cortes Generales sobre la necesidad de desarrollar un adecuado marco legal para el empleo de las encomiendas de gestión por las Administraciones Públicas, de 22 de diciembre de 2016.

3.49. La cláusula segunda de la encomienda atribuye a TPFE un poder de dirección y organización de los trabajos que se desarrollan en los talleres productivos de las cocinas, pudiendo dictar al efecto las instrucciones que considere necesarias para el buen desarrollo del servicio. A este respecto, la entidad ha dictado diversas instrucciones para la ejecución de dichos trabajos.

3.50. La entidad tiene una capacidad limitada para controlar, directamente, la ejecución del servicio prestado, así como la calidad de los racionados y de los alimentos adquiridos, dado que no dispone de personal en su plantilla que, diariamente, lleve a cabo la recepción de los alimentos, su almacenamiento y la elaboración de las comidas. El control diario de la actividad encomendada se realiza por personal de la SGIP del centro penitenciario respectivo, como, por ejemplo, el personal de cocina o los responsables de almacenes, que no depende orgánicamente de la entidad.

3.51. Por su parte, TPFE, con el fin de verificar la gestión del servicio de alimentación, efectúa visitas de supervisión a los centros, cuyo resultado se recoge en oficios que incluyen recomendaciones para mejorar su gestión y corregir incumplimientos en materia de seguridad e higiene alimentaria. Dichas recomendaciones afectan, por ejemplo, a la manera inadecuada de manipular los alimentos por parte de los internos y demás trabajadores de las cocinas, la composición no equilibrada de los menús, el deficiente estado y la inadecuada distribución de las instalaciones, de los equipamientos y de los almacenes.

3.52. Las visitas de supervisión de la entidad a los centros se lleva a cabo por personal del área de producción que, durante 2016 y 2017, realizaron, respectivamente, trece y cinco visitas de control, lo que, a pesar de que desde la perspectiva de la entidad resultarían suficientes, representa un número reducido de actuaciones. Esta circunstancia es especialmente relevante porque el cumplimiento efectivo de las instrucciones incluidas en los oficios, a los que se hace referencia en el punto anterior, se verifica durante la siguiente visita al centro penitenciario. Además, las recomendaciones de la entidad, con objeto de reponer el equipamiento de las cocinas, no siempre se realiza o se dilata en el tiempo, al depender su ejecución de la SGIP.

III.7.3. El servicio de economato

3.53. La gestión de los economatos de los establecimientos penitenciarios se lleva a cabo por TPFE bajo la fórmula de taller productivo, ajustándose a lo previsto en la LOGP y en el RP. El beneficio obtenido en la venta de productos a los internos corresponde a la entidad, conforme a lo establecido en el artículo 300.2 del RP. La entidad asume las obligaciones derivadas de la prestación del servicio como los gastos de aprovisionamientos, funcionamiento, acondicionamiento y reparación de la maquinaria e instalaciones y, en particular, las del pago de las retribuciones y costes sociales de los internos que trabajan en ellos.

3.54. El control ordinario de las existencias y del almacén en los economatos se realiza por personal de la SGIP, que despacha directamente las incidencias observadas con el administrador del centro, a pesar de que estos cometidos son responsabilidad de TPFE.

3.55. Para regular el funcionamiento del economato, la entidad dispone de normas internas de carácter económico y administrativo que se refieren a la forma de presentar las cuentas justificativas de las compras de aprovisionamientos, a la facturación de las ventas y a la calidad del servicio, sin que estén estandarizadas las actuaciones de supervisión y control que el personal de servicios centrales realiza, puntualmente, al visitar los centros penitenciarios.

3.56. Los oficios que recogen los resultados de las visitas de supervisión efectuadas entre junio de 2017 y marzo de 2018, pusieron de manifiesto, entre otras, las siguientes deficiencias: la falta de control de las ventas al no estar en funcionamiento los TPV; la necesidad de actualizar el listado de productos y precios; el control inadecuado de los almacenes; la necesidad de introducir medidas de control en la recaudación en efectivo de las ventas y de reducir la compra local de determinados productos.

III.7.4. Prevención de riesgos laborales

3.57. La entidad está sometida a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y a su normativa de desarrollo. Para su aplicación, el consejo de administración aprobó un plan de prevención el 19 de octubre de 2017, con un plazo de vigencia de cinco años. Su objeto es establecer pautas para garantizar la seguridad y la salud de los internos contratados para trabajar en los talleres productivos ubicados en los establecimientos penitenciarios, así como de los empleados públicos y de los trabajadores de las empresas externas colaboradoras. El plan contempla catorce procedimientos de actuación preventiva entre los que se encuentran: el de adquisición de equipos de trabajo y productos químicos, el de gestión de actividades formativas en materia preventiva, el de apertura de nuevos talleres, el de actuación en caso de accidente de trabajo y el de control de las condiciones de trabajo.

3.58. En lo que se refiere a la siniestralidad laboral, los informes de actividad de la entidad de 2016 y 2017 señalan que durante el período fiscalizado la entidad presentó unos índices de incidencia de los accidentes de trabajo por debajo de la media nacional del sector industria. En 2016 y 2017 hubo, respectivamente, 393 y 322 accidentes laborales, siendo calificados como graves dos de ellos, en el ejercicio 2016. Durante 2017, los talleres de alimentación y manipulados tuvieron, en promedio, el 15 y el 22% de la población trabajadora, respectivamente, y en ellos se produjeron el 45 y el 26 % de los accidentes laborales.

3.59. De las comprobaciones realizadas a los procedimientos aplicados para la prevención de riesgos laborales en los talleres productivos de los establecimientos penitenciarios se han obtenido las siguientes incidencias:

a) En los servicios centrales está vacante uno de los tres puestos dotados de ayudante de prevención y, a nivel periférico, no está cubierto uno de los cinco técnicos previstos para todo el territorio nacional, estando vacantes, además, tres de los cuatro puestos de ayudantes de prevención.

b) Entre los objetivos específicos de la programación para 2017 se encuentran: la vigilancia de la salud de los internos en los talleres considerados de mayor riesgo de contraer enfermedades profesionales y la mejora de los accidentes laborales. Para su cumplimiento se prevén actuaciones en los centros para supervisar el correcto funcionamiento de los talleres, y proponer, en su caso, las mejoras pertinentes. A pesar de que la entidad no realizó una programación temporal de las comprobaciones a efectuar en aquellos centros donde existe un mayor riesgo laboral para el trabajador, durante 2017 llevó a cabo la vigilancia de la salud de los internos trabajadores de los talleres de carpintería metálica en tres CP.

c) En la apertura de los talleres de servicios penitenciarios de panadería en Burgos, en 2016, y en Daroca, en 2018, no consta la comunicación a la autoridad laboral de la apertura definitiva de los nuevos talleres, a través de los modelos oficiales establecidos en la Orden Ministerial TIN/1071/2010, sobre los requisitos y datos que deben reunir las comunicaciones de apertura previa o reanudación de actividades en los centros de trabajo.

La falta de comunicación a la autoridad laboral se debe, según la entidad, a que a las panaderías no se les aplica el procedimiento de prevención de riesgos laborales previsto para la actividad de los talleres abiertos en colaboración con empresas externas, dado que aquellas se clasifican dentro de los talleres de servicios penitenciarios. Sin embargo, en opinión de este Tribunal, dicha comunicación debe producirse con el inicio de todas las actividades de los talleres productivos gestionados por TPFE, con independencia de su clasificación en una tipología de taller.

III.8. EJECUCIÓN DE LA ACTIVIDAD FORMATIVA

3.60. Como resultado de la actividad formativa realizada por TPFE se han formado profesionalmente 11.419 internos durante 2016, y 12.012 durante 2017, a través de cursos de formación profesional impartidos en los diferentes centros penitenciarios. En el ámbito de la formación y orientación laboral, como paso previo a la búsqueda activa de trabajo, han asistido a módulos de orientación laboral 641 internos durante 2016, y 981 durante 2017.

3.61. De los expedientes relativos a la ejecución de actividades de formación profesional se ha verificado que, excepto por lo señalado en el punto siguiente para la selección de los formadores, se cumplieron los trámites previstos en los procedimientos internos de la entidad. Concretamente, los cursos impartidos forman parte de la programación anual, los expedientes disponen de la documentación acreditativa de la admisión de los participantes, de los registros de asistencia, de la evaluación del docente y de los internos, así como de la finalización del curso y de los certificados y diplomas de la actuación formativa.

3.62. Respecto a los formadores de los cursos financiados por el SEPE, la selección corresponde a TPFE, que la realiza entre los demandantes de empleo que figuren inscritos en las Consejerías de Educación o en el fichero de expertos de la respectiva Comunidad Autónoma, que hayan sido preseleccionados por el SEPE. El 6 de febrero de 2014, la entidad aprobó la orden de servicio 1/2014 con el procedimiento de contratación de expertos docentes para la impartición de cursos de formación profesional para el empleo. Según lo previsto en dicha orden, la selección se realiza por una comisión que valora los méritos de los candidatos atendiendo a los siguientes criterios: la formación académica, la experiencia profesional, la competencia docente, la capacidad para impartir los contenidos y la adecuación al puesto. Para llevar a cabo la valoración, la comisión tiene en cuenta la documentación acreditativa aportada por los candidatos y la realización de una entrevista personal, levantándose acta de cada sesión. El acta incluye una relación priorizada de los candidatos, proponiendo, en primer lugar, al que se considera más idóneo para la impartición del curso. Se ha verificado que el acta de la comisión de selección de los docentes no precisa cómo se han aplicado los criterios de valoración para conocer, con exactitud, cuál es el candidato más cualificado para impartir el curso.

III.9. PLANIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE TPFE

3.63. En cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.c) de su Estatuto, el 21 de diciembre de 2016, el consejo de administración aprobó la planificación estratégica de la entidad para el período 2017 a 2020. Sin embargo, para el 2016 no se produjo dicha aprobación, incumplándose el citado artículo 8.c).

3.64. La planificación para 2016 y la que abarca el período 2017 a 2020 establecen objetivos estratégicos que se desarrollan en objetivos específicos y estos a su vez en planes de trabajo. El documento de planificación estratégica 2017-2020 incluye, además, indicaciones genéricas sobre la elaboración de los planes de trabajo y el seguimiento y revisión de las actuaciones. Sin embargo, en ninguno de los casos se identifican los responsables de cada objetivo, las áreas o servicios encargadas de elaborar y cumplir los planes de trabajo ni la forma de documentar el resultado de la actividad de seguimiento.

3.65. El documento de planificación estratégica 2017-2020 prevé medidas para controlar y evaluar el correcto desarrollo de los planes operativos de cada objetivo específico, así como para garantizar el cumplimiento del plan estratégico en su integridad, debiendo para ello mantenerse reuniones, como mínimo trimestralmente, del gerente con los responsables de las distintas áreas o con el personal responsable de algún plan de trabajo. Además, mensualmente, el responsable del área correspondiente debe revisar la ejecución de cada plan de trabajo. Sin embargo, no ha quedado acreditado documentalmente el resultado de ninguna de las reuniones periódicas de seguimiento de la ejecución de la actividad planificada.

3.66. En lo que se refiere al seguimiento y medición del grado de cumplimiento de las actuaciones, la entidad evaluó porcentualmente el grado de cumplimiento de los planes de trabajo ejecutados en 2017, a partir de la información que aportó cada jefe de área al gerente para la evaluación del plan estratégico. Sin embargo, no hay constancia documental de las reuniones mantenidas, ni de la información facilitada por cada área, ni se han aportado los criterios utilizados para cuantificar cada porcentaje de ejecución. Además, el documento de evaluación incorpora un horizonte temporal de consecución para cada plan de trabajo que no venía fijado en la planificación estratégica aprobada inicialmente.

3.67. La entidad no disponía, en el período fiscalizado, de un conjunto de indicadores que permitieran evaluar el grado de cumplimiento de cada objetivo, estando en proceso de elaboración en la actualidad. Al respecto hay que señalar que uno de los objetivos específicos establecidos en la planificación 2017-2020 es conocer el impacto que tienen sobre los internos las acciones de formación para el empleo y la inserción laboral gestionadas por la entidad, para lo que se prevé como plan de trabajo el establecimiento de indicadores. Así mismo, con el fin de evaluar en los próximos años el grado de inserción laboral de los internos, en febrero de 2018 la entidad aprobó el procedimiento de indicadores de evaluación para contar con datos relativos a la vida laboral de los internos durante el cumplimiento de su condena y un año después de su excarcelación.

III.10. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN INFORMÁTICA

III.10.1. Apoyo técnico para la administración de los sistemas informáticos

3.68. Desde 2011 hasta la actualidad, TPFE viene encargando a ISDEFE la realización de trabajos de apoyo técnico informático consistente en la administración de sistemas y comunicaciones, el soporte a usuarios y la gestión de la seguridad. La encomienda que se ejecutó durante el período fiscalizado entró en vigor el 10 de diciembre de 2015 con una duración anual, que fue prorrogada hasta el 9 de diciembre de 2017. El presupuesto previsto anualmente fue de 316 mil euros, ascendiendo el gasto durante los dos años de ejecución de la encomienda a un total de 416 mil euros. La encomienda estableció la posibilidad de subcontratación a terceros de determinadas actividades.

3.69. Del análisis de la encomienda se observaron las siguientes deficiencias:

a) La justificación de la celebración de la encomienda se realizó de manera deficiente, debido a que la memoria justificativa, de forma meramente declarativa, alude a la escasez de recursos personales y materiales, sin que se acrediten estas circunstancias mediante informes de cargas de trabajo. Tampoco se valoran otras alternativas posibles desde el punto de vista de los costes ni se concretan las ventajas de la encomienda frente al contrato.

b) Su objeto está relacionado con la gestión ordinaria de los sistemas de información de los servicios centrales de la entidad como, por ejemplo, la administración de los sistemas informáticos, el soporte a usuarios, el mantenimiento de equipos o la administración del correo corporativo. El hecho de que estas necesidades repetitivas y previsibles no se cubran con personal de la entidad, pone de manifiesto un déficit estructural de plantilla, sin que la entidad haya recogido esta circunstancia en su planificación estratégica. A este respecto, hay que destacar que la moción del Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales sobre la necesidad de desarrollar un adecuado marco legal para el empleo de las encomiendas de gestión por las Administraciones Públicas señala que, en los casos en los que se utilicen encomiendas como una forma habitual de gestión, a pesar de su carácter excepcional, estas se tengan en cuenta en la planificación estratégica de los recursos humanos de la entidad, “a fin de evitar que el empleo recurrente de esta figura sin criterios estratégicos predeterminados conduzca a una progresiva descapitalización de recursos humanos en los órganos administrativos titulares de la competencia, al derivarse hacia los entes instrumentales los recursos que en buena lógica deberían estar destinados en aquellos, y a una paralela dependencia funcional inexorable de los medios propios”.

III.10.2. Gestión informática

3.70. La entidad utiliza siete paquetes informáticos para la gestión de su actividad: la contable y financiera (SICAP), las nóminas de monitores e internos (Ginpix), las ventas de economato (Storeflow), los inventarios (Lawson), los expedientes de contratación (Rhea-Gotta), la gestión documental (Invesdoc) y las facturas emitidas (SAGE). Esta pluralidad de soluciones informáticas disminuye la eficiencia de los procesos de gestión al suponer una dispersión de las tecnologías empleadas y de las bases de datos del organismo. Además, obliga a realizar integraciones de datos, tanto manual como telemáticamente, a adquirir licencias y a mantener aplicaciones con suministradores que tienen la condición de único proveedor, con el correspondiente coste económico y consumo de tiempo.

3.71. Del análisis de la gestión realizada por la entidad de los proyectos informáticos citados en el punto anterior se observan las siguientes deficiencias:

a) No hay establecida una metodología actualizada que incorpore el procedimiento de análisis, diseño e implementación de las necesidades de gestión de los sistemas de información.

b) La documentación disponible de cada uno de los proyectos es deficiente y no está actualizada, sin que haya información detallada de las personalizaciones realizadas a los paquetes comerciales utilizados. Esta circunstancia supone una dependencia significativa de las empresas contratadas para realizar el mantenimiento y el soporte de estos sistemas.

3.72. La gestión de la información económico financiera de los economatos no está completamente integrada ni automatizada debido a que la entidad utiliza dos aplicaciones informáticas distintas para la gestión de las ventas (Storeflow) y de los inventarios (Lawson), siendo necesario la carga manual de datos en el inventario. Además, no hay una única base de datos centralizada con la información de los inventarios, debido a que los terminales de puntos de venta (TPV) constituyen puntos independientes por cada centro, sin que estén conectados a internet ni al resto de redes, teniendo la entidad que mantener dichas bases de datos de forma individual y adquirir las respectivas licencias.

3.73. El servicio de informática está constituido por cuatro personas, una con nivel A1 y tres con nivel C1, realizando labores de asistencia que afectan, entre otros aspectos, a la gestión completa de la factura electrónica en los servicios centrales y en los periféricos, la gestión de expedientes de contratación y la gestión y control de economatos. De los trabajos realizados se aprecia que dicha unidad carece del personal técnico suficiente para la gestión óptima de los sistemas informáticos, destacando, como se indica en el punto 3.69 de este informe, que ISDEFE lleva a cabo actividades recurrentes de la gestión ordinaria de los sistemas informáticos, circunstancia que, al no realizarse por personal propio, supone un déficit estructural de plantilla. El personal de la entidad tampoco lleva a cabo el desarrollo y gestión de proyectos, lo que supone una dependencia significativa de los suministradores de estos servicios, como se indica en el punto 3.71.

III.11. RECURSOS DE PERSONAL DE LA ENTIDAD

3.74. A 30 de septiembre de 2018, el nivel de ocupación de la entidad era del 66% del total de la plantilla, estando ocupados 386 de los 582 puestos de trabajo de personal funcionario y laboral. Según la entidad, una de las dificultades que se plantean para la cobertura de los puestos es la rotación de personal, debido a que los funcionarios optan, en general, por puestos de la Secretaría General cuyas condiciones son consideradas más favorables, como el horario y los salarios. La rotación de personal supuso que, a pesar del concurso convocado en diciembre de 2015 y resuelto en mayo de 2016, para la provisión de 58 puestos de trabajo en la entidad, el número de funcionarios en TPFE disminuyera en diez efectivos entre finales de 2016 y 2015. Además, la mencionada rotación obliga a un proceso continuado de formación de las nuevas incorporaciones.

3.75. El reducido nivel de ocupación, unido a la elevada rotación del personal, suponen limitaciones que inciden, como se indica a continuación, en la operativa ordinaria de la entidad. En lo que se

refiere a los trabajos de gestión ordinaria del área de asuntos financieros, a pesar de los avances realizados en los sistemas de información y de comunicación, en los servicios centrales y en los periféricos se recibe y produce gran cantidad de documentación en papel, constatándose en el transcurso de la fiscalización una insuficiencia de personal para su comprobación y tramitación. Además, el servicio de sistemas informáticos adolece de falta de personal para la gestión ordinaria de los sistemas informáticos, como se indica en el punto 3.73.

III.12. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN

III.12.1. Análisis del cumplimiento de las obligaciones legales de remisión de documentación al Tribunal de Cuentas

3.76. En cumplimiento de lo dispuesto en la instrucción general de contratación aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de noviembre de 2013, TPFE remitió al Tribunal, el 27 de febrero de 2017 y el 10 de abril de 2018, la relación certificada comprensiva de los contratos celebrados, respectivamente, durante los ejercicios 2016 y 2017, incumpléndose en el caso del ejercicio 2017 el plazo de dos meses establecido en la instrucción.

3.77. En las relaciones citadas en el punto anterior figuran 52 contratos formalizados en 2016, por un importe adjudicado total de 44.263 miles de euros, y 59 formalizados en 2017, por 63.191 miles de euros. La entidad incumplió el plazo de tres meses, tras la formalización de los contratos, para el envío al Tribunal de tres expedientes de 2016 y veintiuno de 2017.

3.78. Por último, TPFE no comunicó al Tribunal la resolución de los contratos correspondientes a seis lotes de varios expedientes de contratación, efectuada el 25 de julio de 2017. Tampoco envió la información de la encomienda de gestión a ISDEFE para la prestación anual de un servicio de apoyo técnico a los servicios de la entidad, que se analiza en el epígrafe III.10.1.

III.12.2. Análisis de una muestra de contratos

3.79. La entidad, durante el periodo fiscalizado, dispone de unas instrucciones internas de contratación aprobadas el 7 de octubre de 2013, aplicables a los contratos de suministro relativos a actividades directas de TPFE, cuando los bienes sean adquiridos con el propósito de devolverlos, con o sin transformación, al tráfico jurídico patrimonial, de acuerdo con sus fines peculiares, debiéndose garantizar la efectividad de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, adjudicándose el contrato a quien presente la oferta económica más ventajosa. En los subepígrafes siguientes se desarrollan los incumplimientos de la normativa de contratos detectados en el curso de la fiscalización.

3.80. Se ha seleccionado para su fiscalización completa una muestra de 18 contratos (relacionada en el Anexo V de este Informe), siete de los cuales se formalizaron en 2016 y once en 2017, ascendiendo el importe global analizado a 7.687 y 6.163 miles de euros, respectivamente. La muestra de 2016 representa el 13% del total de contratos y el 17% del importe total contratado. Por su parte, la muestra del año 2017 representa el 19% de los contratos y el 10% del importe contratado.

III.12.2.1. INCIDENCIAS RELACIONADAS CON LA JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE LA CONTRATACIÓN

3.81. La entidad está sometida a lo prescrito en el artículo 22.1 TRLCSP, que exige la justificación de la necesidad a satisfacer con la contratación formalizada. Se requiere la determinación precisa de la naturaleza y extensión de las necesidades a cubrir con el contrato de que se trate, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, por lo que TPFE debe elaborar y redactar, para cada operación, una memoria o documento similar que acredite y justifique con solvencia aquella necesidad. Dicha memoria es un documento preparatorio anterior a los pliegos que rigen el contrato, de acuerdo a lo previsto en el artículo 109.1 del TRLCSP.

3.82. Con carácter general, salvo en los expedientes de obras, la entidad no elabora un documento propio, independiente y separado en el que se justifique el detalle de la naturaleza y extensión de las necesidades a satisfacer con el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas.

3.83. TPFE redacta un denominado “cuadro de características” del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), conteniendo el modelo confeccionado de forma sistemática por la entidad bajo esa denominación diversas menciones generales relativas al órgano de contratación, así como un cuadro resumen en el que se alude, entre otras formalidades, al objeto del contrato, a la necesidad e idoneidad del contrato, a su valor estimado, al presupuesto base de la licitación, a la aplicación presupuestaria correspondiente, a la tramitación y procedimiento de adjudicación, al plazo de ejecución, a los requisitos de solvencia, a las garantías, a los criterios de adjudicación, al pago del precio, a las penalidades por prestación defectuosa y por demora, aludiendo a los artículos 212 a 214 TRLCSP, y a la recepción del objeto del contrato, con remisión a los artículos 222 y 305 TRLCSP.

3.84. En los contratos examinados que tienen por objeto el aprovisionamiento de víveres o el suministro de alimentos para los internos (como los expedientes 2016/00017, 2016/00024, 2016/00160 o 2016/00018) se incorpora una referencia genérica común a todos ellos sobre la necesidad e idoneidad del contrato, en la que se expone que una de las actividades comerciales de TPFE es atender a la alimentación de los internos, de manera que la adquisición de productos alimenticios o de materias primas necesarias para esa alimentación es un servicio gestionado bajo la fórmula de taller productivo, por encomienda de la SGIP.

3.85. También se incorpora una referencia generalista sobre la necesidad e idoneidad del contrato común a todos los contratos de servicios analizados cuyo objeto es la prestación de cursos de formación (expedientes 2015/00149, 2016/00121, 2017/00134 y 2017/00033) o de ejecución de programas orientados a la reinserción laboral y social (expedientes 2016/00012 y 2016/00080). En dichos expedientes se indica, respecto de cada uno de los objetos perseguidos, que entre las funciones de la entidad está la formación para el empleo y el impulso y coordinación de cuantas líneas de actuación se desarrollen desde la Administración penitenciaria para facilitar la integración socio-laboral de las personas privadas de libertad. La finalidad de este tipo de operaciones contractuales cofinanciadas por el FSE y TPFE es, respectivamente, la ampliación de conocimientos teóricos y prácticos de la formación profesional y la prestación de apoyo en el ámbito de la reinserción.

3.86. Además de esa genérica referencia, en los contratos de servicios sobre cursos de formación no se especifica el tipo de formador que presta el curso, el criterio de selección de los internos que reciben esa formación, ni se determina en qué consiste la labor teórica y práctica de la formación. En idéntico sentido, en los servicios que afectan a programas de reinserción socio-laboral no se identifica ningún contenido de los programas que llevan aparejados y no se determina el criterio de selección de los internos, el tipo de apoyo individualizado que estos reciben, ni el perfil profesional de quien presta dicho apoyo, remitiéndose TPFE, en alegaciones, a los amplios criterios que sobre estos aspectos se mencionan en la LOGP y en el RP.

3.87. En las alusiones acerca de la necesidad e idoneidad del contrato, se ha comprobado que en los expedientes examinados que tienen por objeto la prestación de un servicio de transporte (expedientes 2016/00058, 2016/00033 y 2017/00040), la justificación de la necesidad de la contratación se centra en describir el objeto del transporte, la distribución del producto objeto del transporte entre los diversos centros penitenciarios, así como la carencia de medios internos, personales y materiales que, según TPFE, exige la demanda de medios de transporte externos para realizar el servicio de recogida y distribución del producto con garantías de eficacia y seguridad. No se precisa, sin embargo, el tipo o medio de transporte seleccionado, los criterios que determinan la preferencia y selección de un tipo de transporte frente a otro, ni si se ha contratado algún tipo de seguro que garantice la adecuada cobertura de los posibles riesgos derivados de su

ejecución, remitiéndose también la entidad a los genéricos criterios contenidos en la referida normativa penitenciaria.

3.88. Sobre la carencia de medios, es práctica habitual que TPFE exprese de forma genérica la insuficiencia de medios propios, materiales y personales para la ejecución de la concreta operación a formalizar, sin que se aporte una fundamentación documental acerca de esa insuficiencia. Asimismo, no consta que se haya elaborado un informe objetivo y comparativo de costes en caso de que pudiera ejecutarse por el propio personal de la entidad, en particular en aquellas operaciones relacionadas con servicios prestados de forma habitual y continuada en el tiempo por estrictas razones de eficiencia y economía. Ejemplo de ello son los expedientes examinados que tienen por objeto la prestación de cursos de formación, en los que, dada su periodicidad en el tiempo, podrían ser objeto de ejecución con medios propios, previa especialización de su propio personal. Lo mismo ocurre en el expediente 2017/00004, de servicios de asesoría técnica en los talleres de alimentación y panadería, en que se constata la prestación de servicios, reiterados en el tiempo, como el seguimiento del control de calidad de las materias primas, la realización de encuestas de satisfacción del servicio de alimentación o el estudio y valoración técnica de los menús; y en el expediente 2017/00040, relativo al transporte continuado de lotes higiénicos entre centros penitenciarios, en el que se alude, sin más, a la carencia de medios internos.

III.12.2.2. INCIDENCIAS RELACIONADAS CON EL PRECIO DEL CONTRATO

3.89. De acuerdo con el artículo 87.1 TRLCSP, en los contratos del sector público, la retribución del contratista consiste en un precio cierto, de manera que el órgano de contratación cuidará de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.

3.90. Por su parte, el artículo 88.1 del mismo texto legal, dispone que el valor estimado de los contratos viene determinado por el importe total, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, incorporando las eventuales prórrogas del contrato. En el caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106, se haya previsto en los pliegos o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado, se considerará valor estimado del contrato el importe máximo que este pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones previstas, de acuerdo con los precios habituales en el mercado.

3.91. En el siguiente cuadro se identifican los expedientes en los que se ha comprobado una desproporción entre los importes que conforman el valor estimado del contrato, el presupuesto de licitación y la cuantía que finalmente constituye el precio de adjudicación, circunstancia que incide negativamente en el adecuado cumplimiento del principio de concurrencia.

Cuadro 1: Precio de los contratos

(miles de euros)

Expediente	Valor estimado	Presupuesto de licitación	Precio de adjudicación
2015/00149	253	84	49
2016/00012	2.127	1.064	668
2016/00017	2.127	1.914	1.277
2016/00024	6.886	6.886	5.045
2016/00033	1.017	508	447
2016/00080	1.050	525	294
2017/00033	134	45	24
2017/00040	327	198	148

3.92. En particular, en lo que se refiere a la celebración de cursos, en el 2016 se adjudicó un contrato (expediente 2015/00149) por un precio de 199 euros por curso en el lote 1 y de 208 euros por curso en el lote 2; sin embargo, durante 2017, la licitación del expediente 2017/00033, que tiene un objeto análogo a aquel, se realizó sobre la base de 350 euros por curso, precio notoriamente superior al de mercado.

III.12.2.3. INCIDENCIAS RELACIONADAS CON LOS ANUNCIOS DE LICITACIÓN

3.93. El expediente 2015/00149 se licitó mediante procedimiento abierto utilizando la fórmula de “contratos repetitivos” a ser celebrados en ejercicios posteriores, abriendo así la posibilidad de que los contratos sucesivos pudieran ser adjudicados por procedimiento negociado, al amparo de lo previsto en el artículo 174.c) del TRLCSP. En estos casos, este precepto exige que la posibilidad de hacer uso de este procedimiento esté indicada en el anuncio de licitación del contrato inicial. Sin embargo, dicho anuncio, publicado en el Boletín Oficial del Estado en fecha 26 de diciembre de 2015, no contenía tal indicación.

III.12.2.4. INCIDENCIAS RELACIONADAS CON LA SUBCONTRATACIÓN

3.94. Los respectivos PCAP de los expedientes 2016/00121 y 2017/00134 establecían la prohibición de subcontratar total o parcialmente los servicios objeto de contratación. No obstante, de los antecedentes obrantes en los correspondientes expedientes administrativos se desprende que la empresa adjudicataria de los dos contratos subcontrató con un tercero las prestaciones que, de acuerdo al pliego de prescripciones técnicas (PPT), correspondía realizar al coordinador de los cursos objeto de impartición. Efectivamente, la contratista se trataba en ambos casos de una sociedad unipersonal en donde se reunía en una misma persona la doble condición de socio y administrador único, careciendo de personal, según se desprende de las cuentas anuales de la misma, lo que unido a la circunstancia de que la persona que se designó como coordinador de todos los cursos no era el socio y administrador único de la sociedad sino que se trataba de un empresario individual autónomo, permite afirmar que dichos servicios de coordinación le fueron subcontratados por la adjudicataria, infringiendo con ello la prohibición contenida en los citados pliegos.

III.12.2.5. INCIDENCIAS RELACIONADAS CON LA ACTUACIÓN DE LA MESA DE CONTRATACIÓN

3.95. Durante la tramitación del expediente 2016/00080, la mesa de contratación acordó excluir a una de las licitadoras por no acreditar la solvencia económico financiera y técnica; no obstante, en el propio expediente consta la concesión de trámite de subsanación a otros licitadores para poder

acreditar el volumen de negocio, aportar las cuentas anuales y presentar la relación de los servicios realizados en los últimos cinco años, elementos todos ellos que se refieren a la justificación de estar en posesión de la solvencia exigida por los pliegos. Las decisiones expuestas presentan indicios de una posible infracción del principio de igualdad de los licitadores, al no haber dado al licitador excluido la posibilidad, que se dio a otros licitadores, de haber podido subsanar las carencias apreciadas por el órgano de selección.

3.96. En el expediente 2017/00096, la mesa de contratación, en aplicación de los criterios recogidos en el PCAP, apreció que una de las ofertas presentadas incurría en valores anormales o desproporcionados, en virtud de lo que procedió a solicitar la justificación de la oferta. Aunque el órgano de selección aceptó la ofrecida por el licitador afectado, este Tribunal aprecia, no obstante, que las razones ofrecidas por aquel, consistentes en invocar conocimiento del proyecto, haber visitado el lugar de ejecución del trabajo y la disponibilidad de medios propios para la realización de los mismos, no acreditan suficientemente la viabilidad de la oferta en los términos establecidos en el artículo 152.3 del TRLCSP, puesto que las razones expuestas por dicho licitador se refieren, en su mayor parte, a la acreditación del cumplimiento de exigencias requeridas por los pliegos, pero no a la posibilidad de cumplir el contrato a cambio del precio ofertado.

III.12.2.6. INCIDENCIAS RELACIONADAS CON LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO

3.97. TPFE no ha formalizado un acto de recepción o conformidad que precise que el objeto del contrato se ha realizado a su satisfacción, como exige el artículo 222.2 TRLCSP, limitándose a plasmar una rúbrica, a modo de “visto bueno”, en las facturas acreditativas de los pagos realizados, como sostiene la entidad en alegaciones, sin que esta práctica *de facto* pueda admitirse como sustitutiva de la formalidad demandada por dicho precepto.

3.98. El PPT del expediente 2016/00017 exigía a los adjudicatarios de cada uno de los 21 lotes en que se dividía la licitación la realización, en laboratorios especializados, de, al menos, cuatro pruebas analíticas a los correspondientes alimentos. Por su parte, el PCAP incluía, dentro de los criterios de valoración, la posibilidad de que el licitador mejorara dicho mínimo de los pliegos, incrementando el número de pruebas hasta un total máximo de ocho, lo que podría llegar a suponer la atribución proporcional de hasta el 20% de los puntos totales de la valoración de cada oferta. Consta en el expediente que todos los respectivos adjudicatarios de los lotes en que se dividió la licitación ofrecieron la realización de las mencionadas ocho analíticas, lo que se reflejó en la valoración de cada una de las correspondientes ofertas.

3.99. Por el equipo de fiscalización se ha llevado a cabo una comprobación del cumplimiento del citado compromiso de realización de las ocho pruebas mencionadas, para lo que, aleatoriamente, se seleccionaron los correspondientes suministros realizados a los centros penitenciarios de Mallorca, de Menorca y de Ibiza. En el primeramente citado consta haberse realizado tres pruebas analíticas, en el de Menorca cuatro y en el de Ibiza tres, sin que en ninguno de los centros conste haberse llevado a cabo el resto de las pruebas de ensayo de laboratorio comprometidas en la oferta de los respectivos adjudicatarios. La entidad manifiesta en sus alegaciones que el hecho de que el contratista se comprometiese a realizar un determinado número de analíticas no significa que tuviesen que realizarse necesariamente las mismas, al tener la entidad fiscalizada la potestad de hacer las que estimase necesarias. No obstante, lo cierto es que el número de aquellas comprometidas por el contratista constituía una exigencia de los pliegos, sin que en los mismos constase, por una parte, que la cantidad final de las mismas hubiera de ser determinada por la entidad, y sin que, por otra parte, conste en los respectivos expedientes de contratación resolución alguna que fijara cuál iba a ser finalmente el número de analíticas objeto de realización y la motivación que justificase el mismo.

3.100. Análogamente al supuesto que acaba de exponerse, el PPT y el PCAP del expediente 2016/00024 contenían las mismas prevenciones que el expediente 2016/00017 en lo concerniente a la realización de pruebas analíticas a los correspondientes alimentos, tanto en cuanto a la

exigencia de un número mínimo de las mismas por cada lote, como en lo referente a la posibilidad de obtener mayor valor de oferta si se incrementaba hasta ocho el número de dichas pruebas.

3.101. Para la comprobación del cumplimiento del citado compromiso de realización de las ocho pruebas mencionadas, se seleccionó, aleatoriamente, el lote 1 (aceites) del CP de Ávila, el lote 4 (carnes frescas) del CP de Madrid IV, el lote 7 (embutidos) del CP de Segovia, y, finalmente, el lote 13 (leche) del CP de Madrid II. En ninguno de ellos consta haberse realizado ninguna de las pruebas analíticas de laboratorio comprometidas.

3.102. En el expediente 2017/00088 se incumplió el plazo de ejecución de tres meses establecido en los pliegos, contados desde el levantamiento del acta de replanteo. Consta que esta tuvo lugar el 19 de diciembre de 2017 y la recepción de los trabajos el 6 de junio de 2018 sin que, por otra parte, conste que la entidad haya aplicado penalizaciones al contratista o le haya exigido compensación por daños y perjuicios. Si bien en alegaciones la entidad manifiesta que el contratista solicitó una ampliación de plazo, lo cierto es que no consta que tal solicitud fuera admitida y, en su virtud, que el plazo de ejecución fuera modificado.

3.103. El PPT del expediente 2016/00121 exigía para la ejecución del contrato la designación por parte del contratista de un coordinador y de cinco tutores que debían presentar, todos ellos, un perfil académico y profesional determinado en los pliegos, lo que exigía del licitador la designación nominativa de los mismos, así como la acreditación de que el equipo propuesto ofrecía los requisitos exigidos. La empresa adjudicataria del lote 1 se comprometió a la ejecución del contrato asignando al mismo un coordinador y cinco tutores, todos aceptados por la entidad fiscalizada previa verificación de contar los designados con las cualidades requeridas. Examinada por el equipo de fiscalización la documentación acreditativa de la ejecución del contrato, se ha constatado, a la vista de las actas levantadas al efecto para el lote 1, que las funciones de coordinación no parecen haber sido realizadas por la persona designada por la contratista (que respondía a las iniciales PNG), sino por otra persona (que respondía a las iniciales MAVB), quien, en documento emitido por la Entidad en fecha 27 de junio de 2017, figuraba rechazada al no cumplir las exigencias académicas y/o profesionales establecidas en el PPT. La entidad alega que la persona inicialmente propuesta como coordinador por el contratista tuvo que ser sustituida por haber renunciado la misma al cargo antes de la formalización del contrato, y que la persona nombrada para sustituirla había sido rechazada para las funciones de tutor, pero que reunía las exigencias del PPT para el cargo de coordinador. La alegación no puede ser aceptada puesto que, por una parte, no consta en el expediente de contratación documentación acreditativa ni de la mencionada renuncia ni del nombramiento de la persona sustituta, y, por otra parte, siendo las citadas exigencias de mayor contenido para el cargo de coordinador que para el de tutor, carece de sentido que fuera rechazada para ejercer las funciones de este y fuera, por el contrario, aceptada para el desempeño del cargo de coordinador. Por otra parte, en las actas levantadas con ocasión de la ejecución del citado lote 1, no figura la participación en los trabajos de ejecución de los correspondientes tutores propuestos por la empresa adjudicataria, a diferencia de las actas correspondientes a los lotes 2 y 3 en las que siempre figura la participación en los trabajos de ejecución de los correspondientes tutores.

IV. CONCLUSIONES

IV.1. ANÁLISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS CUENTAS ANUALES

IV.1.1. Opinión

4.1. Las cuentas anuales de Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (TPFE) correspondientes a los ejercicios 2016 y 2017⁵ reflejan, en sus aspectos significativos, la imagen fiel de su situación financiera y patrimonial, de los resultados de sus operaciones y de la ejecución de su presupuesto durante los ejercicios, de acuerdo con los principios y normas contables y presupuestarios que le resultaban de aplicación, excepto por las salvedades indicadas en los puntos 2.2 a 2.4, desarrolladas a lo largo de los subapartados II.2 a II.4 de este Informe. Estos epígrafes exponen, además, algunos incumplimientos de los principios y normas contables de menor relevancia que no afectan a la imagen fiel (punto 2.1).

4.2. Del análisis de la contabilización de las operaciones de TPFE durante el período fiscalizado se observan los siguientes incumplimientos del régimen contable aplicable a la entidad:

a) El balance no recoge los bienes recibidos en cesión procedentes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP) donde la entidad realiza sus funciones, sin que las cuentas de inmovilizado tengan incorporado el valor razonable de los derechos de uso o del activo correspondiente.

b) El balance no recoge el traspaso de equipos para procesos de información a empleados de la SGIP, destinados en centros penitenciarios.

c) Los saldos de deudores no han sido depurados dado que incluyen partidas que tienen su origen en errores manuales por el registro duplicado de operaciones. Además, la exigibilidad de algunas partidas resulta prácticamente imposible por referirse a operaciones de las que no se dispone de soporte documental o que tienen una antigüedad excesiva, incluyendo deudas cuyo origen se remonta al año 2002 y siguientes.

d) La estimación global del riesgo de fallidos de los créditos con antigüedad igual o inferior a 2 años está fijado en el 5% del saldo de dichos créditos. Sin embargo, este porcentaje no se ha determinado sobre la serie temporal histórica de dichos fallidos, como exige la resolución de 26 de noviembre de 2003, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se modifica la de 14 de diciembre de 1999, que regula determinadas operaciones contables a realizar a fin de ejercicio. El método de deterioro aplicado incluye el importe de los créditos con una vigencia inferior al año, criterio que no está acreditado según lo contemplado en la citada resolución.

e) Para la estimación de los deterioros de las existencias, la entidad aplica el criterio de prudencia, cuantificándolos en el 10% del saldo al cierre de cada ejercicio, sin que se haya justificado la utilización de dicho porcentaje.

f) Las memorias de las cuentas anuales de 2016 y 2017 describen de manera deficiente la gestión de la entidad al no incluir información relevante sobre su situación económico-financiera (punto 2.2).

4.3. En el análisis de las cuentas anuales de 2016, se ha observado que el saldo al cierre del ejercicio de la cuenta “49001. Deterioro de valor de créditos por operaciones de gestión” se encuentra indebidamente sobrevalorado en 1.497 miles de euros, debido a que la entidad deteriora los saldos de deudores que tienen una vigencia inferior al año (punto 2.3).

4.4. En el análisis de las cuentas anuales de 2017, se han observado los siguientes incumplimientos de la normativa contable:

⁵ El balance, la cuenta del resultado económico patrimonial, el estado de flujos de efectivo y el estado de cambios en el patrimonio neto para los ejercicios 2016 y 2017 aparecen recogidos en los Anexos I a IV.

- a) La cuenta “206. Aplicaciones informáticas” tiene indebidamente contabilizado, por 901 mil euros, el módulo de una aplicación informática cuyo coste de producción fue inferior al citado importe.
- b) El saldo al cierre del ejercicio de la cuenta “49001. Deterioro de valor de créditos por operaciones de gestión” se encuentra sobrevalorado en 1.902 miles de euros, debido a que la entidad deteriora los saldos de deudores que tienen una vigencia inferior al año (punto 2.4).

IV.2. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD Y DE LOS PROCEDIMIENTOS

IV.2.1. Información pública

4.5. La página web de la entidad incumple, por los siguientes motivos, los requisitos de información económica establecidos en el artículo 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:

- a) La página web no publica las cuentas anuales de la entidad ni los informes de auditoría de cuentas.
- b) Por problemas técnicos, durante el período en el que se llevaron a cabo los trabajos de fiscalización tampoco recogía los convenios de colaboración para la ejecución de actividades formativas, siendo los últimos publicados los que habían sido firmados en 2015. Finalizados dichos trabajos dicha información se encuentra actualizada.
- c) No informó de la firma de la encomienda con Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, SA, SME, MP (ISDEFE), ni de la subcontratación realizada por este medio propio con mención del adjudicatario. La entidad no dispone de documentación acreditativa del procedimiento seguido por ISDEFE para la adjudicación de la subcontratación ni del importe de la misma, datos que deberían haberse hecho públicos, según el artículo citado de la Ley de Transparencia.
- d) El perfil del contratante se incluye en la página web de dos maneras: mediante una conexión con la plataforma de contratación del estado, lo que dificulta el acceso inmediato a la información contractual; y con una dirección de internet que, en el transcurso de los trabajos de fiscalización, no mostraba adecuadamente esa información (punto 3.3).

IV.2.2. Consejo de administración

4.6. El consejo de administración no aprobó el anteproyecto de presupuesto de la entidad de los años 2016 y 2017, incumpléndose lo previsto en el artículo 8.b) del Estatuto (punto 3.4).

IV.2.3. Análisis del cumplimiento de la normativa sobre igualdad de mujeres y hombres

4.7. La entidad no dispone de un plan de igualdad propio, en los términos previstos en el artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, asumiendo en esta materia el plan de igualdad de la SGIP aplicable a la Administración Penitenciaria. (punto 3.5).

4.8. La distribución de la plantilla del personal funcionario y laboral de TPFE presenta desequilibrios por razón de género al no superar el número de mujeres, en ninguno de los años fiscalizados, el 25% del total de la plantilla, y estar ocupados los puestos directivos por hombres, en un alto porcentaje, dado que durante el período fiscalizado, el número de mujeres funcionarias de los subgrupos A1 y A2 en puestos directivos fue, respectivamente, de un 30 y un 20% de la plantilla (punto 3.7).

IV.2.4. Análisis de la normativa interna

4.9. La entidad dispone de un extenso manual de procedimientos que facilita la gestión, especialmente, en el ámbito de los servicios periféricos. Describe, por líneas de actuación, los

trámites de gestión a seguir por el personal de la entidad y de la SGIP. No obstante, del análisis de los procedimientos y de las actuaciones previstas se han observado deficiencias al no estar actualizados algunos de sus trámites a la nueva condición de entidad estatal de derecho público, así como no estar estandarizadas actuaciones de su actividad, como el desarrollo específico de los trabajos y responsabilidades del personal de la SGIP que lleva a cabo tareas para TPFE. Además, la delegación de competencias en materia de instituciones penitenciarias del Ministro del Interior regulada en la Orden INT/3689/2009, de 29 de diciembre, no está actualizada incluyéndose delegaciones de competencias en el vicepresidente del extinto organismo autónomo, cargo que no existe en la actualidad (puntos 3.9 a 3.11).

IV.2.5. Gestión de los ingresos y gastos de los talleres productivos y de la actividad formativa

4.10. Respecto de los ingresos obtenidos de la elaboración de las raciones de comida (racionados), de la gestión de los economatos, así como de las empresas colaboradoras, se ha verificado que se aplicaron las tarifas establecidas, las operaciones se contabilizaron adecuadamente, los importes se ingresaron en las cuentas bancarias y las cuentas justificativas se enviaron por los establecimientos penitenciarios con la documentación acreditativa prevista en los procedimientos. Así mismo, en relación al servicio de elaboración de racionados, se verificó que los ingresos obtenidos por las tarifas aplicadas son coherentes con los costes de realización del encargo (punto 3.14).

4.11. Los gastos se imputaron correctamente en contabilidad y se cumplieron los límites cuantitativos establecidos en las órdenes de servicio para las provisiones de fondos a los centros penitenciarios que actúan como cajas pagadoras, con destino a la unidad de administración y a los talleres de alimentación, economato y otros talleres. Las cuentas justificativas de los talleres productivos y de la actividad formativa se envían a los servicios centrales dentro de los plazos previstos, con la documentación acreditativa debidamente validada por el director y el gestor económico administrativo, en el caso de los Centros Penitenciarios (CP), y por el director y el gestor de servicios, en los Centros de Inserción Social (CIS) (punto 3.15).

4.12. En relación a la tramitación de los gastos y pagos derivados de las retribuciones y de la seguridad social de los internos se analizó una muestra de nóminas cuyo importe ascendió al 17% del gasto contabilizado, observándose las siguientes incidencias:

- a) Los procedimientos internos no prevén que, previamente al libramiento mensual de los fondos, se acredite a los servicios centrales la aprobación del gasto por el director del centro, trámite que se cumple a posteriori, con el envío trimestral de la cuenta justificativa.
- b) El pago de las cuotas de la Seguridad Social de los internos se ingresó con retraso en tres de los casos analizados, incumplándose el plazo establecido para ello en el artículo 56 del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.
- c) Dicho retraso, en uno de los casos observados, fue de casi cuatro meses, lo que provocó la imposición de un recargo de 21 mil euros, importe que se sumó a la deuda inicial de 21 mil euros (punto 3.16).

IV.2.6. Gestión de la tesorería

IV.2.6.1. GESTIÓN DE LAS CUENTAS BANCARIAS

4.13. Del análisis de la gestión de las cuentas bancarias durante el período fiscalizado se obtuvieron los siguientes resultados:

- a) El sistema de gestión de tesorería descrito en el punto 3.18 es propio de una gestión de gastos que implica que la entidad tenga abiertas un total de 337 cuentas bancarias, de las que cinco lo

están en los servicios centrales y 332 en los establecimientos penitenciarios (249 son de pagos y 83 de ingresos). Cada establecimiento tiene tres cuentas de pagos debido a que cada tipo de gasto se identifica con una cuenta bancaria. La entidad considera que, por motivos de eficacia y eficiencia en la gestión de los fondos permanentes de los centros, no procede reducir a una única cuenta de pagos las tres actualmente existentes en cada uno de ellos.

b) No se elaboraron estados de situación de tesorería. Sin embargo, dado el elevado número de cuentas corrientes, dichos estados hubieran facilitado el seguimiento y control de la tesorería permitiendo englobar información individual de las cuentas operativas, mostrando de forma resumida, para cada una de ellas, las existencias iniciales y finales de efectivo, así como los cobros y pagos realizados.

c) La entidad no dispone de libros de tesorería que, en documentos normalizados e independientes, recojan los asientos o movimientos correlativos de las operaciones de cobros y pagos de las cuentas bancarias y de las cajas de efectivo de la entidad (puntos 3.21 a 3.25).

IV.2.6.2. COBROS EN LOS ECONOMATOS DE LOS CIS

4.14. No hay un procedimiento que regule la gestión en los CIS de los cobros en efectivo de las ventas de los economatos. El procedimiento descrito en el punto 3.27, e implantado en la práctica, presenta las siguientes deficiencias: el interno trabajador que gestiona la caja de efectivo no queda identificado en el documento de entrega de la recaudación al funcionario correspondiente; no se elaboran libros de tesorería que muestren la operativa de los saldos de efectivo acumulados y no se practican arqueos de caja (puntos 3.26 y 3.27).

IV.2.6.3. CAMBIOS DE APODERADOS EN LAS CUENTAS BANCARIAS

4.15. El procedimiento para tramitar los cambios de apoderados en las cuentas bancarias de los CP y de los CIS no prevé que el centro penitenciario, o la entidad bancaria, comunique a los servicios centrales los datos de los cambios producidos. Esta deficiencia ha dado lugar a que el área financiera desconozca la identidad de todas las personas autorizadas en las cuentas bancarias (punto 3.29).

4.16. De las comprobaciones efectuadas en los expedientes de modificación de apoderados de las cuentas bancarias se han obtenido, entre otras, las siguientes incidencias:

a) La documentación de las altas y las bajas de apoderados se archiva de manera deficiente en los servicios centrales y en los establecimientos penitenciarios, habiendo casos en los que no consta la propuesta de modificación ni la comunicación de la entidad bancaria, con los datos definitivos de las modificaciones efectuadas.

b) No existe un archivo centralizado que incluya la documentación acreditativa de las altas y las bajas de las personas que tienen, o han tenido, firma autorizada en las cuentas bancarias de la entidad.

c) El departamento del área financiera no dispone de una base de datos completa y actualizada de las personas con firma en las cuentas bancarias de cada establecimiento penitenciario, lo que dificulta la comprobación y seguimiento de las modificaciones producidas en los apoderados.

d) Los servicios centrales y los establecimientos penitenciarios desconocen las fechas efectivas en las que se produjeron los cambios (punto 3.30).

IV.2.7. Gestión del trabajo penitenciario

IV.2.7.1. TALLERES PRODUCTIVOS GESTIONADOS POR LA ENTIDAD Y EN COLABORACIÓN CON EMPRESAS EXTERNAS

4.17. Respecto a la determinación de las características de los talleres y de los puestos de trabajo gestionados por la entidad, no existe un catálogo que recoja, de manera integrada, la información

con los requisitos que debe tener cada tipo de taller productivo. Tampoco dispone de un catálogo de todos los puestos que se desempeñan en los talleres productivos, con la descripción de sus características, del perfil profesional necesario, las competencias y las tareas a realizar, los riesgos, la formación necesaria, etc. (punto 3.34).

4.18. Durante 2016 y 2018, se inició la actividad en las panaderías de los centros penitenciarios de Burgos y Daroca, sin que conste el acuerdo de apertura. En el caso de Burgos, no se elaboró la memoria que describiera las condiciones de su actividad (punto 3.37).

4.19. La entidad, además de gestionar talleres directamente, realiza actividades productivas en colaboración con empresas externas que aplican criterios empresariales, no perdiendo TPFE, en ningún caso, su condición de empleador de los internos (art. 11.2 RD 782/2001). De las comprobaciones efectuadas a los expedientes relativos al inicio de las actividades llevadas a cabo en colaboración con empresas externas se obtuvieron, entre otras, las siguientes incidencias:

a) La documentación comprensiva del expediente se encuentra dispersa en diferentes unidades administrativas, por lo que su obtención ha resultado ardua.

b) Los expedientes están incompletos, no habiéndose aportado, en todos los casos, la memoria descriptiva de la actividad elaborada por la empresa colaboradora (puntos 3.38 y 3.42).

IV.2.7.2. SERVICIO DE COMIDA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

4.20. De las comprobaciones efectuadas a la gestión del servicio de comida de los establecimientos penitenciarios se obtuvieron las siguientes incidencias:

a) La utilización recurrente de la encomienda para el encargo a la entidad del servicio de comidas a los CP, gestión que lleva realizando desde hace más de 20 años, podría entrar en colisión con la previsión legal que reserva la utilización de esta figura jurídica a los supuestos específicos que se contemplaban en el artículo 15.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y hoy se contemplan en el artículo 11.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La encomienda está concebida para dar una respuesta eficaz y eficiente a determinadas necesidades puntuales asociadas a la realización de actividades de carácter técnico o material, como así señala la moción de este Tribunal a las Cortes Generales sobre la necesidad de desarrollar un adecuado marco legal para el empleo de las encomiendas de gestión por las Administraciones Públicas, de 22 de diciembre de 2016.

b) La entidad tiene una capacidad limitada para controlar, directamente, la ejecución del servicio prestado, así como la calidad de los racionados y de los alimentos adquiridos, dado que no dispone de personal en su plantilla que, diariamente, lleve a cabo la recepción de los alimentos, su almacenamiento y la elaboración de las comidas. El control diario de la actividad encomendada se realiza por personal de la SGIP del centro penitenciario respectivo, como, por ejemplo, el personal de cocina o los responsables de almacenes, que no depende orgánicamente de la entidad.

c) Por su parte, TPFE, con el fin de verificar la gestión del servicio de alimentación, efectúa visitas de supervisión a los centros, cuyo resultado se recoge en oficios que incluyen recomendaciones para mejorar su gestión y corregir incumplimientos en materia de seguridad e higiene alimentaria. Las visitas de supervisión efectuadas durante 2016 y 2017 representan un número reducido de actuaciones en relación a los 83 establecimientos penitenciarios, existiendo centros en los que, en los últimos diez años, no se ha llevado a cabo este tipo de controles (puntos 3.48 a 3.52).

IV.2.7.3. EL SERVICIO DE ECONOMATO

4.21. La gestión de los economatos de los establecimientos penitenciarios se lleva a cabo por la entidad bajo la fórmula de taller productivo, ajustándose a lo previsto en la Ley Orgánica General Penitenciaria y en el Reglamento Penitenciario. El control diario de las existencias y del almacén en los economatos se realiza por personal de la SGIP, que despacha directamente las incidencias

observadas con el administrador del centro, a pesar de que estos cometidos son responsabilidad de TPFE. Por otro lado, no se encuentran estandarizadas las actuaciones de supervisión y control que el personal de servicios centrales realiza, puntualmente, al visitar los centros penitenciarios (puntos 3.53 a 3.55).

IV.2.7.4. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

4.22. La entidad está sometida a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales y a su normativa de desarrollo. Para su aplicación, el consejo de administración aprobó un plan de prevención, el 19 de octubre de 2017, con un plazo de vigencia de cinco años. De las comprobaciones realizadas a los procedimientos aplicados para la prevención de riesgos laborales en los talleres productivos se verificó que en la apertura de los talleres de servicios penitenciarios de panadería en Burgos, en 2016, y en Daroca, en 2018, no consta la comunicación a la autoridad laboral de la apertura definitiva de los nuevos talleres, a través de los modelos oficiales establecidos en la Orden Ministerial TIN/1071/2010, sobre los requisitos y datos que deben reunir las comunicaciones de apertura previa o reanudación de actividades en los centros de trabajo (puntos 3.57 y 3.59).

IV.2.8. Ejecución de la actividad formativa

4.23. De los expedientes relativos a la ejecución de actividades de formación profesional, se ha verificado que se cumplieron los trámites previstos en los procedimientos internos de la entidad. No obstante, en lo que se refiere a la selección de los docentes de las actividades formativas, el acta de la comisión de selección de los mismos no precisa cómo se han aplicado los criterios de valoración para conocer, con exactitud, quién es el candidato más cualificado para impartir el curso (puntos 3.61 y 3.62).

IV.2.9. Planificación de las actividades de TPFE

4.24. La planificación efectuada por la entidad para la actividad del período fiscalizado presentó las siguientes incidencias:

- a) El consejo de administración no aprobó la planificación estratégica de la entidad para el 2016, incumpléndose lo previsto en el artículo 8.c) del Estatuto.
- b) La planificación estratégica no identificó los responsables de cada objetivo, las áreas o servicios encargadas de elaborar y cumplir los planes de trabajo, ni la forma de documentar el resultado de las actuaciones de seguimiento.
- c) La evaluación efectuada del grado de cumplimiento de los objetivos no se acreditó, al no constar el resultado de las reuniones periódicas de seguimiento, no haberse documentado la información facilitada por cada área ni tampoco establecido los criterios utilizados para cuantificar cada porcentaje de ejecución.
- d) La entidad no disponía de un conjunto de indicadores que permitieran evaluar el grado de cumplimiento de cada objetivo (puntos 3.63 a 3.67).

IV.2.10. Análisis de la gestión informática

IV.2.10.1. APOYO TÉCNICO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS

4.25. Desde 2011 hasta la actualidad, TPFE viene encargando a ISDEFE la realización de trabajos de apoyo técnico informático consistente en la administración de sistemas y comunicaciones, el soporte a usuarios y la gestión de la seguridad. Del análisis de la encomienda se observaron las siguientes deficiencias:

a) La justificación para la celebración de la encomienda se realizó de manera deficiente, ya que la memoria justificativa, de forma meramente declarativa, alude a la escasez de recursos personales y materiales, sin que se acrediten estas circunstancias mediante informes de cargas de trabajo. Tampoco se valoran otras alternativas posibles desde el punto de vista de los costes, ni se concretan las ventajas de la encomienda frente al contrato.

b) El hecho de que estas necesidades repetitivas y previsibles no se cubran con personal de la entidad pone de manifiesto un déficit estructural de plantilla, sin que la entidad haya recogido esta circunstancia en su planificación estratégica. A este respecto hay que destacar que la moción del Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales sobre la necesidad de desarrollar un adecuado marco legal para el empleo de las encomiendas de gestión por las Administraciones Públicas señala que, en los casos en los que se utilicen encomiendas como una forma habitual de gestión, a pesar de su carácter excepcional, estas se tengan en cuenta en la planificación estratégica de los recursos humanos de la entidad, “a fin de evitar que el empleo recurrente de esta figura sin criterios estratégicos predeterminados conduzca a una progresiva descapitalización de recursos humanos en los órganos administrativos titulares de la competencia, al derivarse hacia los entes instrumentales los recursos que en buena lógica deberían estar destinados en aquellos, y a una paralela dependencia funcional inexorable de los medios propios” (puntos 3.68 y 3.69).

IV.2.10.2. GESTIÓN INFORMÁTICA

4.26. La entidad utiliza siete paquetes informáticos diferentes para la gestión de su actividad. Esta pluralidad de soluciones informáticas disminuye la eficiencia de los procesos de gestión al suponer una dispersión de las tecnologías empleadas y de las bases de datos del organismo. Además, obliga a realizar integraciones de datos, tanto manual como telemáticamente, a adquirir licencias y mantener aplicaciones con suministradores que tienen la condición de único proveedor, con el correspondiente coste económico y consumo de tiempo (punto 3.70).

4.27. Del análisis de la gestión realizada por la entidad de los proyectos informáticos citados en el punto anterior, se observan las siguientes deficiencias:

a) La entidad no tiene establecida una metodología actualizada que incorpore el procedimiento de análisis, diseño e implementación de las necesidades de gestión de los sistemas de información.

b) Existe una dependencia significativa de las empresas que subcontratan para realizar el mantenimiento y el soporte de estos sistemas.

c) El servicio de informática carece del personal técnico suficiente para la gestión óptima de los sistemas informáticos (puntos 3.70, 3.71 y 3.73).

IV.2.11. Recursos de personal de la entidad

4.28. El reducido nivel de ocupación, unido a la elevada rotación del personal, suponen limitaciones que inciden en la operativa ordinaria de la entidad. En lo que se refiere a los trabajos de gestión ordinaria del área de asuntos financieros, a pesar de los avances realizados en los sistemas de información y de comunicación, en los servicios centrales y en los periféricos se recibe y produce gran cantidad de documentación en papel, constatándose en el transcurso de los trabajos realizados una insuficiencia de personal para su comprobación y tramitación. Además, el servicio de sistemas informáticos adolece de falta de personal para la gestión ordinaria de los sistemas informáticos (puntos 3.73 y 3.75).

IV.2.12. Análisis de la contratación

4.29. Del análisis del cumplimiento de las obligaciones de remisión de documentación al Tribunal, establecidas en la instrucción general de contratación aprobada por el Tribunal de Cuentas el 28 de noviembre de 2013, se observaron retrasos en el cumplimiento de los plazos establecidos para el envío de la relación certificada comprensiva de los contratos celebrados durante 2017 y en la de

remisión de expedientes de 2016 y 2017. La entidad no comunicó la resolución de los contratos correspondientes a seis lotes de varios expedientes de contratación, efectuada el 25 de julio de 2017. Tampoco envió la información de la encomienda de gestión a ISDEFE para la prestación anual de un servicio de apoyo técnico (puntos 3.76 a 3.78).

4.30. De la fiscalización de una muestra de 18 contratos, relacionada en el Anexo V, se han encontrado, entre otras, las siguientes incidencias:

a) Con carácter general, salvo en los expedientes de obras, la entidad no elabora un documento propio, independiente y separado en el que se justifique el detalle de la naturaleza y extensión de las necesidades a satisfacer con el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas (punto 3.83).

b) En ocho expedientes se ha comprobado una desproporción entre los importes que conforman el valor estimado del contrato, el presupuesto de licitación y la cuantía que finalmente constituye el precio de adjudicación, circunstancia que incide negativamente en el adecuado cumplimiento del principio de concurrencia (punto 3.92).

c) La empresa adjudicataria de dos contratos subcontrató con un tercero parte de las prestaciones, incumpliendo la prohibición de subcontratar establecida en los pliegos de cláusulas administrativas (punto 3.95).

d) TPFE no ha formalizado un acto de recepción o conformidad que precise que el objeto del contrato se ha realizado a su satisfacción, como exige el artículo 222.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, limitándose a plasmar una rúbrica, a modo de “visto bueno”, en las facturas acreditativas de los pagos realizados, sin que esta práctica de facto pueda admitirse como sustitutiva de la formalidad demandada por dicho precepto (punto 3.97).

e) En dos de los expedientes relativos al suministro de alimentos, no se cumplió íntegramente el compromiso del contratista de llevar a cabo las pruebas analíticas ofertadas (puntos 3.98 a 3.101).

f) En uno de los expedientes se incumplió el plazo de ejecución de tres meses establecido en los pliegos (punto 3.102).

V. RECOMENDACIONES

5.1. TPFE debería formalizar la cesión realizada por la SGIP de los bienes y espacios de los establecimientos penitenciarios que la entidad utiliza para el cumplimiento de sus funciones, con el fin de determinar las condiciones de uso e incorporar en las cuentas anuales el valor razonable del activo correspondiente.

5.2. Se recomienda a TPFE que actualice el manual de procedimientos y desarrolle las tareas, trámites y documentos de aquellas actuaciones indicadas en este informe que no se encuentran estandarizadas.

5.3. Con el objeto de facilitar el seguimiento y control de las personas autorizadas en las cuentas bancarias titularidad de la entidad, sería recomendable que TPFE actualizara la base de datos que recoge esta información. Para ello es necesario que la documentación acreditativa de las altas y bajas de los apoderados se encuentre centralizada, dado que en la actualidad se encuentra dispersa entre distintas unidades administrativas, lo que dificulta su localización y adecuado control.

5.4. Con el fin de tener información integrada de la actividad productiva de la entidad y de los puestos de trabajo disponibles para los internos, TPFE debería elaborar un catálogo de talleres productivos que recoja sus características y requisitos, así como los perfiles profesionales de los puestos desarrollados en cada uno de ellos.

5.5. En la gestión del servicio de cocina y de economato de los centros penitenciarios, la entidad fiscalizada debería adoptar las medidas necesarias para tener una mayor capacidad de control directo de su ejecución diaria. Para ello sería necesario que la entidad y la SGIP analizaran

alternativas con el fin de que TPFE participara más activamente en la gestión de ambos servicios, mediante la ejecución de trabajos que actualmente se llevan a cabo por personal de la SGIP, como los realizados por el personal de cocina y por el que controla la recepción y el almacenamiento de los suministros destinados a las cocinas y a los economatos.

5.6. Se recomienda a TPFE que mejore el proceso de planificación de sus actividades, identificando las unidades y personas responsables de cada actuación, documentando el seguimiento efectuado y diseñando los indicadores que permitan evaluar el grado de cumplimiento.

5.7. Con el fin de mejorar la gestión informática, la entidad fiscalizada debería implantar una solución integral que redujera el número de aplicaciones utilizadas, y dedicar más personal al servicio de sistemas informáticos para el soporte a la gestión ordinaria de los usuarios y la administración de dichas aplicaciones, así como para la definición de las funcionalidades que requiera la actividad de la entidad.

5.8. En lo que se refiere a la actividad contractual, la entidad fiscalizada debería elaborar un documento propio y separado para justificar y precisar la necesidad e idoneidad de los contratos, un documento de recepción o conformidad con el objeto del contrato, así como garantizar el adecuado cumplimiento de las prestaciones que constituyen ese objeto.

Madrid, 28 de febrero de 2019

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. J. de la Fuente y de la Calle', with a large, sweeping underline.

María José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO I.1 ACTIVO DEL BALANCE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017 Y 2016.....	51
ANEXO I.2 PASIVO DEL BALANCE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017 Y 2016.....	52
ANEXO II CUENTAS DEL RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL	53
ANEXO III ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO.....	54
ANEXO IV ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO NETO	55
ANEXO V.1 MUESTRA DE CONTRATOS 2016.....	56
ANEXO V.2 MUESTRA DE CONTRATOS 2017.....	57

ANEXO I.1

Activo del balance al 31 de diciembre de 2017 y 2016

(saldo en euros)

ACTIVO	31/12/2017	31/12/2016
A) ACTIVO NO CORRIENTE	16.979.156,14	17.603.138,55
I. Inmovilizado intangible	1.162.062,41	933.565,98
3. Aplicaciones informáticas	1.162.062,41	31.806,95
5. Otro inmovilizado intangible	0	901.759,03
II. Inmovilizado material	15.817.063,08	16.669.541,92
1. Terrenos	5.186,92	5.186,92
2. Construcciones	11.177.979,12	11.492.473,61
5. Otro inmovilizado material	4.594.776,45	4.879.384,45
6. Inmovilizado en curso y anticipos	39.120,59	292.496,94
V. Inversiones financieras a largo plazo	30,65	30,65
4. Otras inversiones financieras	30,65	30,65
B) ACTIVO CORRIENTE	96.357.024,35	101.182.393,27
II. Existencias	10.447.451,05	11.705.930,29
2. Mercaderías y productos terminados	7.152.786,26	8.119.186,10
3. Aprovisionamientos y otros	3.294.664,79	3.586.744,19
III. Deudores y otras cuentas a cobrar	74.983.916,55	64.416.505,56
1. Deudores por operaciones de gestión	65.460.558,26	55.499.160,63
2. Otras cuentas a cobrar	8.800.404,98	8.288.045,51
3. Administraciones públicas	722.953,31	629.299,42
V. Inversiones financieras a corto plazo	1.347,00	2.400,00
2. Créditos y valores representativos de deuda	1.347,00	2.400,00
VII. Efectivo y otros activos líquidos equivalentes	10.924.309,75	25.057.557,42
2. Tesorería	10.924.309,75	25.057.557,42
TOTAL ACTIVO (A+B)	113.336.180,49	118.785.531,82

Pasivo del balance al 31 de diciembre de 2017 y 2016
(saldo en euros)

PASIVO	31/12/2017	31/12/2016
A) PATRIMONIO NETO	93.336.178,28	93.739.600,83
I. Patrimonio aportado	11.872.205,42	11.872.205,42
II. Patrimonio generado	81.451.543,53	81.853.550,08
1. Resultados de ejercicios anteriores	81.853.550,08	82.822.866,79
2. Resultados de ejercicio	(402.006,55)	(969.316,71)
IV. Otros incrementos patrimoniales pendientes de imputación a resultados	12.429,33	13.845,33
B) PASIVO NO CORRIENTE	2.365.364,18	5.240.402,28
I. Provisiones a largo plazo	868.528,67	1.509.326,99
II. Deudas a largo plazo	1.496.835,51	3.731.075,29
4. Otras deudas	1.496.835,51	3.731.075,29
C) PASIVO CORRIENTE	17.634.638,03	19.805.528,71
II. Deudas a corto plazo	38.242,63	1.703.036,73
4. Otras deudas	38.242,63	1.703.036,73
IV. Acreedores y otras cuentas a pagar	17.596.395,40	18.102.491,98
1. Acreedores por operaciones de gestión	15.787.740,12	17.064.779,49
2. Otras cuentas a pagar	401.189,63	308.809,01
3. Administraciones públicas	1.407.465,65	728.903,48
TOTAL PATRIMONIO NETO Y PASIVO (A+B+C)	113.336.180,49	118.785.531,82

CUENTAS DEL RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL
(saldo en euros)

	31/12/2017	31/12/2016
2. Transferencias y subvenciones recibidas	19.216.264,53	18.425.609,76
a) Del ejercicio	19.214.848,53	18.424.193,76
a.1) subvenciones recibidas para financiar gastos del ejercicio	6.885.008,53	6.094.353,76
a.2) transferencias	12.329.840,00	12.329.840,00
b) Imputación de subvenciones para el inmovilizado no financiero	1.416,00	1.416,00
3. Ventas netas y prestaciones de servicios	155.900.337,37	152.681.661,74
a) Ventas netas	130.371.455,33	129.737.007,85
b) Prestación de servicios	25.528.882,04	22.944.653,89
4. Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación y deterioro de valor	(772.188,75)	761.327,59
5. Trabajos realizados por la entidad para su inmovilizado	539,97	21.522,50
6. Otros ingresos de gestión ordinaria	0	3.535,44
A) TOTAL INGRESOS DE GESTIÓN ORDINARIA (2+3+4+5+6)	174.344.953,12	171.893.657,03
8. Gastos de personal	(65.739.266,91)	(60.939.271,16)
a) Sueldos, salarios y asimilados	(55.203.846,20)	(51.851.038,37)
b) Cargas sociales	(10.535.420,71)	(9.088.232,79)
9. Transferencias y subvenciones concedidas	(1.051.990,71)	(1.110.716,37)
10. Aprovisionamientos	(98.723.748,48)	(101.416.369,31)
a) Consumo de mercaderías y otros aprovisionamientos	(98.777.780,76)	(101.432.424,90)
b) Deterioro de valor de mercaderías, materias primas y otros aprovisionamientos	54.032,28	16.055,59
11. Otros gastos de gestión ordinaria	(7.812.275,77)	(7.689.780,51)
a) Suministros y otros servicios exteriores	(7.788.140,11)	(7.689.479,47)
b) Tributos	(24.135,66)	(301,04)
12. Amortización del inmovilizado	(1.936.592,19)	(2.132.592,91)
B) TOTAL DE GASTOS DE GESTIÓN ORDINARIA (8+9+10+11+12)	(175.263.874,06)	(173.288.730,26)
I Resultado (Ahorro o desahorro) de la gestión ordinaria (A+B)	(918.920,94)	(1.395.073,23)
13. Deterioro de valor y resultados por enajenación del inmovilizado no financiero y activos en estado de venta	2.591,08	346,2
b) Bajas y enajenaciones	2.591,08	346,2
14. Otras partidas no ordinarias	28.897,50	(155.486,05)
a) Ingresos	98.308,53	66.824,18
b) Gastos	(69.411,03)	(222.310,23)
II Resultado de las operaciones no financieras (I +13+14)	(887.432,36)	(1.550.213,08)
16. Gastos financieros	(5.797,20)	(19.930,19)
b) Otros	(5.797,20)	(19.930,19)
20. Deterioro de valor, bajas y enajenaciones de activos y pasivos financieros	491.223,01	528.889,27
b) Otros	491.223,01	528.889,27
III Resultado de las operaciones financieras (16+20)	485.425,81	508.959,08
IV Resultado (Ahorro o desahorro) neto del ejercicio (II+III)	(402.006,55)	(1.041.254,00)
(+/-) Ajustes en la cuenta del resultado del ejercicio anterior		71.937,29
Resultado del ejercicio anterior ajustado		(969.316,71)

ESTADO DE FLUJOS DE EFECTIVO

(saldo en euros)

	31/12/2017	31/12/2016
I. FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE GESTIÓN		
A) Cobros:	181.234.040,12	206.235.697,57
Transferencias y subvenciones recibidas	13.619.965,06	22.640.266,50
Ventas netas y prestaciones de servicios	167.579.217,38	182.768.163,92
Otros Cobros	34.857,68	827.267,15
B) Pagos	194.465.810,63	197.490.161,23
Gastos de personal	65.458.324,57	61.632.993,80
Transferencias y subvenciones concedidas	1.050.623,03	1.150.716,85
Aprovisionamientos	111.864.808,48	116.638.300,27
Otros gastos de gestión	8.235.768,35	9.370.676,99
Intereses pagados	5.797,20	4.024,03
Otros pagos	7.850.489,00	8.693.449,29
Flujos netos de efectivo por actividades de gestión	(13.231.770,51)	8.745.536,34
II. FLUJOS DE EFECTIVO DE LAS ACTIVIDADES DE INVERSIÓN		
C) Cobros:	70.622,07	4.773.975,33
Venta de inversiones reales	2.924,22	310,2
Otros cobros de las actividades de inversión	67.697,85	4.773.665,13
D) Pagos:	972.099,23	1.062.275,09
Compra de inversiones reales	940.500,00	1.062.275,09
Otros pagos de las actividades de inversión	31.599,23	0
Flujos netos de efectivo por actividades de inversión	(901.477,16)	3.711.700,24
Cobros pendientes de aplicación	0	60.041,21
Pagos pendientes de aplicación	0	128.451,90
Flujos netos de efectivo pendientes de clasificación	0	(68.410,69)
VI. INCREMENTO/DISMINUCIÓN NETA DEL EFECTIVO Y ACTIVOS LÍQUIDOS EQUIVALENTES AL EFECTIVO	(14.133.247,67)	12.388.825,89
Efectivo y activos líquidos equivalentes al efectivo al inicio del ejercicio	25.057.557,42	12.668.731,53
Efectivo y activos líquidos equivalentes al efectivo al final del ejercicio	10.924.309,75	25.057.557,42

ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO NETO

1. Estado total de cambios en el Patrimonio Neto				
	I. Patrimonio aportado	II. Patrimonio generado	IV. Otros incrementos patrimoniales	TOTAL
PATRIMONIO NETO AL FINAL DEL EJERCICIO 2015	11.872.205,42	83.757.804,81	15.261,33	95.645.271,56
AJUSTES POR CAMBIOS DE CRITERIOS CONTABLES Y CORRECCIÓN DE ERRORES	0,00	(934.938,02)	0,00	(934.938,02)
PATRIMONIO NETO INICIAL AJUSTADO DEL EJERCICIO 2016	11.872.205,42	82.822.866,79	15.261,33	94.710.333,54
VARIACIONES DEL PATRIMONIO NETO EJERCICIO 2016	0,00	(1.041.254,00)	(1.416,00)	(1.042.670,00)
1. Ingresos y gastos reconocidos en el ejercicio	0,00	(1.041.254,00)	(1.416,00)	(1.042.670,00)
PATRIMONIO NETO AL FINAL DEL EJERCICIO 2016	11.872.205,42	81.781.612,79	13.845,33	93.667.663,54
AJUSTES POR CAMBIOS DE CRITERIOS CONTABLES Y CORRECCIÓN DE ERRORES	0,00	71.937,29	0,00	71.937,29
PATRIMONIO NETO INICIAL AJUSTADO DEL EJERCICIO 2017	11.872.205,42	81.853.550,08	13.845,33	93.739.600,83
VARIACIONES DEL PATRIMONIO NETO EJERCICIO 2017	0,00	(402.006,55)	(1.416,00)	(403.422,55)
1. Ingresos y gastos reconocidos en el ejercicio	0,00	(402.006,55)	(1.416,00)	(403.422,55)
PATRIMONIO NETO AL FINAL DEL EJERCICIO 2017	11.872.205,42	81.451.543,53	12.429,33	93.336.178,28

2. Estado de Ingresos y Gastos Reconocidos				
	2017	2016		
I. Resultado económico patrimonial	(402.006,55)	(969.316,71)		
4. Otros incrementos patrimoniales	(1.416,00)	(1.416,00)		
Total	(1.416,00)	(1.416,00)		
IV. TOTAL ingresos y gastos reconocidos	(403.422,55)	(970.732,71)		

3. Estado de operaciones con la entidad o entidades propietarias				
b) OTRAS OPERACIONES CON LA ENTIDAD O ENTIDADES PROPIETARIAS				
	2017	2016		
1. INGRESOS Y GASTOS RECONOCIDOS DIRECTAMENTE EN LA CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO PATRIMONIAL				
1.1. Ingresos	12.337.683,39	12.343.181,31		
TOTAL	12.337.683,39	12.343.181,31		

MUESTRA DE CONTRATOS 2016

REFERENCIA	TIPO	PROCEDIMIENTO	OBJETO	IMPORTE ADJUDICACIÓN (en euros)	FECHA FORMALIZACIÓN
2015/00149	Servicios	Abierto criterios múltiples	Cursos de formación de manipuladores de alimentos para personas privadas de libertad, cofinanciados por el Fondo Social Europeo y Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.	49.143,77	11/04/2016
2016/00058	Servicios	Abierto criterios múltiples	Transporte de pan entre centros penitenciarios.	149.740,80	04/08/2016
2016/00033	Servicios	Abierto criterios múltiples	Transporte de los racionados de los centros penitenciarios a los CIS.	447.646,20	19/10/2016
2016/00012	Servicios	Abierto criterios múltiples	Implantación de Programas de Acompañamiento para la Inserción Laboral cofinanciados por el Fondo Social Europeo y Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo en 4 provincias.	668.303,84	10/11/2016
2016/00121	Servicios	Abierto criterios múltiples	Cursos de formación de conductores de carretillas elevadoras y de manejo de apiladores y transpaletas, para personas privadas de libertad, cofinanciados por el Fondo Social Europeo y Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.	49.968,00	28/11/2016
2016/00017	Suministro	Abierto criterios múltiples	Suministro de materias primas, con destino a la alimentación de los internos de los centros penitenciarios de Palma de Mallorca, Ibiza y Menorca.	1.277.265,11	22/12/2016
2016/00024	Suministro	Abierto criterios múltiples	Suministro de materias primas, con destino a la alimentación de los internos de los centros penitenciarios de Ávila, Segovia, Madrid I, Madrid II, Madrid IV y Madrid V.	5.045.304,07	22/12/2016

MUESTRA DE CONTRATOS 2017

REFERENCIA	TIPO	PROCEDIMIENTO	OBJETO	IMPORTE ADJUDICACIÓN (en euros)	FECHA FORMALIZACIÓN
2016/00018	Suministro	Abierto criterios múltiples	Suministro de materias primas, con destino a la alimentación de los internos de los centros penitenciarios de Tenerife, Las Palmas, Las Palmas 2 y Arrecife.	3.707.276,16	23/01/2017
2016/00080	Servicios	Abierto criterio precio	Programas de Formación y Orientación Laboral para personas privadas de libertad, cofinanciados por el Fondo Social Europeo y Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, a través del Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social (POISES) para el período 2014-2020.	293.898,00	20/02/2017
2016/00160	Suministro	Procedimiento negociado sin publicidad	Suministro de frutas, verduras y patatas, cebollas y ajos para la alimentación de los internos de los centros penitenciarios de Palma de Mallorca, Ibiza y Menorca.	302.736,64	27/03/2017
2017/00004	Servicios	Abierto criterios múltiples	Asesoría técnica en los talleres de alimentación y panadería	99.500,00	23/05/2017
2017/00033	Servicios	Abierto criterio precio	Ejecución de los cursos de formación de manipuladores de alimentos de mayor riesgo para personas privadas de libertad, cofinanciados por el Fondo Social Europeo y Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.	23.577,60	06/06/2017
2017/00040	Servicios	Abierto criterio precio	Transporte y distribución de lotes higiénicos del centro penitenciario de Ocaña I al resto de centros penitenciarios dependientes de la Secretaría General de IIPP, durante el período comprendido entre el 1 de julio de 2017 a 30 de junio de 2018.	148.345,00	30/06/2017
2017/00041	Suministro	Abierto criterios múltiples	Suministro de artículos para la elaboración de lotes higiénicos	1.146.812,14	14/07/2017
2017/00096	Suministro	Abierto criterios múltiples	Acondicionamiento y equipamiento de panadería en el centro penitenciario de Daroca.	223.951,00	10/11/2017
2017/00110	Suministro	Abierto criterios múltiples	Adquisición de maquinaria y menaje para potenciar el equipamiento de la cocina de los centros penitenciarios que realizan catering a CIS.	89.904,00	15/11/2017
2017/00088	Obras	Procedimiento negociado sin publicidad	Obra de acondicionamiento y equipamiento de un punto de cocción de pan precocido en el centro penitenciario de Bilbao.	77.269,06	22/11/2017
2017/00134	Servicios	Procedimiento negociado sin publicidad	Cursos de formación de conductores de carretillas elevadoras y de manejo de apiladores y transpaletas, para personas privadas de libertad, cofinanciados por el Fondo Social Europeo y Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo".	49.968,00	18/12/2017