



N.º 1.558

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LA
EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A., S.M.E., M.P.
(TRAGSA) COMO MEDIO PROPIO, EJERCICIOS 2021 Y 2022**



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 29 de febrero de 2024, el Informe de fiscalización de la actividad de la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) como medio propio, ejercicios 2021 y 2022, 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.....	9
II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	10
II.1.- PRINCIPALES INDICADORES DE LA ACTIVIDAD DE TRAGSA	11
II.2.- ¿LOS ENCARGOS ENCOMENDADOS A TRAGSA SE AJUSTAN A LAS DISPOSICIONES LEGALES, EN ESPECIAL, CUMPLEN TODOS LOS REQUISITOS RELACIONADOS CON EL OBJETO, EL MARCO FUNCIONAL DE TRAGSA, EL CONTROL Y LAS TARIFAS?.....	15
II.2.1.- Cumplimiento de la legalidad.....	15
II.2.2.- Gestión de expedientes y justificación de los encargos	29
II.2.3.- Seguimiento y control de los encargos	34
II.3.- ¿EN QUÉ MEDIDA TRAGSA EJECUTA LA PRESTACIÓN DEL ENCARGO CON SUS PROPIOS MEDIOS MATERIALES Y PERSONALES? Y, EN CASO DE RECURRIR A LA SUBCONTRATACIÓN, ¿RESPETA LOS LÍMITES PERMITIDOS?	37
II.4.- ¿ESTÁN BIEN DEFINIDOS LOS CRITERIOS DE IMPUTACIÓN DE LOS COSTES DE LAS SUBCONTRATACIONES A LOS ENCARGOS?.....	48
II.5.- ¿DISPONE TRAGSA DE PROCEDIMIENTOS Y HERRAMIENTAS IDÓNEAS PARA LA GESTIÓN Y EL SEGUIMIENTO DE LOS ENCARGOS?.....	51
II.6.- IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES. TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. ACTUACIONES EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.	61
III.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	65
III.1.- ¿LOS ENCARGOS ENCOMENDADOS A TRAGSA SE AJUSTAN A LAS DISPOSICIONES LEGALES?, EN ESPECIAL, ¿CUMPLEN TODOS LOS REQUISITOS RELACIONADOS CON EL OBJETO, EL MARCO FUNCIONAL DE TRAGSA, EL CONTROL Y LAS TARIFAS?	66
III.2.- ¿EN QUÉ MEDIDA TRAGSA EJECUTA LA PRESTACIÓN DEL ENCARGO CON SUS PROPIOS MEDIOS MATERIALES Y PERSONALES? Y, EN CASO DE RECURRIR A LA SUBCONTRATACIÓN ¿RESPETA LOS LÍMITES PERMITIDOS?	71
III.3.- ¿ESTÁN BIEN DEFINIDOS LOS CRITERIOS DE IMPUTACIÓN DE LOS COSTES DE LAS SUBCONTRATACIONES A LOS ENCARGOS?.....	73
III.4.- ¿DISPONE TRAGSA DE PROCEDIMIENTOS Y HERRAMIENTAS IDÓNEAS PARA LA GESTIÓN Y EL SEGUIMIENTO DE LOS ENCARGOS?.....	74
III.5.- IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES. TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. ACTUACIONES EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	74
ANEXOS	77
ALEGACIONES FORMULADAS	165

RELACIÓN DE ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CCRR	Comunidades de Regantes
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
DGPE	Dirección General del Patrimonio del Estado
FEGA	Fondo Español de Garantía Agraria
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
REGCON	Registro y Depósito de Convenios Colectivos, Acuerdos Colectivos de Trabajo y Planes de Igualdad
SEPI	Sociedad Estatal de Participaciones Industriales
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
TRAGSA	Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P.
TRAGSATEC	Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P.
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO N.º 1: OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y MEDIDAS DEL PLAN ESTRATÉGICO EN LAS QUE SE ENCUADRA LA FISCALIZACIÓN.....	9
CUADRO N.º 2: CONTRATOS ANALIZADOS	42
CUADRO N.º 3: EVOLUCIÓN DE LA PLANTILLA DE TRAGSA.....	45
CUADRO N.º 4: LITIGIOS EN EL JUZGADO DE LO SOCIAL.....	45
CUADRO N.º 5: INCIDENCIAS EN EL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES.....	50
CUADRO N.º 6: ACTUACIONES INTRAGRUPPO	59
CUADRO N.º 7: DISTRIBUCIÓN DE LA PLANTILLA DE TRAGSA POR SEXOS Y CATEGORÍAS.....	63

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO N.º 1: CIFRA DE NEGOCIO POR TIPO DE CLIENTE	12
GRÁFICO N.º 2: CIFRA DE NEGOCIO POR ÁREA DE ACTUACIÓN.....	12
GRÁFICO N.º 3: ENCARGOS POR ÁREA DE ACTUACIÓN.....	13
GRÁFICO N.º 4: CARTERA DE PEDIDOS-GASTO EN RECURSOS HUMANOS.....	14
GRÁFICO N.º 5: RESULTADO DE EXPLOTACIÓN	14
GRÁFICO N.º 6: NÚMERO MEDIO DE EMPLEADOS DE TRAGSA	15
GRÁFICO N.º 7: COMPOSICIÓN DE LA PLANTILLA DE TRAGSA POR TIPO DE CONTRATO.	63

I.- INTRODUCCIÓN

La “Fiscalización de la actividad de la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) como medio propio, ejercicios 2021 y 2022” se incluyó, a iniciativa del Tribunal de Cuentas, en el Programa de Fiscalizaciones para 2022, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 24 de febrero de 2022. El 26 de mayo de 2022, a propuesta del Consejero ponente, se acordó el inicio de este procedimiento fiscalizador.

En las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno el 29 de septiembre de 2022, esta fiscalización se definió como de cumplimiento. Posteriormente, el 29 de marzo de 2023, se aprobó la modificación de las citadas Directrices Técnicas configurándose de cumplimiento y operativa.

Esta Fiscalización se encuadra dentro del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado por el Pleno en su sesión de 25 de abril de 2018, en particular, en sus objetivos estratégicos 1 “Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la calidad de la actividad económico-financiera del sector público” y 3 “Implantar un sistema global de garantía de la calidad” y, en concreto, en los siguientes objetivos específicos y medidas:

CUADRO N.º 1: OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y MEDIDAS DEL PLAN ESTRATÉGICO EN LAS QUE SE ENCUADRA LA FISCALIZACIÓN

OBJETIVO ESPECÍFICO 1.1: Realizar actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente
M 3: Contribuir a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas mediante la realización de actuaciones fiscalizadoras específicas relativas al buen gobierno del sector público.
OBJETIVO ESPECÍFICO 1.4. Incrementar las fiscalizaciones operativas
M 3: Impulsar la realización de auditorías de sistemas informáticos.
OBJETIVO ESPECÍFICO 1.5. Agilizar la tramitación de los procedimientos fiscalizadores
M 1: Acortar los plazos de ejecución de las fiscalizaciones
OBJETIVO ESPECÍFICO 3.1. Establecer los mecanismos para desarrollar un sistema de calidad en la institución
M4: Implantar medidas que garanticen la calidad y coordinación de las actuaciones fiscalizadoras desarrolladas por todos los departamentos de la Sección de Fiscalización

Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas el 29 de marzo de 2023, se configura, tal y como se dijo anteriormente, como una fiscalización de cumplimiento y operativa, de acuerdo con lo previsto en la Norma Técnica 6.a) y c) de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013.

La fiscalización ha tenido por finalidad verificar si se cumplen las disposiciones legales a que están sometidas las actividades de TRAGSA como medio propio personificado y servicio técnico, así como evaluar los procedimientos de gestión y seguimiento de los encargos. En particular, la fiscalización se ha fijado como objetivos dar respuesta a las siguientes preguntas:

1. ¿Los encargos encomendados a TRAGSA se ajustan a las disposiciones legales, en especial, cumplen todos los requisitos relacionados con el objeto, el marco funcional de TRAGSA, el control y las tarifas?

2. ¿En qué medida TRAGSA ejecuta la prestación del encargo con sus propios medios materiales y personales y, en caso de recurrir a la subcontratación, respeta los límites permitidos?
3. ¿Están bien definidos los criterios de imputación de los costes de las subcontrataciones a los encargos?
4. ¿Dispone TRAGSA de procedimientos y herramientas idóneas para la gestión y el seguimiento de los encargos?

Se ha verificado la observancia durante el periodo fiscalizado de la normativa de igualdad efectiva de mujeres y hombres y de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. También, se han analizado las actuaciones en materia de sostenibilidad ambiental llevadas a cabo por TRAGSA en el marco de su gobierno corporativo.

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P., (TRAGSA) perteneciente al Sector Público Empresarial Estatal. No obstante, en aquellas actuaciones en las que han intervenido las dos empresas del Grupo, algunas comprobaciones se han extendido a su filial Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC).

El ámbito objetivo de la fiscalización son los encargos efectuados a TRAGSA, formalizados y/o finalizados en los ejercicios 2021 y 2022.

El ámbito temporal abarca el periodo de tiempo comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2022, sin perjuicio de que se haya analizado información y hechos anteriores o posteriores a dicho periodo cuando se hayan considerado oportunos para el cumplimiento de los objetivos fijados.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras, no se han producido limitaciones que hayan impedido el cumplimiento de los objetivos previstos, habiendo prestado la empresa fiscalizada una adecuada colaboración. La fiscalización se ha realizado de conformidad con lo establecido en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. La tramitación interna y los procedimientos aplicados en la fiscalización se detallan en el ANEXO I de este Informe y el ANEXO II recoge, los antecedentes, el marco normativo, el objeto social y la organización de TRAGSA.

Las cuentas anuales de TRAGSA correspondientes a los dos ejercicios fiscalizados se rindieron al Tribunal de Cuentas, por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), dentro del plazo previsto legalmente.

En cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se ha llevado a cabo el trámite de alegaciones en los términos legalmente previstos, habiéndose introducido en el texto del Informe el resultado del examen y valoración de las alegaciones formuladas. La información relativa a la sustanciación de dicho trámite y las alegaciones formuladas se incluyen en la parte del Informe destinada al efecto.

II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

El Grupo TRAGSA, de capital social íntegramente público, está integrado por las sociedades mercantiles TRAGSA y TRAGSATEC, y forma parte de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI). Tiene reconocida la condición de medio propio personificado de los poderes

adjudicadores que ejercen sobre las mismas un control análogo al que ostentan sobre sus propios servicios o unidades.

Las relaciones de TRAGSA y su filial TRAGSATEC con los poderes adjudicadores de los que son medios propios instrumentales y servicios técnicos tienen naturaleza instrumental y no contractual, articulándose a través de encargos de los previstos en el artículo 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), por lo que, a todos los efectos, son de carácter interno, dependiente y subordinado.

Los encargos a medios propios pueden ofrecer ventajas respecto a la contratación pública en términos de agilidad y flexibilidad, por la posibilidad de comenzar las prestaciones en menor tiempo, sus modificaciones están sometidas a menos limitaciones que los contratos y, además, permiten un control directo en la ejecución.

Pero la utilización recurrente a la figura del encargo conllevaría un riesgo para la competencia de los mercados que podría desembocar en un efecto expulsión, afectar a la eficiencia por falta de competitividad, desembocar en un incremento de precios, peor calidad y en la pérdida de eficiencia del medio propio.

Por ello, la utilización del medio propio, y con ello evitar la aplicación de las reglas de la contratación pública, requiere cumplir con todos los requisitos materiales y formales legalmente previstos, y aplicar buenos principios de regulación y administración.

II.1.- PRINCIPALES INDICADORES DE LA ACTIVIDAD DE TRAGSA

Los ingresos de TRAGSA se corresponden con las actuaciones por obras, trabajos de prestación de servicios, estudios, planes y proyectos en materia agraria, forestal, de desarrollo rural, protección y mejora del medio ambiente, de acuicultura y pesca y la conservación de la naturaleza.

La Sociedad sigue el criterio de reconocer como resultado de los trabajos realizados la diferencia entre la producción de cada ejercicio y los costes incurridos durante el mismo. La producción viene determinada por la valoración, a precio de certificación, de las unidades de los trabajos realizados que, por encontrarse amparados mediante un encargo formalizado por la entidad titular del encargo, o en adicionales o modificados, ya aprobados, no presentan dudas en cuanto a su certificación.

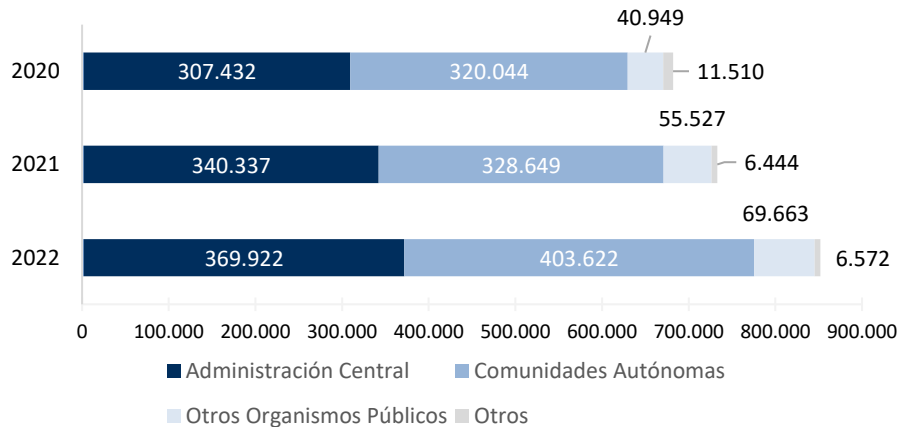
Los costes directos incurridos para la realización de los trabajos, incluidos los de estudios y proyectos, se imputan directamente a dichos trabajos a medida que se van produciendo. Los costes indirectos se imputan a los trabajos realizados proporcionalmente a su producción.

En los ejercicios 2021 y 2022 la actividad de TRAGSA ha experimentado una evolución positiva respecto al ejercicio 2020. El 93 % de su actividad respondió en 2021 a encargos de los poderes adjudicadores de los que es medio propio instrumental y servicio técnico; este porcentaje¹ se elevó al 95 % en el ejercicio 2022. La Administración General del Estado (AGE) y las Comunidades Autónomas (CCAA) son las Administraciones que mayor peso tienen en la cifra de negocios el 46,6 % y el 45,0 %, respectivamente, en el ejercicio 2021 y el 43,5 % y el 47,5 %, respectivamente, en el ejercicio 2022, en el que las CCAA representaron un porcentaje mayor que la AGE en la cifra de negocios de TRAGSA.

¹ Este porcentaje ha sido calculado de acuerdo con lo establecido en la Circular conjunta, de 22 de marzo de 2019, de la Abogacía del Estado y de la Intervención General de la Administración del Estado sobre criterios para el cálculo del cómputo del requisito de actividad exigido por la LCSP en aquellas entidades que sean consideradas medio propio.

En el ejercicio 2021 el importe neto de la cifra de negocio alcanzó 730,96 millones de euros, con un incremento de 7,5 % respecto al ejercicio anterior, y en el ejercicio 2022 fue de 849,78 millones de euros, con un incremento del 16,3 %, respecto del año precedente, cuya distribución por clientes fue la siguiente:

GRÁFICO N.º 1: CIFRA DE NEGOCIO POR TIPO DE CLIENTE
(en miles de euros)

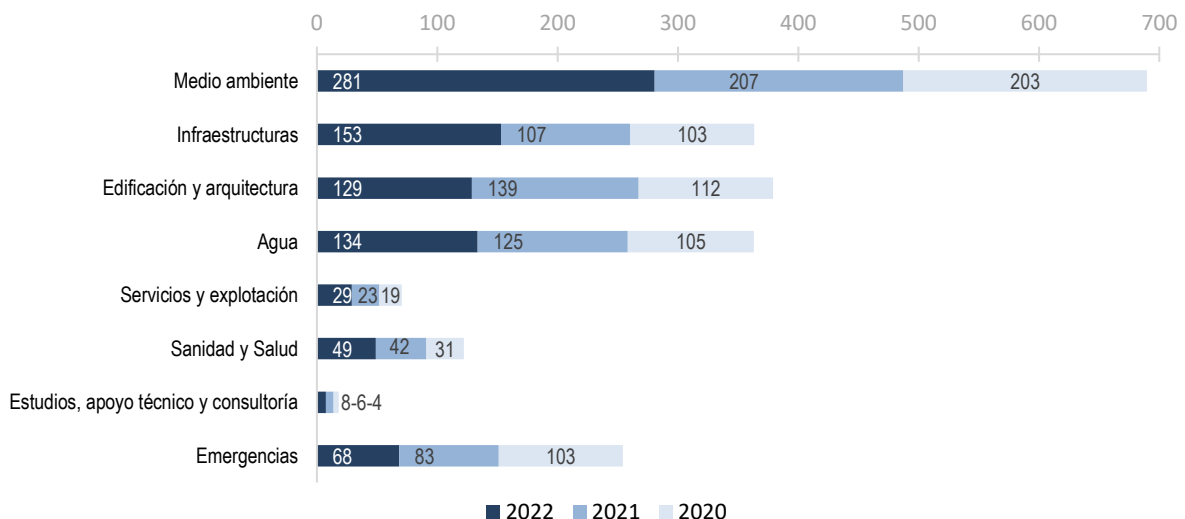


Fuente: Cuentas anuales de TRAGSA 2021-2022

La práctica totalidad de la cifra de negocios se ha generado en territorio nacional, actuando la Sociedad como contratista principal. Las actividades en el ámbito internacional ascendieron a 7,6 y 8,8 millones de euros en los ejercicios 2021 y 2022, respectivamente. La Sociedad prevé que en el ejercicio 2023 la cifra de negocios se incremente un 27,2 %, alcanzando los 930 millones de euros, incremento asociado a los encargos relacionados con los fondos Next Generation.

Por áreas de actuación destacan el área de Medio Ambiente, la de Edificación y Arquitectura, la del Agua y la de Infraestructuras. En conjunto, estas áreas han supuesto en torno al 80 % del total de la producción en el período fiscalizado. Las actuaciones de emergencia representaron el 8 % de la cifra de negocios en el ejercicio 2022, con un descenso del 17,5 %, respecto del ejercicio 2021.

GRÁFICO N.º 2: CIFRA DE NEGOCIO POR ÁREA DE ACTUACIÓN
(en millones de euros)



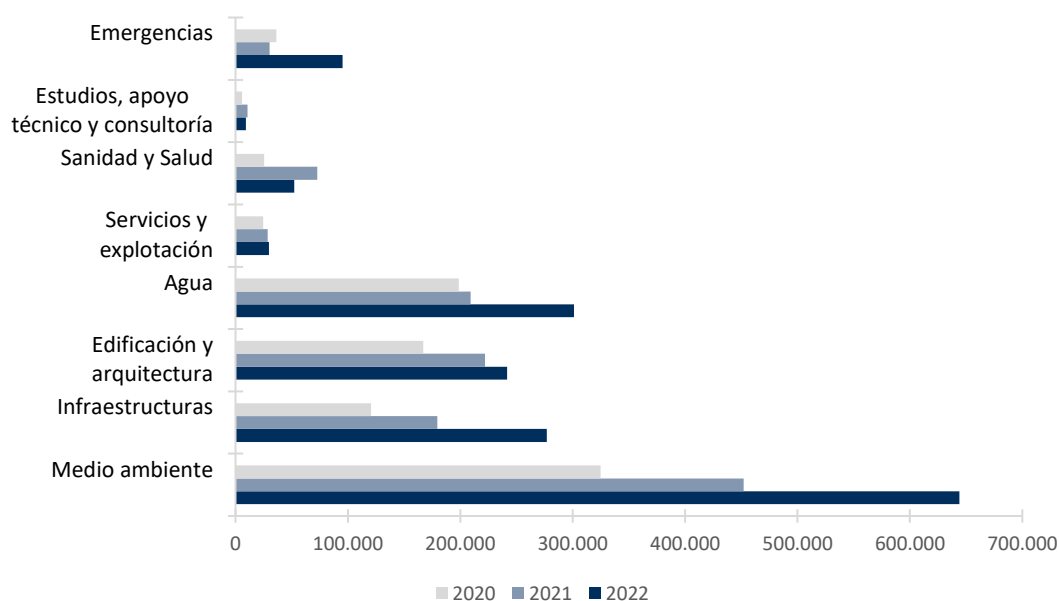
Fuente: Cuentas anuales de TRAGSA 2021-2022

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la Generalitat Valenciana, la Comunidad de Madrid, la Junta de Castilla y León, la Junta de Andalucía, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, los Cabildos Insulares y las Diputaciones Provinciales, son los principales clientes, con un porcentaje cercano al 63,4 % y al 66,4 % de la actividad productiva de la empresa en los ejercicios 2021 y 2022, respectivamente. Más del 75 % de la producción de TRAGSA se localizó en las CCAA de Andalucía, Castilla y León, Canarias, Valencia, Madrid, Castilla-La Mancha y Galicia.

La utilización de TRAGSA como medio propio por parte de los poderes adjudicadores presenta una senda ascendente, tanto en el número de encargos, como en el importe. Así en el ejercicio 2022, recibió 1.671 encargos por valor de 1.649,9 millones de euros y en el ejercicio 2021, recibió 1.370 encargos por un importe de 1.205,0 millones, frente a los 903,2 millones de euros del año 2020. El siguiente gráfico representa las áreas de actuación de los encargos y su evolución.

GRÁFICO N.º 3: ENCARGOS POR ÁREA DE ACTUACIÓN

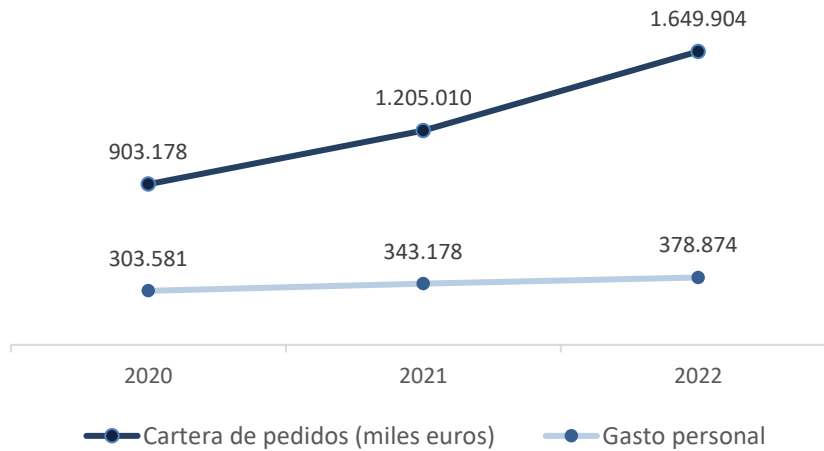
(en miles de euros)



Fuente: Cuentas anuales de TRAGSA 2021-2022

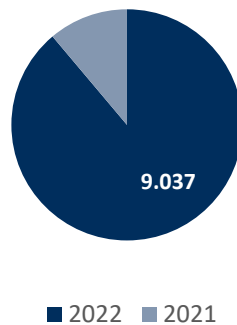
El gasto en recursos humanos también experimentó una senda ascendente, pero en menor proporción que la cartera de pedidos. En el ejercicio 2022 la cartera de pedidos aumentó un 36,9 % y en el ejercicio 2021 el 33,4 %, por su parte, el gasto de personal aumentó un 10,4 % en el año 2022 y un 13 % en el ejercicio 2021. TRAGSA obtuvo un resultado de explotación en el ejercicio 2022 de 9,4 millones de euros, con un fuerte ascenso respecto al resultado obtenido en el año precedente, que se cifró en 1,1 millones de euros.

GRÁFICO N.º 4: CARTERA DE PEDIDOS-GASTO EN RECURSOS HUMANOS



Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas

GRÁFICO N.º 5: RESULTADO DE EXPLOTACIÓN
(en miles de euros)

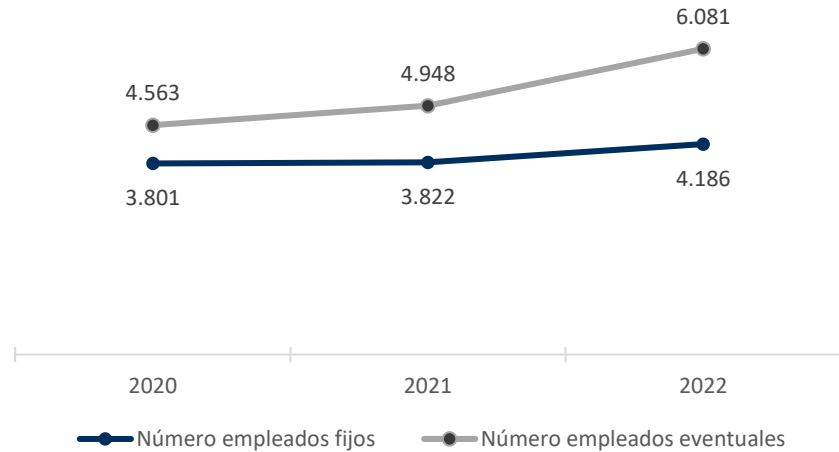


Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas

El número medio de empleados en el ejercicio 2022 fue de 10.267, con un incremento del 17 % respecto del ejercicio 2021, en el que el número medio de empleados fue de 8.770, frente a los 8.364 del año 2020 y un incremento del 4,9 %. La plantilla media de trabajadores temporales² representó el 58,52 % de la plantilla media en 2022 y el 56,50 % en 2021, frente al 54,50 % del ejercicio 2020.

² En la documentación examinada durante la fiscalización, TRAGSA se refiere a los trabajadores temporales como trabajadores eventuales, si bien la mayor parte de ellos no están vinculados a la Entidad por medio de un contrato por circunstancias de producción (de los regulados en el artículo 15.1.b) del Estatuto de los Trabajadores en la redacción vigente durante el periodo fiscalizado, que los denominaba trabajadores eventuales), sino que con dicha denominación se refiere a contratos celebrados bajo cualquiera de las formas de contratación temporal legalmente previstas.

GRÁFICO N.º 6: NÚMERO MEDIO DE EMPLEADOS DE TRAGSA



Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas

II.2.- ¿LOS ENCARGOS ENCOMENDADOS A TRAGSA SE AJUSTAN A LAS DISPOSICIONES LEGALES, EN ESPECIAL, CUMPLEN TODOS LOS REQUISITOS RELACIONADOS CON EL OBJETO, EL MARCO FUNCIONAL DE TRAGSA, EL CONTROL Y LAS TARIFAS?

Este subapartado comprende los resultados obtenidos de las áreas de trabajo de cumplimiento de legalidad, de gestión de expedientes y justificación de los encargos; y de su seguimiento y control. Los aspectos concretos analizados en cada una de estas áreas se detallan en los subapartados correspondientes.

El ANEXO III contiene el detalle de los 85 expedientes que han formado parte de la muestra para esta fiscalización, cuyo importe asciende a 317,4 millones de euros, así como los criterios de su selección y grado de representatividad.

II.2.1.- Cumplimiento de la legalidad

En este epígrafe se exponen los resultados de la verificación realizada en los expedientes de la muestra para comprobar que los encargos realizados a TRAGSA resultan acordes con la normativa que les resulta de aplicación, en especial, en cuanto al objeto social de la sociedad, al control y a las tarifas.

De los expedientes examinados se desprende el cumplimiento, con carácter general, de las disposiciones legales en materia de encargos. No obstante, se han detectado determinadas deficiencias y/o debilidades que se exponen en cada uno de los aspectos analizados.

Objeto social y marco funcional de TRAGSA

El marco funcional de las prestaciones que puede realizar TRAGSA por encargo de las entidades del sector público de las que es medio propio personificado se encuentra regulado en la disposición adicional vigésima cuarta de la LCSP que, en su apartado 4, establece las funciones que prestarán TRAGSA y TRAGSATEC.

Los estatutos de TRAGSA, aprobados en diciembre de 2018, al referirse a su objeto social, reproducen la disposición adicional vigésima cuarta de la LCSP, si bien, en lo que se refiere a las previsiones contenidas en el apartado 4.j), explicitan que debe considerarse “vía de urgencia” en los siguientes supuestos:

“En relación con cualquier obra o servicio, se considerará la vía de urgencia, independientemente de su ámbito territorial o de la tipología de la actuación, en los siguientes supuestos:

- Procedimientos de licitación que hayan quedado desiertos, por no haberse presentado ninguna oferta o por ser irregulares las presentadas.*
- Contratos respecto de los que por un incumplimiento del contratista –cuando esta situación de incumplimiento se constate fundadamente- se haya incoado un procedimiento de resolución”.*

Esta iniciativa de desarrollo de las previsiones legales resulta cuestionable desde la perspectiva de la técnica legislativa al carecer los Estatutos de TRAGSA de naturaleza de reglamento, consideración que debe llevar a negar carácter limitativo a los mencionados supuestos de consideración de la vía de urgencia.

Esta regulación resulta aplicable para los encargos formalizados a partir del 9 de marzo de 2018, en tanto que para los encargos anteriores a esta fecha su regulación estaba contenida en:

- Real Decreto Legislativo 2/2000³
- La disposición adicional 30ª de la Ley 30/2007⁴ y el Real Decreto 1072/2010.
- La disposición adicional 25ª del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos el Sector Público⁵
- Los Estatutos vigentes hasta diciembre de 2018 que no contemplan la regulación de urgencia.

La redacción que se ofrece en algunos apartados del punto 4 de la disposición adicional 24ª de la LCSP puede plantear problemas de interpretación a la hora de determinar la extensión del objeto social de TRAGSA. En particular, el apartado a), (véase su contenido en el ANEXO II), contiene una segunda frase en los siguientes términos *“Igualmente podrán llevar a cabo la realización de todo tipo de actuaciones para la mejora de los servicios y recursos públicos, siempre y cuando no impliquen el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos (...)”*. Al conectar tal previsión con la frase que le precede en el mismo apartado, debe entenderse que viene referida a todo tipo de actuaciones, obras, trabajos y prestación de servicios agrícolas, ganaderos, forestales, de desarrollo rural, de conservación y protección del medio natural y medioambiental, de acuicultura y de pesca, así como los necesarios para el mejor uso y gestión de los recursos naturales. Contrariamente, su interpretación desconectada de la frase que le precede, abre la puerta a extender el objeto social de TRAGSA más allá de las citadas actividades.

Esta segunda línea interpretativa supone, en criterio de este Tribunal, una interpretación que se aparta del contexto de la norma, pudiendo dar lugar a la realización de actividades fuera del ámbito rural y, consecuentemente, de dicho objeto social. Así, se han identificado, fundamentalmente en los supuestos de licitaciones desiertas y/o de resoluciones de contratos, encargos cuyas prestaciones no encajaban en el objeto social de TRAGSA. En este sentido, el Tribunal

³ Desde 22 de junio del 2000 al 16 de diciembre de 2011.

⁴ Desde 30 de abril de 2008 hasta 16 de diciembre de 2011.

⁵ Desde 16 de diciembre de 2011 hasta el 9 de marzo de 2018.

Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), ha considerado que TRAGSA no puede ejecutar contratos de obra en zonas o núcleos urbanos⁶.

De los expedientes analizados, los que se detallan en el ANEXO IV se encargaron a TRAGSA exclusivamente para la mejora de los servicios y recursos públicos, por razones de eficiencia:

En cuanto a los **supuestos de emergencia** TRAGSA viene obligada a participar y actuar, por encargo de las entidades del sector público de las que es medio propio personificado, en tareas de emergencia y protección civil de todo tipo.

Tal como se ha señalado, el apartado j) de la disposición adicional vigésima cuarta de LCSP, contempla entre las funciones de TRAGSA “la realización de tareas para las que se le requiera por la vía de la urgencia o de emergencia, o actividades complementarias o accesorias a las citadas anteriormente”, pero sin especificar que situaciones pudieran ser considerables como supuestos de urgencia o de emergencia, omitiendo hacer una posible remisión a los términos en que la LCSP define la situaciones de urgencia y emergencia.

En la LCSP existen diversas referencias a la contratación de emergencia, así, el artículo 37 establece que las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia. Además, el artículo 153, relativo a la formalización de los contratos señala que, salvo que la tramitación del expediente de contratación sea por emergencia de acuerdo con lo previsto en el artículo 120, no podrá procederse a la ejecución del contrato con carácter previo a su formalización. No obstante, no existe ninguna regulación relativa a los encargos de emergencia en la Ley.

Ante la ausencia de una regulación específica, en la práctica, las administraciones públicas aplican, con carácter general, para estos encargos el régimen jurídico de los contratos de emergencia, que permite el inicio de la ejecución de las actuaciones previo a la formalización. En estos expedientes se justifica su realización por una necesidad de actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional. Según lo establecido en el artículo 120 de la LCSP, el plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo por el que se ordena la ejecución de lo necesario. Esta inmediatez en la ejecución supone un requisito “sine qua non” para la tramitación de un encargo de emergencia.

El análisis de los expedientes ha puesto de manifiesto que, en muchas ocasiones, las administraciones públicas realizan extensas declaraciones de emergencia en las que se indica que TRAGSA realizará los trabajos, pero no formalizan el encargo y tampoco lo hacen con posterioridad. Y si bien es cierto, tal y como se invoca por TRAGSA en su escrito de alegaciones, que el Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero, por el que se regula el régimen jurídico de TRAGSA y su filial TRAGSATEC, establece que estas tiene que actuar de manera inmediata en estas situaciones, sin que sea necesario, ni, por tanto, se les pueda exigir la formalización de un documento con los requisitos establecidos en el artículo 10 de dicho Real Decreto, ya que en este precepto se indica expresamente que no es necesario, constituiría una buena práctica la formalización del encargo, una vez las circunstancias lo permitan, lo que contribuiría a facilitar e incluso mejorar las tareas de seguimiento y de control del mismo.

⁶ Resolución del TACRC de 18 de febrero de 2019 (120/2019): “Una solución distinta a la que aquí se sostiene (esto es, el reconocimiento de la posibilidad de conferir encargos a un medio propio que excedan del objeto social de la entidad instrumental) sería contraria al principio de concurrencia y a la interpretación restrictiva que, en tanto excepción a los principios generales en los que se asienta la contratación pública, ha de aplicarse respecto del objeto social de los medios propios”.

El 15 % de los expedientes de la muestra, proporcionados por TRAGSA en la fiscalización, corresponde a trece encargos de emergencia ANEXO V, por un importe de 32,6 millones de euros.

Algunas de las incidencias detectadas en estos expedientes han sido las siguientes:

- Los expedientes 1630163 y 1631023, carecen de presupuesto, el importe final del primero de ellos fue aprobado mediante una modificación de la declaración de emergencia. Por estas actuaciones se abonaron a TRAGSA 1.145.400,98 euros. Aunque en los expedientes obran varias actas de recepción parciales, en ninguna de ellas figura el importe de los trabajos realizados y recibidos. También el encargo del expediente 1631083 se realizó mediante declaración de emergencia y orden de ejecución a TRAGSA, el 7 de mayo de 2021, aunque sin ningún presupuesto definido, se abonaron a la Sociedad 539.225,11 euros por las unidades ejecutadas, pero en el expediente no consta el acta de recepción.

En estos expedientes se ha observado que, en su mayor parte, no fueron ejecutados con medios propios de TRAGSA, las unidades consistentes en trabajos de montaje fueron contratadas con terceros y la mayoría de las unidades restantes responden a suministros y/o alquileres también contratados con terceros. Estas unidades de obra se facturaron a precio de tarifa, con independencia del margen que TRAGSA pudiera haber obtenido por la diferencia entre el coste de estos contratos y las tarifas.

- El encargo del expediente 1981112 se realizó por un importe de 500.000 euros y la liquidación final ascendió a 634.141,41 euros, sin que haya constancia de que se haya modificado el encargo por el exceso facturado.
- El encargo del expediente 0461118 se realizó por 200.000 euros⁷, la facturación total ascendió a 242.398,44 euros, sin que el exceso se haya formalizado. En el expediente solamente obran unos correos entre TRAGSA y la entidad que realiza el encargo, solicitando la autorización del pago de la única factura emitida, debido a que lleva un exceso de 42.398,44 euros. El margen obtenido por TRAGSA en esta actuación ascendió a 111.480,24 euros sobre 242.398,44 euros, lo que supone un beneficio del 46 %. También se ha observado que los importes de la subcontratación que figuran en la relación valorada no coinciden con las facturas de los contratistas.
- El expediente 0462023 se fundamenta en varias declaraciones de emergencia que se van realizando sucesivamente, a la vista de los acontecimientos, pero está incompleto, no hay relaciones valoradas, ni facturas, ni actas de recepción.
- El expediente 0749244 cuenta con la declaración de emergencia y el encargo de 7 de octubre de 2019, y un importe de ejecución material de 10.035.000 euros. Con posterioridad, el 28 de febrero de 2020, se hizo una ampliación de la declaración de emergencia, aumentando las obras a 9 municipios más, por un importe adicional de 600.000 euros y, con fecha 3 de febrero de 2021, volvió a ampliarse la emergencia territorialmente y el importe del encargo en 5.092.498 euros. Este Tribunal considera que estas sucesivas ampliaciones del objeto del encargo no están justificadas en una necesidad de actuar de manera inmediata, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde que se produjo el temporal de lluvias que causaron la declaración de emergencia del encargo.
- En el expediente 1561203 no consta el encargo ni la orden de actuar.
- El expediente 1569237 está incompleto, no hay autorización del importe, solo hay un acta de recepción de un colegio.

Como se ha señalado, los estatutos de TRAGSA de diciembre de 2018, contemplan que se considerará la **vía de urgencia** en dos supuestos que no se encuentran definidos como tales en la

⁷ Los importes sin referencia al IVA o a otros impuestos equivalentes, corresponden a encargos no sujetos a estos impuestos.

ley: procedimientos de licitación que hayan quedado desiertos y contratos en los que se haya incoado un procedimiento de resolución, por incumplimiento del contratista. No obstante, la disposición adicional vigésima cuarta de LCSP prevé la posibilidad de realizar encargos a TRAGSA en supuestos de licitaciones que hayan quedado desiertas, sin que se identifique expresamente como un supuesto de urgencia.

Tampoco, existe una regulación sobre el procedimiento de aplicación a los expedientes de los encargos por razón de urgencia, ni sobre los requisitos que se han de cumplir para justificar la situación de urgencia. No obstante, el artículo 119 de la LCSP establece que podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes correspondientes a los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público e impone el requisito de que el expediente deberá contener la declaración de urgencia del órgano de contratación, debidamente motivada.

El 9,4 % de los expedientes de la muestra corresponden a los ocho encargos que se detallan en el ANEXO VI, por importe de 39,7 millones de euros, realizados a TRAGSA por resolución de un contrato anterior.

- En el expediente 1229093 el encargo se justifica porque la obra fue abandonada el 31 de agosto de 2017, pero no hay constancia expresa en los archivos de TRAGSA de que se haya incoado un procedimiento de resolución del anterior contrato. Además, habían transcurrido dos años desde que el contratista abandonase la obra hasta que se realiza el encargo a TRAGSA, por lo que, dado el tiempo transcurrido debería haberse justificado que circunstancias sobrevenidas exigían una actuación de urgencia.
- En el expediente 0120133 se justificó la urgencia por haberse iniciado el expediente de resolución contractual a la empresa que prestaba el servicio, teniendo TRAGSA la obligación de subrogarse en los contratos del personal de limpieza. No obstante, el encargo se prorrogó en varias ocasiones, sin que haya constancia en los archivos de TRAGSA del inicio de un nuevo procedimiento de licitación para la prestación de este servicio.
- De igual forma, en el expediente 0129342 se justificó la urgencia por haberse disuelto la empresa que estaba prestando los servicios el 12 de septiembre de 2019. Como en el encargo anterior, TRAGSA hubo de subrogarse en el personal de la empresa adjudicataria. Este encargo se prorrogó, sin que haya constancia del inicio de un nuevo procedimiento de licitación para los servicios prorrogados.
- Según consta en el expediente 0621083, encargado el 17 de febrero de 2021, el contrato anterior se resolvió con el contratista el 24 de septiembre de 2019. A pesar del tiempo transcurrido, el encargo a TRAGSA se motivó por razón de urgencia, sin que constasen las circunstancias en que se fundamentaba la misma.
- El expediente 0467423, encargado el 29 de diciembre de 2017, se motiva por resolución del contrato anterior. A la fecha del encargo, esta vía de urgencia no estaba prevista para este supuesto. El objeto del encargo (obras de edificación fuera del ámbito rural) no se encuentra dentro del objeto social de TRAGSA. El presupuesto de ejecución de septiembre de 2017 que se adjunta al expediente asciende a 4.978.487,27 euros que, con 13 % de gastos generales, 6 % de beneficio industrial + IVA incluidos, importaba 7.168.523,83 euros, frente a los 8.393.602,39 euros del encargo que se realizó a TRAGSA. El contratista anterior había presentado una baja del 30 % y se comprometió a construir la primera fase del colegio, que constaba de nueve aulas, comedor y sala multiusos, por 1,6 millones de euros, frente a un presupuesto estimado de 2,4 millones, pero abandonó las obras alegando falta de solvencia.

- El expediente 0469033, encargado el 22 de marzo de 2018⁸. Las obras objeto del encargo se iniciaron en 2006, paralizándose el 20 de julio de 2009, resolviéndose el contrato el 3 de diciembre de 2012. En este caso, dado que habían transcurrido más de 5 años entre la resolución del contrato y el encargo a TRAGSA, la tramitación de urgencia carece de justificación. En el expediente no consta acta de recepción por el importe total ejecutado que ascendió a 8.649.061,02 euros, según la certificación final expedida en el mes de octubre de 2021; en el expediente consta un acta de ocupación, de 6 de mayo de 2021, que corresponde al importe ejecutado en la certificación del mes de noviembre de 2020, que asciende a 7.803.474,58 euros, sin que exista justificación de la diferencia de cifras.
- En el expediente 0619113, encargado el 19 de marzo de 2018⁹, la empresa adjudicataria presentó concurso voluntario de acreedores, habiendo resuelto el contrato el 17 diciembre de 2009. Al igual que en el expediente anterior, habían transcurrido más de 7 años desde la resolución del contrato hasta que se formalizó el encargo a TRAGSA, por lo que la urgencia también carece de justificación. En el acta de comprobación material, de 29 de diciembre de 2021, la Intervención Delegada puso de manifiesto varias salvedades referidas a problemas de medición e identificación de unidades de obra ejecutadas que no respondían al proyecto modificado. Además, aunque la obra no finalizó en el plazo previsto, en el expediente de TRAGSA no hay constancia de que se hayan tramitado ampliaciones y/o prórrogas.
- En otros expedientes, ante la ausencia de una regulación específica, los poderes adjudicadores han utilizado indistintamente supuestos de urgencia y emergencia, sin una declaración expresa de emergencia, o sin motivar la urgencia. En este supuesto se encuentran los cinco expedientes detallados en el ANEXO VII, por importe de 21,5 millones de euros, que fueron encargados por **razones de premura o urgencia**, sin que se hubiera producido la resolución del contrato anterior o respondan a un procedimiento desierto, y sin que las actuaciones que se encargaron a TRAGSA tuvieran encaje en su objeto social.
- En los expedientes 1949462 y 1989102 consta referencia a la existencia de premura para la realización de estas actuaciones, sin que exista en el expediente de TRAGSA justificación de la misma. Ambos encargos fueron realizados el 5 de noviembre de 2019 y el objeto consistió en la ejecución de obras civiles de seguridad, actuación que no se encuentra incluida en el objeto social de TRAGSA.
- En el expediente 0123433 el encargo se formalizó el 3 de enero de 2023 entre una entidad local y TRAGSA, y trae causa de un convenio de colaboración suscrito el 29 de diciembre de 2022 entre la Diputación Provincial y ese Ayuntamiento, por el que aquella cede a este el medio propio para la ejecución de este encargo. El objeto del encargo no está dentro del objeto social de TRAGSA y aunque se declara la urgencia de las actuaciones, el Ayuntamiento llevaba desde 2021 con la contratación paralizada. A este expediente se hará referencia en la parte del Informe relativa a los convenios de colaboración.
- El expediente 0120111, encargado el 6 de marzo de 2020, se fundamenta en la mejora de servicios y recursos públicos, pero se alude a la urgencia como motivo para la realización del encargo. El objeto del mismo, consistente en la prestación de un servicio turístico por la Ribera Sacra, no encaja entre las funciones de TRAGSA. Tampoco existe motivación en los archivos de TRAGSA que justifique encargarle por urgencia este servicio, ya que para las temporadas 2018 y 2019, ese servicio turístico se sacó a licitación. El 80 % del personal empleado para la

⁸ Detectado un posible error en la fecha del expediente del encargo, porque en él se mencionan documentos del 2019 y la primera certificación es de mayo de 2019.

⁹ Detectado un posible error en la fecha del expediente del encargo, porque en él se mencionan documentos del 2019 y la primera certificación es de mayo de 2019.

prestación de este servicio es temporal. El 31 de enero de 2022 la Diputación le encarga de nuevo el servicio por 12 meses.

- En relación con el expediente 0560142, la correspondiente actuación fue encargada el 26 de octubre de 2020 y se declara la tramitación de urgencia en virtud de unos informes que no se adjuntan al expediente aportado por TRAGSA en la fiscalización. En todo caso, la urgencia carece de motivación ya que el proyecto de construcción fue aprobado el 19 de junio, 4 meses antes del encargo.

En, al menos los ocho expedientes de los encargos, que se citan en el ANEXO VIII, por importe total de 115,4 millones de euros, no se identifica a cuál de las actividades incluidas en su objeto social responde a la actuación de TRAGSA, lo que impide pronunciarse de forma inequívoca sobre si su objeto se encuentra dentro de las funciones de la Entidad, lo que se explica en los párrafos siguientes:

- El expediente 5315102 *“Refuerzo y revestimiento de los túneles de El Callejo y El Arroyo, PP.KK. 621/198 al 621/318 y del PP.KK. 622/042 al 622/265”* se engloba dentro de un encargo que contiene tres actuaciones, de las que sólo una de ellas, la protección costera, podría considerarse dentro de actuaciones relacionadas con el medio ambiente, no teniendo el refuerzo de túneles como objeto la protección del medio ambiente ni encontrándose incluido en ninguna otra actividad incluida dentro del objeto social de TRAGSA. En este expediente, no se incluye ninguna referencia al apartado del objeto social de TRAGSA en que tendría encaje el encargo.
- El expediente 0466303 *“Ejecución de las obras de acondicionamiento del edificio de uso administrativo sito en la Plaza del Marqués de Salamanca n.º 8 de Madrid”*, contiene el encargo a TRAGSA el 14 de julio de 2016. Las obras se realizan sobre un inmueble, que pertenece a la Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE), se desalojó a finales de 2005 tras detectar en su interior contaminación por naftaleno. Las actuaciones objeto del encargo no se encuentran en ninguno de los apartados de la, entonces vigente, disposición adicional vigésimo quinta del TRLCSP.
- Los expedientes 0460402, 0461772 y 0461782 *“Mantenimiento de pistas, jardines, cuadras e infraestructura del recinto del Hipódromo de la Zarzuela de Madrid”*, responden a sendos encargos para, respectivamente, el primer, tercer y cuarto trimestre del 2021, sin que ninguno de los apartados del objeto social de TRAGSA responda a la clase de actuación que se encarga, extremo que tampoco consta justificado en el expediente facilitado por TRAGSA.
- En el expediente 1561145 *“Reparto de frutas y hortalizas, desarrollo de medidas de acompañamiento, publicidad, seguimiento y evaluación del programa escolares de consumo de frutas, hortalizas y leche en centros escolares de Castilla-La Mancha durante el curso 2020-2021”* facilitado por TRAGSA en la fiscalización no se determina el apartado funcional¹⁰ en el que se encuadran las prestaciones del objeto, que TRAGSA clasificó como regadíos y agua, función que no guarda ninguna relación con el servicio prestado.
- En el expediente 0421243 tampoco se identifica el apartado funcional en el que se encuadra el encargo a TRAGSA. El objeto del encargo consiste en el acondicionamiento del espacio urbano que da acceso a la estación ferroviaria de Pola de Lena, así como labores de limpieza, pintura y mantenimiento de las fachadas, cubierta y de la zona de tickets del edificio principal. También contempla la instalación de dos módulos prefabricados destinados a sala de espera y a aseos, de carácter temporal. Estas prestaciones no tienen encaje en el objeto social de TRAGSA.

¹⁰ El concepto de “apartado funcional” figura explicado en el subapartado II.5 de este Informe.

- En el expediente 0611402 el objeto del encargo es la prolongación de cuatro andenes mediante el suministro e instalación de andenes prefabricados. Tal como figura en los pliegos de prescripciones técnicas, por ser la prestación principal y por su propia naturaleza y alcance, este contrato tiene la consideración de suministro, ya que consiste en la adquisición e instalación o montaje temporal de bienes muebles que no conllevan trabajos de construcción o de ingeniería civil y no modifican la forma o sustancia del terreno de su vuelo. Igual que en el caso anterior, el expediente obrante en los archivos de TRAGSA no contiene ninguna referencia al apartado funcional en el que se encuadra el encargo que, a pesar de tratarse de un suministro, TRAGSA lo ha calificado de Infraestructuras. A la vista de que la prestación es un suministro, carece de justificación acudir a un medio propio para que contrate con terceros el suministro, en lugar de iniciarse un procedimiento de licitación.
- El expediente 0639283 “*Obra de rehabilitación y acondicionamiento del apeadero de la Melgosa y antiguo edificio de viviendas anexo (recuperación antigua estación/apeadero de tren, La Melgosa)*” fue encargado el 2 de mayo de 2019. El expediente facilitado por TRAGSA en la fiscalización contiene referencias a algunas de las actividades incluidas en el objeto social de TRAGSA, pero no especifica en cuál de ellas resultaría encajable. Se ha verificado que los pliegos y el presupuesto del encargo pertenecen a otro expediente de contratación que se sacó a licitación por un valor estimado de 347.107,44 euros, pero el 10 de abril de 2019 fue declarado desierto por falta de concurrencia, al objeto de tramitar un nuevo expediente de contratación, pero el encargo no contiene ninguna mención a esta circunstancia.

Se han analizado dos expedientes en los que TRAGSA ejecuta actuaciones para entidades de las que no es medio propio, instrumentándose las relaciones entre Ayuntamientos y el medio propio a través de **convenios de colaboración**¹¹. En líneas generales, en estos convenios participan dos personas jurídicas, una administración de la que TRAGSA es medio propio personificado, que lo pone a disposición, y otra entidad (en los casos analizados, un Concello y un Ayuntamiento) que se compromete al pago de las actuaciones realizadas por TRAGSA.

Este tipo de convenios no reúnen las características para que puedan denominarse “de colaboración”, dado que, según lo establecido por la doctrina, para que lo sean, todos los participantes deberían colaborar en la consecución de un fin común, sin que en los casos analizados, la Administración que aporta el medio propio realice ningún tipo de actuación, aparte de la cesión de su medio propio, ni comparta con la entidad receptora del medio propio un interés común en la realización de las actuaciones a las que se compromete TRAGSA a cambio de un precio.

En relación con lo alegado por TRAGSA, debe señalarse que el contenido del artículo 5 del RD 69/2019 solo puede ser interpretado en el sentido de que si TRAGSA es medio propio personificado de una entidad pública que suscribe un convenio con otra, puede aquella entidad valerse de su medio propio para la realización de las actuaciones que sean objeto del convenio. En todo caso, las relaciones jurídicas en las que haya de entrar TRAGSA en virtud de la ejecución del convenio habrán

¹¹ RD 69/2019. Artículo 5. *Medio propio personificado y servicio técnico en las relaciones de cooperación entre administraciones públicas o entidades del sector público.*

1. TRAGSA y su filial TRAGSATEC, en virtud de su condición de medios propios personificados y servicios técnicos, podrán ser aportadas por las administraciones públicas en sus relaciones de cooperación con otras administraciones o entidades del sector público.

2. Esta relación de cooperación se instrumentará a través de un convenio entre las entidades participantes que especificará el interés público común que justifique la suscripción del convenio, las actuaciones a desarrollar y la aportación de cada una de las partes.

3. Las administraciones públicas comunicarán a TRAGSA y a su filial TRAGSATEC la suscripción de estos convenios y le encargarán las actuaciones necesarias para la ejecución de lo dispuesto en los mismos.

de ser tenidas con la entidad de la que es medio propio, no siendo óbice para la aceptación y ejecución de estos por parte de TRAGSA la circunstancia de que el producto de su intervención beneficie no solo a la entidad de la que es medio propio, sino también a la que no lo es pero que comparte intereses con ella en virtud de la suscripción del correspondiente convenio. El esquema que acaba de ser expuesto, que resulta ser respetuoso con las previsiones legales, no es el que tiene lugar en los dos convenios analizados, dado que en ellos no es el poder adjudicador del que TRAGSA es medio propio el que realiza el encargo, sino que, a través de la figura jurídica de un convenio mediante el que se cede el medio propio, es el cesionario, del que TRAGSA no es medio propio, el que hace el encargo, por lo que esta última no debería haberlo aceptado en tales términos.

El uso dado a esta figura jurídica en los mencionados supuestos está vulnerando el requisito de control que se establece para los medios propios, permitiendo que cualquier entidad, que no ejerce ningún tipo de control sobre TRAGSA pueda beneficiarse de un medio propio de otra Administración, sin perjuicio, además, de eludirse la celebración de un contrato, que es lo que correspondería en pura ortodoxia. Si bien en el escrito de alegaciones TRAGSA invoca que los convenios de aportación son instrumentos de cooperación admitidos por la legislación y la jurisprudencia, y que están contemplados en la reglamentación actual, en todos los encargos debe concurrir el requisito de control efectivo consagrado por el artículo 32.4 de la LCSP para todas las entidades que se sirven de TRAGSA como medio propio.

- Expediente 0123433 *“Convenio de colaboración aprobado el 29 de diciembre de 2022, para la cesión por parte de la Diputación al Concello de su medio propio TRAGSA para la realización de las actuaciones urgentes de prestación del servicio de limpieza y control de accesos en diversas instalaciones municipales del Concello”*. El convenio pretende justificarse porque la Diputación Provincial tiene entre sus competencias la colaboración, asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Concellos, y porque la cooperación se guía únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público (garantizar que los servicios públicos se presten y se alcancen los objetivos que tienen en común).

La Diputación se compromete a ceder su medio propio, notificar a TRAGSA la celebración del convenio y prestar el asesoramiento técnico necesario para la ejecución del convenio. El Concello se compromete a financiar las actuaciones, a abonar los trabajos que TRAGSA facture de acuerdo con su sistema de tarifas y coordinarse con la Diputación Provincial para el seguimiento de la ejecución y la liquidación de los trabajos. Se ha verificado en la Plataforma de Contratación del Sector Público que este encargo comenzó a realizarse en abril de 2021 tras declararse desierto un contrato en el mes de mayo (con posterioridad al encargo) y, desde esa fecha, no se ha sacado a licitación la contratación.

- Expediente 1927152. Este convenio se celebra entre un Ayuntamiento y la AGE el 12 de febrero de 2017 y tiene como objeto *“Proyecto de Ejecución. Urbanización fase 1ª-2 dentro de fase 1ª de unidad de ejecución UE-1 SUS-19 autovía norte en la Carlota, Córdoba”*. Con este instrumento el Ministerio aporta el medio propio y notifica a TRAGSA la celebración del convenio de colaboración, mientras que el Ayuntamiento se compromete a responsabilizarse de la ejecución en todos sus términos, técnicos y económicos, a comunicar a TRAGSA la designación del director de los trabajos, a abonar la actuación, a dotar presupuesto, acreditar la disponibilidad presupuestaria y la retención de crédito.

En 2011 y hasta febrero de 2012 las obras fueron ejecutadas por la empresa adjudicataria de un contrato que entró en concurso de acreedores; TRAGSA ejecutó las obras entre 2014 y 2016, previo convenio de colaboración, para finalizar las obras adjudicadas a la empresa anterior y, en el período 2017 a 2021 se le encargó de nuevo la ejecución de la segunda fase, sin que se haya tramitado ningún procedimiento de licitación.

Adicionalmente, un expediente 0580014, calificado como de **actuación no obligatoria**, se formalizó a través de un *Convenio de Colaboración y Cooperación entre una Comunidad de Regantes y TRAGSA para mantener un marco de colaboración técnica para la gestión, mantenimiento, reparaciones y mejoras de las obras e instalaciones de regadío de la Comunidad de Regantes* suscrito el 11 de octubre de 2019. Aunque se aplican las tarifas de TRAGSA, en el resto de las estipulaciones no se contempla lo estipulado para un medio propio. Otro tanto sucede con el expediente 348094 *“Acuerdo de colaboración entre la Comunidad de Regantes y TRAGSA para la ejecución de las obras de modernización de riego del sector 2 (1ª fase) de la Comunidad de Regantes de”*, de 25 de septiembre de 2018.

Las Comunidades de Regantes (CCRR) son Corporaciones de derecho público. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reconocido que son entidades jurídico-públicas de base asociativa, tuteladas por la Administración y con personalidad jurídica independiente. El TACRC, en resolución de 5 de febrero de 2014, considera que las CCRR tienen la condición de poder adjudicador a los efectos de la Ley de Contratos del Sector Público en aquellos supuestos que actúen en gestión de fines públicos, como sería el caso de las obras relativas a las instalaciones de regadío.

En relación con los citados acuerdos, que las partes denominan convenios, debe tenerse en cuenta que el artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece en su apartado primero que los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos, lo que fundamenta la conclusión de que tales convenios suscritos con las CCRR gozan realmente de la naturaleza de contratos.

Adicionalmente, el expediente 0550123 *“Ejecución de nave anexa y cubrición parcial en el centro de gestión de residuos en los puntos móviles en el CTR de “Los Huertos”* contiene un encargo realizado, el 10 de septiembre de 2020. La entidad que realiza el encargo es un Consorcio adscrito a la Diputación, con 42 entidades locales consorciadas (ayuntamientos y mancomunidades). Constituye el objeto del Consorcio la gestión directa o indirecta de los servicios municipales de tratamiento de residuos sólidos urbanos, en orden a la protección del medio ambiente y en su caso, al aprovechamiento de estos, mediante la adecuada recuperación. En este caso, dada la presencia mayoritaria de municipios y mancomunidades y que la actividad desarrollada por el Consorcio es de competencia de las entidades locales¹² no incluidas en la disposición adicional 24 de la LCAP, no se cumplen las condiciones para que TRAGSA pueda ser medio propio personificado del Consorcio.

“...TRAGSA y TRAGSATEC pueden ser medios propios personificados de un Consorcio siempre que cumplan escrupulosamente todas las condiciones legalmente establecidas para ello, no podrían serlo cuando la presencia de municipios fuera ampliamente mayoritaria en su composición y cuando la actividad a desarrollar sea del interés o de la competencia exclusiva de las entidades locales que no sean las mencionadas en la DA 24ª de la LCSP”¹³.

En ocasiones, TRAGSA asume encargos para realizar prestaciones mientras se tramitan las correspondientes licitaciones. A veces, estos encargos tratan de salir al paso de una deficiente previsión respecto al momento en que habrían de tramitarse los correspondientes expedientes de contratación. Este es el caso de dos de los encargos analizados por importe de 0,7 millones de euros:

- El expediente de encargo 1611015 vino motivado por la circunstancia de que la interrupción en la prestación del servicio podría causar un grave perjuicio al interés público, no disponiéndose

¹² Las Entidades Locales serán competentes para la gestión de los residuos urbanos o municipales en los términos previstos en la derogada Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, y en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

¹³ JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO: Expediente 123/18 Posibilidad de que un consorcio autonómico pueda realizar encargos a las entidades del GRUPO TRAGSA.

aún de adjudicatario del contrato debido a la dilatada tramitación de los expedientes, al haber tenido que incorporar nuevas prestaciones y mejoras para dar cumplimiento a la normativa sectorial vigente. El encargo fue prorrogado por tres meses adicionales y, en ambos casos, TRAGSA hubo de subrogarse en el personal del contratista anterior. El objeto de la prestación puede considerarse incluido en el marco de actuación de protección y conservación del medio ambiente.

- El expediente 1962412 está asociado a un contrato de mantenimiento y gestión técnica de las sedes de la Administración de Justicia que se había formalizado en 2016, con una duración de 36 meses y con posibilidad de prórroga de hasta otros 36 meses más. Debido a que ya se habían suscrito tres prórrogas, se había agotado el plazo máximo establecido, la última con vigencia hasta el 11 de marzo de 2022, por lo que se iniciaron los trámites para promover la licitación de un nuevo contrato. El encargo se justificó porque el nuevo contrato estaba aún en periodo de licitación. En este caso, aunque dentro de las funciones de TRAGSA se encuentra la realización de todo tipo de actuaciones para la mejora de los servicios y recursos públicos, debe notarse que se trata de una actuación de mantenimiento, sin que se aprecie ninguna mejora en la prestación de los servicios públicos en las sedes judiciales, por lo que estaría fuera del objeto social de TRAGSA.

A la vista de la documentación obrante en los archivos de TRAGSA, se ha observado, además, que, en algunas ocasiones, los encargos son objeto de **sucesivas prórrogas** que no responden a una necesidad puntual sino que puede indicar una carencia estructural de personal de la entidad que realiza el encargo. Esto sucede en los encargos relacionados en el ANEXO IX.

- El expediente 1230041 encargado el 7 de febrero de 2020 y el 1230111 se prorrogaron durante 2021 y 2022; en 2023 se unificaron en un único contrato. En estos expedientes, se justificaron los encargos por falta de personal y la necesidad de contratación de refuerzo. Para ejecutar el primer encargo TRAGSA empleó un 46,42 % de personal temporal y para el segundo un 97,48 %.
- El expediente 1211211 encargado el 21 de mayo de 2021, es un encargo para refuerzo a los medios de los que dispone el Cabildo, que fue prorrogado para el año siguiente y obedece a un defecto estructural de personal. Además, aunque en el expediente consta que TRAGSA cuenta con unos medios técnicos, equipos y capacidad de respuesta de los que, probablemente, ninguna otra empresa disponga, tanto humanos, como de medios materiales, pudiendo adaptarse de manera ágil, sencilla y rápida a las necesidades de la Administración, este encargo se ejecutó con un 94,5 % de personal temporal.
- Los expedientes 1221161 y 1220231 de encargos de 22 de abril de 2021 y 27 de mayo de 2020, respectivamente, se motivaron por falta de personal y de medios materiales, pero en la Plataforma de Contratación del Sector Público figuran publicados encargos con este mismo objeto en los ejercicios 2019, 2020, 2022 y 2023. También TRAGSA carece de medios propios para ejecutar este encargo, ya que el 94,88 % del personal empleado es temporal.
- En el expediente 0651272 de 7 de abril de 2021, el encargo se motiva por carencia de medios para realizar las tareas, pero el 77 % del personal empleado por TRAGSA era temporal.
- En los expedientes 0460402, 0461772 y 0461782, a la vista del listado con el histórico de estos encargos, aparecen 30 encargos de mantenimiento desde el año 2005 hasta 2022, por un importe total de 39 millones de euros. Adicionalmente, figuran otros 38 encargos cuyo objeto se define como "Actuaciones varias" o "Acondicionamiento" (dos de emergencia), "podas y desbroces", "trasplante de árboles", etc., cuyas prestaciones pueden englobarse en actuaciones de mantenimiento, por lo que el importe total de los encargos destinados a estas

actividades ascendería a 55 millones de euros, importando los dos encargos de emergencia 172.476,86 euros. A la vista de la concatenación de encargos de los últimos 17 años, resulta evidente que se utiliza la figura del encargo para suplir una deficiencia estructural de personal, no para cubrir necesidades puntuales de su actividad ordinaria.

El análisis de los expedientes proporcionados por TRAGSA de los 85 encargos de la muestra ha permitido constatar que TRAGSA, en ningún caso, los ha rechazado por considerar que las actuaciones pudieran encontrarse fuera de las actividades incluidas en su objeto social.

El incremento de poderes adjudicadores de los que TRAGSA se considera medio propio personificado, así como la amplitud y diversidad de actuaciones que se le encargan, más allá de su ámbito objetivo, lleva aparejada una necesidad de medios superior a la que se tuvo en consideración cuando se constituyó como medio propio de la Administración General del Estado.

A la vista de las actuaciones que acomete, puede afirmarse que TRAGSA recibe encargos que han ido distanciándose del tráfico para el que fue creada como medio propio, esto es, la consecución de los objetivos de reforma y desarrollo agrario, forestal y de conservación de la naturaleza. Teniendo en cuenta el considerable número de medios propios con los que cuenta la Administración, no resulta ponderado el crecimiento de las actuaciones en los diferentes ámbitos de actividad del medio propio, siendo imprescindible mantener la especialización en todos ellos. Y si bien la entidad fiscalizada invoca en su escrito de alegaciones que son los poderes adjudicadores, en atención a la pluralidad de medios propios existentes, los que deciden en cada momento cuál es el más idóneo para la satisfacción de sus intereses públicos, constituiría una buena práctica que TRAGSA, sin perjuicio de la obligada aceptación del encargo del que se trate, trasladara al correspondiente poder adjudicador la conveniencia de que en determinados ámbitos de actuación se valiese de otro u otros medios propios, cuando exista alguno que tuviera una especialización mayor en esos ámbitos.

Control

La LCSP dedica los artículos 32 y 33 a regular los encargos de los poderes adjudicadores a los medios propios personificados y los de las entidades pertenecientes al sector público que no tengan la consideración de poder adjudicador, respectivamente.

Uno de los requisitos que establece la Ley para considerar que una entidad es medio propio de otra, es que la segunda debe ejercer sobre la primera un control, directo o indirecto, análogo al que ostentaría sobre sus propios servicios o unidades, de manera que, la segunda pueda ejercer sobre la primera una influencia decisiva sobre sus objetivos estratégicos y decisiones significativas. Y el artículo 32.4 regula los requisitos indispensables para ostentar la consideración de medio propio personificado respecto de dos o más poderes adjudicadores, entre ellos:

a) "Que los poderes adjudicadores que puedan conferirle encargos ejerzan sobre el ente destinatario del mismo un control conjunto análogo al que ostentarían sobre sus propios servicios o unidades".

Se entenderá que existe un control conjunto cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

1º.- Que en los órganos decisorios del ente destinatario del encargo estén representados todos los entes que puedan conferirle encargos, pudiendo cada representante representar a varios de estos últimos o a la totalidad de ellos.

2º.- Que estos últimos puedan ejercer directa y conjuntamente una influencia decisiva sobre los objetivos estratégicos y sobre las decisiones significativas del ente destinatario del encargo.

3º.- Que el ente destinatario del encargo no persiga intereses contrarios a los intereses de los entes que puedan conferirle encargos.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)¹⁴ recomienda hacer una interpretación restrictiva del control análogo, con el objeto de evitar un incremento extensivo del uso de los medios propios por entidades que no ejercen un control sobre ellos, todas las entidades que puedan hacer encargos a un medio propio deben ejercer realmente un control real y efectivo sobre el mismo. No se puede afirmar que exista este control cuando concurre la circunstancia de que una entidad accionista mayoritaria puede condicionar por sí sola y de forma absoluta la actividad del medio propio, impidiendo que el resto de los accionistas tenga capacidad real para decidir.

Según la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea el control debe significar una influencia determinante sobre los objetivos estratégicos y decisiones relevantes de la sociedad, y debe ser un control efectivo y funcional, y no meramente formal.

La titularidad de las acciones de TRAGSA corresponde a SEPI en un 51 %, el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) posee el 38,9 % y la DGPE un 9,9 %, que en conjunto representan el 99,8 % del capital social, en tanto que las CCAA y las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares son titulares de 1 acción cada uno, que en conjunto representan el 0,2 % del capital ANEXO X.

En el Consejo de Administración de TRAGSA, compuesto por 15 miembros, están representados el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, SEPI, el Ministerio de Hacienda y Función Pública, el FEGA y una CCAA, elegida anualmente, en representación de todas las AAPP accionistas minoritarias.

Conforme los estatutos, las decisiones de la Junta de Accionistas se adoptan, con carácter general por mayoría simple y los acuerdos del Consejo de Administración se adoptan por mayoría absoluta y en algún supuesto extraordinario por mayoría reforzada de 3/5. TRAGSA cuenta con una Comisión de Control Conjunto de los poderes adjudicadores, formada por diez miembros, pudiendo ser o no consejeros, a excepción del Presidente que siempre deberá ser miembro del Consejo de Administración. Las funciones de esa Comisión están definidas en el artículo 26 del Reglamento Interno del Consejo de Administración y consisten en:

- a) Análisis y profundización del ejercicio de la condición de medio propio personificado y servicio técnico, elevando las propuestas que estime procedentes para la mejora de su eficiencia, para contribuir a asegurar el cumplimiento del control conjunto del medio propio por parte de las administraciones públicas.*
- b) Someter a la Junta General de Accionistas y al Consejo de Administración de la sociedad los temas que considere que deben ser objeto de conocimiento o decisión por tales órganos.*
- c) Analizar los temas incluidos en el orden del día de cada sesión del Consejo de Administración de TRAGSA, y dar traslado, en su caso, de las consideraciones que estime pertinentes al Consejo a través del Consejero de TRAGSA designado en representación de las Administraciones minoritarias.*

Todo ello sin perjuicio de que, como manifiesta TRAGSA en sus alegaciones, al objeto de darle al sistema de control por los accionistas minoritarios rango jurídico, se pudiera estudiar la posibilidad de reforzarlo mediante una modificación del actual RD 69/2019 de 15 de febrero, que incorporase al texto los mecanismos ya existentes.

¹⁴ CNMC: Guía sobre contratación pública y competencia. Los encargos a medios propios y los convenios (G-2020-01).

Tarifas

Los artículos 32 y 33 de la LCSP establecen que las actuaciones de los medios propios serán compensadas por tarifas aprobadas por la entidad de la que depende el medio propio. Dichas tarifas se calcularán de manera que representen los costes reales de realización de las unidades producidas directamente por el medio propio, o por el coste efectivo de las actividades que se subcontraten con empresarios particulares, en el caso de que aquel sea inferior a las tarifas aprobadas. Esta previsión se encontraba previamente establecida en el artículo 24 del TRLCSP.

El RD 69/2019 determina que las tarifas se calcularán de manera que representen los costes reales totales, tanto directos como indirectos, así como los gastos generales; y regula la constitución y funcionamiento de una Comisión para la determinación de las tarifas de TRAGSA.

Cada ejercicio se publica en el BOE el acuerdo de la Comisión sobre la determinación de tarifas de TRAGSA, por el que se actualizan las tarifas y se revisan los coeficientes para la actualización de los precios simples en actuaciones no sujetas a impuestos, así como los porcentajes de costes indirectos y de gastos generales aplicables a las actuaciones a realizar para las entidades respecto de las cuales tengan la consideración de medio propio personificado y servicio técnico.

Se han realizado comprobaciones para verificar que los expedientes de encargo contemplan expresamente la compensación mediante las tarifas vigentes a la fecha del encargo, su aplicación en los presupuestos y que los porcentajes de gastos generales y costes indirectos se aplican correctamente, con los resultados que seguidamente se exponen.

Los coeficientes de actualización incrementan los precios de las tarifas con la finalidad compensar el IVA que soporta TRAGSA en sus operaciones con terceros y que no es deducible en los encargos que recibe de las Administraciones Públicas que, por no estar sujetos a este impuesto o su equivalente en Canarias, Ceuta y Melilla, se facturan sin estos impuestos.

Se ha observado que TRAGSA aplica estos coeficientes de actualización a los costes del personal asignado a los encargos, por lo que obtiene un margen de beneficio por encima de su coste real, sobre todo teniendo en cuenta que la mayor parte de los encargos que recibe el medio propio no están sujetos a IVA o a impuestos equivalentes. Aunque en el escrito de alegaciones TRAGSA concluye que participando de la lógica del criterio señalado por el Tribunal de Cuentas de que la mano de obra no soporta IVA, la pretensión de que el coeficiente de actualización de los precios simples no se aplique a la citada mano de obra requeriría de la modificación del artículo 6.5 del RD 69/2019, de 15 de febrero, el citado artículo se refiere a los coeficientes de actualización de los precios simples de los encargos de servicios en la medida en que no resulten deducibles, por lo que no incluye a la mano de obra, siendo suficiente la interpretación del alcance de la norma.

En los ocho expedientes de la muestra que se citan en el ANEXO XI, no consta expresamente que la compensación de los trabajos se realizara de acuerdo con las tarifas vigentes de TRAGSA. Además, se han advertido las siguientes incidencias en la aplicación de las tarifas en los 2 expedientes que se citan a continuación:

- Expediente 1927152, se trata de un convenio celebrado entre un Ayuntamiento, y un Ministerio con fecha 12 de febrero de 2017, que tiene como objeto *“Proyecto de Ejecución. Urbanización fase 1ª-2 dentro de fase 1ª de unidad de ejecución UE-1 SUS-19 autovía norte en la Carlota, Córdoba”*. Aunque se establece que TRAGSA facturará de acuerdo con su sistema de tarifas, se han detectado unidades precios a los que no se les aplicó la tarifa vigente. Los precios aplicados fueron inferiores a las tarifas, la unidad I04009 se facturó a 1,28 euros frente a los 1,34 euros de la tarifa correspondiente, para la unidad I06022 la diferencia con la tarifa es de 95,94 euros y para la unidad I06026 es de 63,88 euros.

- En el expediente 0611402 *“Suministro e instalación de andenes prefabricados en 4 estaciones Racionalizadas de la línea 500 de la Red Convencional de ADIF. 5 de junio de 2022”*. No se aplicaron las tarifas de TRAGSA en esta actuación, habiendo aplicado precios superiores a las tarifas.

Los porcentajes de gastos generales y de costes generales se aplicaron correctamente en todos los expedientes examinados. No obstante, se han detectado algunas certificaciones en las que estos conceptos no están desglosados.

En los 21 expedientes que se relacionan en el ANEXO XII, no consta el presupuesto aprobado por la entidad que realiza el encargo, lo que ha impedido verificar si se ajusta a las tarifas. Tampoco los 11 expedientes de emergencia relacionados en el ANEXO XIII contienen presupuesto detallado.

En los 2 expedientes que se citan a continuación se han detectado otras incidencias relacionadas con la aplicación de las tarifas de TRAGSA:

- En el expediente 0889074 *“Proyecto de regadío en la comunidad de regantes (año 2018), orden de 16 de marzo, referente al decreto 82/2016, de 21 de junio”*, que corresponde a un contrato adjudicado por una Comunidad de Regantes a TRAGSA, el presupuesto para la ejecución de este contrato se realizó conforme las tarifas vigentes a la fecha del contrato, a las que adicionalmente se aplicó una baja del 8,5771353 %, lo que pudo afectar a la competencia del mercado.
- El expediente 0131802 *“Actuaciones complementarias de carácter medioambiental y de protección de cauces durante la ejecución de los trabajos de lavado de túneles en la línea de alta velocidad Madrid – Galicia. Tramo: Pedralba de la pradería – Taboadela”*, contiene un presupuesto aprobado, pero los precios de las unidades que lo componen no se corresponden con las tarifas de TRAGSA, ya que se trata del presupuesto base para una contratación que no llegó a licitarse. Aunque se tiene constancia de la existencia de correos electrónicos en los que TRAGSA remitió a la entidad un presupuesto elaborado con las tarifas, este no llegó a aprobarse. No obstante, debe destacarse la identidad de los importes entre el presupuesto elaborado por la entidad para la licitación, cifrado en 1.735.611,19 euros (sin IVA), y el elaborado por TRAGSA de acuerdo con las tarifas, que asciende a 1.735.554,53 euros. Lo que pone en cuestión que los precios de las tarifas sean inferiores a los del mercado, sin considerar la posible baja que se hubiera obtenido en el procedimiento de licitación.

II.2.2.- Gestión de expedientes y justificación de los encargos

En este epígrafe se muestran los resultados de las verificaciones en los expedientes de la muestra obrantes en los archivos de TRAGSA, para comprobar si el objeto de los encargos es concreto y determinado, que las prestaciones a realizar están definidas, responden a tareas auxiliares de apoyo técnico especializado y no suponen la cesión de titularidad de la competencia de la entidad que hace el encargo.

También se ha analizado si esos expedientes son homogéneos en cuanto a su preparación, formalización, ejecución, seguimiento y control; y si los encargos están motivados y documentados. Asimismo, se ha comprobado si en dichos expedientes consta la justificación de ausencia de medios materiales y/o humanos para ejecutar las prestaciones que constituyen el objeto del encargo por parte de la entidad que realiza el encargo y la manifestación de que el encargo obedece a una necesidad puntual y no a un defecto estructural de ausencia de medios personales y/o materiales de las entidades, habiendo prestado especial atención a los encargos plurianuales y a las prórrogas.

Previsiones en los encargos: modificaciones, plazo de duración, anualidades presupuestarias y periodos de certificación o recepción

TRAGSA tiene la condición de medio propio personificado y servicio técnico de la AGE, las CCAA, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, los Cabildos y Consejos Insulares, las Diputaciones Forales del País Vasco, las Diputaciones Provinciales y de las entidades del sector público dependientes de cualquiera de ellas, siempre que sean accionistas. Este hecho implica que los encargos que estas entidades realizan a TRAGSA sean de ejecución obligatoria para esta.

Esta obligatoriedad se ha puesto de manifiesto en todos los encargos analizados -salvo los contratos, convenios y los encargos realizados a TRAGSATEC, pero ejecutados por TRAGSA, que tienen la consideración de no obligatorios-, y se manifiesta, entre otros, en que las resoluciones o actos en los que se formaliza el encargo excluyen cualquier cláusula por la que TRAGSA pueda resolver, modificar, interpretar unilateralmente el encargo, así como suspenderlo o desistir de su realización. En todos los expedientes, las instrucciones fueron fijadas unilateralmente por la entidad que realizó el encargo.

En este sentido, el RD 69/2019, que regula la preparación y formalización de los encargos, establece que las actuaciones obligatorias deben estar definidas en proyectos, memorias, pliegos u otros documentos técnicos y valoradas en su correspondiente presupuesto. Estos documentos deben ser aprobados con carácter previo a la formalización del encargo y a su comunicación a TRAGSA. En el análisis de las previsiones establecidas en los encargos, se ha tenido en cuenta, además de lo dispuesto en el encargo formalizado, lo establecido en los pliegos de condiciones técnicas y administrativas, en el caso de que existieran.

En cuanto a la previsión de las modificaciones de los encargos, considerada como una buena práctica, no se contempla esta posible incidencia en el 42 % de la muestra analizada, que afecta a los 36 expedientes obrantes en los archivos de TRAGSA y relacionados en el ANEXO XIV. En los encargos realizados por TRAGSA procedentes de TRAGSATEC, tampoco se contemplan las posibles modificaciones, si bien estos expedientes tienen el carácter de no obligatorios, aunque el encargo originario a una de las empresas del grupo sí tiene carácter de obligatorio.

- En los encargos 0460402, 0461772 y 0461782 "*Mantenimiento de pistas, jardines, cuadras e infraestructura del recinto del Hipódromo de la Zarzuela de Madrid*" para, respectivamente, el primer, tercer y cuarto trimestre de 2021, se han producido "de facto" modificados, ampliando el importe del encargo, sin que se haya formalizado esta modificación. En el expediente 0460402, el importe de la modificación fue superior al del encargo en 24.160,69 euros (IVA incluido); en el expediente 0461772, el importe superó en 43.452,26 euros (IVA incluido) al encargo; y la ampliación del expediente 0461782 superó en 1.825,23 euros (IVA incluido) el importe del encargo inicial.
- Aunque en el expediente 1928173 "*Obras de terminación de la Biblioteca Pública del Estado en Córdoba*" hay constancia de una modificación del proyecto y del encargo por importe inferior al 20 %, la conformidad de esta modificación por parte de TRAGSA está sin formalizar.
- Los encargos 1220218 y 1220268 "*Construcción, montaje y desmontaje de instalaciones provisionales para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias*" e "*Instalación de módulos prefabricados para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias*" traen causa en dos Resoluciones de emergencia, por 4,5 y 5 millones de euros, respectivamente. El coste de estas actuaciones ascendió a 12,2 millones de euros, con un exceso de ejecución de 2,7 millones respecto de lo consignado en el presupuesto. A 30 de septiembre de 2022 estaba pendiente de tramitación administrativa el abono de las unidades

ejecutadas fuera de presupuesto. Estos encargos no fueron ejecutados con los medios propios de TRAGSA que únicamente aportó los suministros y alquileres adquiridos a terceros, habiendo subcontratado los trabajos de montaje, por lo que la Sociedad actuó como un mero intermediario. El margen de beneficio obtenido por TRAGSA en estos encargos fue de 540.702,7 y 324.124,01 euros, respectivamente, debido básicamente a la diferencia entre el precio de los contratos con terceros (suministros y los alquileres) y las tarifas aplicadas a esas unidades de obra. Las relaciones valoradas adolecen de la firma de conformidad del director de las obras designado por la Administración, al igual que las dos únicas actas de recepción parcial existentes por importe conjunto de 4,5 millones, levantadas en febrero y marzo de 2022 por trabajos del expediente 1220218.

- En los expedientes 1229093 *“Ejecución de obra para la reparación de pilares de planta baja de la RMP de Taliarte”*, 0466303 *“Ejecución de las obras de acondicionamiento del edificio de uso administrativo sito en la plaza del Marqués de Salamanca n.º 8 Madrid”* y 1611015 *“Recogida selectiva residuos”*, se ha identificado la existencia de prórrogas y/o ampliaciones del plazo de ejecución cuya documentación no obra en el expediente.

El RD 69/2019 también establece que, en la documentación de los encargos, deberán figurar, entre otros, la denominación, su objeto, el plazo de ejecución, las anualidades presupuestarias con sus correspondientes importes, los periodos de certificación o en su caso recepción, y el cargo de la persona designada por el poder adjudicador que confiere el encargo como director de los trabajos.

En el 7 % de los expedientes analizados proporcionados por TRAGSA en la fiscalización, no consta el **plazo de ejecución** de las actuaciones encargadas, lo que afecta a los seis expedientes relacionados en el ANEXO XV (entre los que se incluyen de emergencia). Tampoco figura el plazo de ejecución en las cuatro actuaciones ejecutadas por TRAGSA, pero cuyo encargo se realizó a TRAGSATEC.

En el 14 % de los expedientes de encargo analizados, sin considerar los de emergencia, no consta en la documentación proporcionada por TRAGSA que se determinaran los **periodos de certificación, o de recepción**, lo que afecta a los doce expedientes relacionados en el ANEXO XVI.

En los encargos entre empresas del Grupo, provenientes de terceros, tampoco se han determinado los periodos de certificación o recepción en ninguno de los expedientes examinados que, además, tienen el carácter de no obligatorios.

Publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público

Se ha verificado si, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 63.6 de la LCSP, para garantizar la aplicación del principio de transparencia, los encargos se han publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, habiéndose observado que, de los 85 expedientes analizados, el 31 % no figuran en la Plataforma, lo que afecta a los 26 expedientes que se detallan en el ANEXO XVII.-1/2. No obstante, se han publicado en los portales de transparencia de las correspondientes entidades locales o CCAA cuatro expedientes de encargo.

Algunos encargos se han publicado en el apartado “documentos” de la Plataforma en lugar de la sección de “encargos”, que es donde deberían haber figurado, lo que dificulta su localización y acceso. Esta incidencia se ha detectado en, al menos, los ocho expedientes que seguidamente se identifican: 0120111, 0120133, 0129342, 1230041, 1221161, 1220231, 0729111 y 1939632.

Autorización del Consejo de Ministros

Cuando el importe del gasto derivado del encargo sea igual o superior a 12 millones de euros, y cuando las modificaciones de los citados encargos superen el 20 % del importe del encargo, los poderes adjudicadores del sector público estatal necesitan autorización del Consejo de Ministros. Se ha verificado en los archivos de TRAGSA el cumplimiento de este requisito en los dos expedientes de encargo de importe superior a 12 millones de euros, pertenecientes al sector público estatal, con el siguiente resultado:

- Solamente en el expediente 0466303 “Ejecución de las obras de acondicionamiento del edificio de uso administrativo sito en la Plaza del Marqués de Salamanca n.º 8 de Madrid”, encargado el 14 de julio de 2016, se menciona la existencia del acuerdo, aunque no está adjunto al expediente.
- No hay constancia del citado acuerdo en el otro expediente, el identificado como 5317024 “Separata del embalse principal del proyecto integrado de mejora y modernización de los regadíos de Labastida-Briñas-Ábalos-San Vicente de la Sonsierra-Laguardia-Navaridas-Elciego y otros en el margen izquierdo del Ebro. Fase III Embalses regulados. Zona III Laguardia-Navaridas-Elciego y otros (Álava)”, el 30 de noviembre de 2017.

Concreción del objeto de los encargos y cesión de competencias

Aunque el artículo 32 de la LCSP no contiene una mención expresa sobre la justificación de los encargos, los mismos deben ir acompañados de la memoria a que se refiere el artículo 10 del Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero, por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA, debiendo formar parte de la misma la expresión de la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse con el encargo, las cuales deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria. Se ha verificado en los expedientes proporcionados por TRAGSA en la fiscalización si, las entidades han motivado los encargos y determinado con precisión su naturaleza y extensión en la documentación del expediente correspondiente.

Se ha observado que, con carácter general, los encargos que tienen por objeto la ejecución de obras, este se encuentra detallado en el expediente. Sin embargo, en los encargos constitutivos de un servicio, es frecuente la utilización de términos genéricos como “mantenimiento” o “limpieza”, sin que los mismos se encuentren suficientemente definidos o desarrollados, lo que conlleva una imprecisión en la identificación del objeto del encargo.

De acuerdo con la documentación aportada, se ha detectado que el objeto de los encargos no está suficientemente delimitado en los ocho expedientes que se citan en el ANEXO XVIII .

En ninguno de los encargos analizados se ha observado cesión de las competencias propias del ente que realiza el encargo a TRAGSA.

Motivación y documentación

Se ha observado en los expedientes de la muestra, proporcionados por TRAGSA en la fiscalización, que la práctica habitual consiste en motivar los encargos en aspectos legales fundamentados en la naturaleza jurídica del encargo y del medio propio al que se le realiza, sin hacer referencia a otras motivaciones relativas a la idoneidad de este recurso, o mayor eficacia frente a la contratación. Si bien la citada omisión no constituye infracción alguna del ordenamiento jurídico, puesto que tal y

como afirma la entidad fiscalizada en su escrito de alegaciones la motivación de la opción por el medio propio en lugar de por la contratación pública no resulta exigida por la ley, la inclusión de tal justificación en los encargos constituiría una buena práctica al servicio del control de eficacia establecido en el artículo 86.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Solamente se ha motivado la idoneidad del recurso al medio propio, frente a la contratación pública, en ocho expedientes, los cuales se relacionan en el ANEXO XIX, que representan el 9 % de la muestra analizada, aunque no van acompañados de informes justificativos al respecto. En siete expedientes de la muestra, los identificados en el ANEXO XX, no consta ninguna motivación para el encargo.

Por lo que respecta a la **falta de medios**, deben destacarse dos expedientes, los cuales, si bien aparecen motivados por falta de medios materiales y personales, imponen, no obstante, la obligación a TRAGSA de utilizar los recursos materiales y personales de la propia Entidad y de la empresa que venía prestando el servicio:

- Se trata del expediente 0460684 que tiene como objeto los “*servicios de explotación (operación y mantenimiento) de la Etap de Griñón*” y del expediente 0461174 cuyo objeto es los “*servicios de operación y mantenimiento de las Edar del Grupo Tres Cantos y Grupo Gascones*”. Ambos encargos se motivaron por falta de medios personales y materiales apropiados. No obstante, en las cláusulas se estableció que la Entidad pondría a disposición de TRAGSA, los materiales, maquinaria y medios auxiliares necesarios, los bienes inmuebles y medios informáticos que se requiriesen para el adecuado desarrollo de la actividad encargada, así como los vehículos propiedad de esta. Asimismo, se estableció que TRAGSA subrogaría al personal correspondiente de la empresa que venía ejecutando la actividad objeto de este encargo que, a su vez, a la finalización del encargo, sería subrogado de nuevo por la entidad que realizaba el encargo.

Por su parte, los encargos de TRAGSATEC ejecutados en todo o en parte por TRAGSA no están motivados, ni van acompañados de memoria explicativa alguna que justifique las razones por las que estas actuaciones se ejecutan por una empresa diferente de la destinataria del encargo.

Justificación de ausencia de medios materiales y/o humanos para ejecutar las prestaciones que constituyen el objeto del encargo por parte de la entidad que realiza el encargo

En 47 ocasiones, que representa el 55 % de la muestra, ANEXO XXI, los expedientes proporcionados por TRAGSA en la fiscalización no van acompañados de **la justificación de la entidad que realiza el encargo de la falta de medios personales y materiales** para realizar las actuaciones objeto de encargo, al igual que ocurre en los encargos entre las empresas del Grupo, en este caso, los realizados por TRAGSATEC.

Aunque el artículo 10.5 del RD 69/2019 establece que el poder adjudicador deberá adjuntar al documento de formalización del encargo, la memoria, pliegos, proyecto y presupuesto, firmados por el órgano competente y la justificación de la publicación del documento de formalización en la Plataforma de Contratación que corresponda, se ha observado que dichos expedientes carecen de **homogeneidad** en cuanto a su preparación, formalización, ejecución, seguimiento y control. Cada poder adjudicador o entidad utiliza modelos y procedimientos distintos en su tramitación.

La mayoría de los expedientes de TRAGSA fiscalizados están incompletos y faltan algún tipo de documentación, por lo que sería deseable que TRAGSA trasladara al poder adjudicador la necesidad de que los encargos contengan todos los documentos necesarios para ejecutarlos, transmitiendo la importancia de esta cuestión, sin perjuicio de que, como indica TRAGSA en sus

alegaciones, los encargos son órdenes de ejecución obligatoria, y que una vez recibidos, si cumplen los requisitos legales, no puede eludir su cumplimiento. Los documentos que faltan en los expedientes son, en su mayor parte, la memoria, el presupuesto aprobado y/o el pliego de prescripciones. Además, ninguno de los 85 expedientes analizados contiene el justificante de publicación del encargo en la Plataforma de Contratación del Sector Público. En el ANEXO XXII se relacionan los 36 expedientes afectados por esta incidencia, excluidos los de emergencia.

En particular, se destacan los siguientes:

- En el expediente 1567102 "*Proyecto de obras y actuaciones para la mejora de la conectividad longitudinal y restauración y mejora de la calidad de la vegetación de ribera en el ámbito de la demarcación hidrológica del Júcar*" la información aportada sobre las contrataciones realizadas con terceros -subcontratación- y el personal imputado al encargo no corresponden a este expediente, lo que ha impedido realizar las comprobaciones necesarias en estos ámbitos.
- En el expediente 0611402 *Suministro e instalación de andenes prefabricados en 4 estaciones racionalizadas de la línea 500 de la red convencional de ADIF*", sólo constan relacionados los albaranes desde el mes de octubre de 2022, aunque la obra empezó en marzo de dicho año.
- En el expediente 0881696 "*Apoyo en la emergencia sanitaria por presencia de carbunco bacteridiano en Extremadura*" no obra la relación y el coste de los medios humanos asignados al encargo.
- En los expedientes 0729111 "*Proyecto de solución del tránsito peatonal en la desembocadura del Río Belcaire en el término municipal de Moncofa (Castellón)*" y 1561145 "*Reparto de frutas y hortalizas, desarrollo de medidas educativas, de acompañamiento, publicidad, seguimiento y evaluación del programa escolar del consumo de frutas, hortalizas y leche en centros escolares de Castilla-La Mancha, durante el curso 2020-21*" la relación de las contrataciones realizadas con terceros está incompleta.

II.2.3.- Seguimiento y control de los encargos

En este epígrafe se exponen los resultados de las comprobaciones realizadas sobre la documentación proporcionada por TRAGSA para verificar si en los pliegos del encargo está previsto el sistema de control y seguimiento por parte de la entidad que realiza el encargo, en especial para decidir sobre las cuestiones que pudieran suscitarse durante su ejecución. Asimismo, se ha comprobado si en dicha documentación se ha dejado constancia del control realizado por parte de la entidad que realiza el encargo, y se ha comprobado el personal asignado a los encargos, sus características y condición y, en su caso, que no haya habido ausencia de identidad entre los datos ejecutados y los ofertados.

Establecimiento de controles en los encargos, contratos o convenios realizados por TRAGSA

Aunque, con carácter general, en los expedientes proporcionados por TRAGSA en la fiscalización se establecen **controles** para la ejecución de las actuaciones por la entidad que realiza el encargo, principalmente mediante la figura del director de responsable del encargo y la elaboración de certificaciones mensuales, a partir de las relaciones valoradas de las unidades ejecutadas, se han observado algunas deficiencias a la hora de ejercer los controles adecuados durante la ejecución de los encargos, en los casos que se señalan más adelante.

No figura que se haya establecido ningún tipo de control para la ejecución del encargo en los cuatro expedientes siguientes:

- Expediente 0345224 “Red de riego (presión natural) de los sectores XVIII y XIX de Monegros II (Huesca)”, de 13 de septiembre de 2005.
- Expediente 0731224 “Proyecto construcción de un depósito para la extinción de incendios forestales en el término municipal de Pinet, Valencia”, de 31 de marzo de 2021.
- Expediente 4329111 “Apoyo al uso público en la vertiente cántabra del parque nacional de los Picos de Europa (2019-2022)”, de 3 de mayo de 2018.
- Expediente 1567102 “Proyecto de obras y actuaciones para la mejora de la conectividad longitudinal y restauración y mejora de la calidad de la vegetación de ribera en el ámbito de la demarcación hidrológica del Júcar”, de 1 de diciembre de 2017.

No obstante, en los expedientes proporcionados por TRAGSA consta que algunos poderes adjudicadores han establecido controles que pueden considerarse **buenas prácticas**, como los que se citan seguidamente:

1. Establecimiento de reuniones periódicas técnicas entre el director técnico de la encomienda y el coordinador técnico de TRAGSA (expedientes 1229023 y 0131802).
2. La previsión en el Pliego de Prescripciones Técnicas de nombramiento de un director de servicio que velará por el cumplimiento y aplicación de las disposiciones del encargo y del pliego de prescripciones técnicas particulares, desempeñando las funciones de coordinación administrativa y económica de los trabajos. Sus funciones consistían, entre otras, en exigir la acreditación y cualificación técnica y legal del personal técnico de TRAGSA y de los trabajos técnicos realizados por dicho personal, la supervisión del Plan de Trabajo propuesto por TRAGSA, proponer modificaciones al Pliego, y evaluar sus posibles incidencias en el presupuesto y plazo del encargo (expediente 1939632).
3. Remisión por TRAGSA, con periodicidad diaria, de correo electrónico con la copia de los documentos de control de grupos y de hojas de reclamaciones. Además, TRAGSA debería elaborar una memoria mensual en la que se detallaran las actuaciones llevadas a cabo y, en su caso, las incidencias (expediente 0120111).
4. La Entidad se reserva la facultad de inspeccionar el estado de conservación de todos los bienes e instalaciones, así como del funcionamiento de los servicios, pudiendo solicitar a TRAGSA la remisión de informes sobre la ejecución de los trabajos. También deberá llevar un libro-inventario de registro de bienes muebles (expediente 0638343).
5. Se designa a un gestor del encargo que podrá requerir, por escrito, a la empresa TRAGSA cuantos extremos considere oportunos, además de dirigir, supervisar y vigilar la ejecución, así como llevar a cabo cuantas visitas a obra considere necesarias (expediente 1210313).
6. Además de las certificaciones mensuales, a la finalización del plazo de ejecución del encargo, TRAGSA entregará un informe comprensivo de todas las actuaciones desarrolladas, que se dirigirá al director del encargo (expediente 1219232).
7. Se establecen fechas parciales dentro del plazo de ejecución total para que se vayan consensuando y supervisando por el Consorcio los distintos hitos (expediente 0732143.).

Control efectivo durante la ejecución del encargo, contrato o convenio

Se ha verificado si de la documentación proporcionada por TRAGSA se desprende que el control establecido se ha realizado de manera efectiva por la entidad durante la ejecución del encargo, contrato o convenio, habiéndose comprobado que, con carácter general, este control consta haberse realizado, quedando ello acreditado mediante la firma de los directores del encargo, tanto en las relaciones valoradas, como en las certificaciones. Si bien, en ocasiones, se adjuntan facturas firmadas por ambas partes, o actas de recepción, no se ha constatado que queden acreditados en los expedientes de TRAGSA otro tipo de controles tales como reuniones, y solicitudes y emisión de informes.

Como resultado de dicha verificación se ha observado que en los catorce expedientes relacionados en el ANEXO XXIII , que representan el 16 % de la muestra analizada, no se ha dejado constancia de ningún tipo de control, siendo por otro lado insuficiente el realizado, con el detalle que se muestra, de los que seis son de emergencia.

Esta ausencia de control efectivo se hace más evidente en los encargos que se realizan entre las empresas del Grupo. En los expedientes analizados, aquellas actuaciones en las que el cliente es TRAGSATEC, no se han establecido controles específicos para los encargos, o la parte de ellos, que ejecuta TRAGSA, cuya exposición se desarrolla en el subapartado II.5.

Análisis sobre el personal ofertado en los encargos, el imputado y el que se factura

La verificación de que el **personal asignado** a los encargos es el que efectivamente ha ejecutado las actuaciones no ha podido completarse debido a que en los expedientes examinados no hay constancia de que se haya aprobado por TRAGSA una asignación previa de personal. En consecuencia, solamente se ha podido comprobar este extremo en aquellos expedientes en los que consta un presupuesto aprobado o memoria explicativa con el detalle de la clase o categoría de las personas que deben asignarse a los trabajos elaborada por la entidad que realizó el encargo. En el análisis realizado, se han encontrado las siguientes incidencias:

- Expediente 0638343 “*Mantenimiento de instalaciones y servicios necesarios para la difusión y promoción cultural del parque arqueológico de Segóbriga*” de 29 de agosto de 2018. Los perfiles de los medios humanos detallados en el presupuesto y en la memoria no coinciden con las relaciones de personas asignadas los trabajos.
- Expediente 0729111 “*Solución del tránsito peatonal en la desembocadura del río Belcaire en el T.M. de Moncofa (Castellón)*” 3 de julio de 2019. En el proyecto se detalla la mano de obra necesaria para ejecutar los trabajos -capataz, oficial 1ª, oficial 2ª, jefe de cuadrilla, peón especializado, peón, titulado medio, y auxiliar de campo-, que no coincide en su totalidad con la relación de personas asignadas, que comprende las siguientes categorías: -capataz, encargado técnico, ingeniero técnico agrícola, ingeniero técnico forestal, licenciado en ciencias ambientales, oficial especialista y práctico topografía-.

Se ha observado ausencia de identidad entre la clase o categoría del tipo de personal imputado con el que figura en las relaciones valoradas en los 11 expedientes que se indican en el ANEXO XXIV, que representan el 13 % de la muestra. En otros 10 expedientes que se relacionan en el ANEXO XXV las fechas de los cargos en el fichero de las personas asignadas, no guardan relación con las de las certificaciones.

En particular, cabe mencionar que, en el expediente 0461782 “*Mantenimiento de pistas, jardines, cuadras e infraestructura del recinto del Hipódromo de la Zarzuela de Madrid, para el cuarto trimestre del 2021*”, en el expediente no obra la información correspondiente a las mensualidades del personal imputado, lo que ha impedido examinar su correspondencia con los meses de ejecución del encargo.

Por otro lado, en el 34 % de la muestra examinada, se ha observado que, con frecuencia, existe una falta de correlación entre el contenido de los encargos recibidos por TRAGSA y la cualificación del personal que se asigna a la ejecución de los mismos, siendo frecuente que el personal asignado carezca de la formación requerida o, en otros casos, que su formación exceda de la necesaria para la realización de las actuaciones. Esta circunstancia puede ser indicativa, en algunos casos, de la falta de idoneidad de los medios de los que TRAGSA dispone para el cumplimiento de los encargos que asume, comprometiéndose con ello el nivel de eficiencia y rentabilidad económica que daría satisfacción a las previsiones del artículo 86.2 a) de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Los 29 expedientes afectados por esta incidencia se relacionan en el ANEXO XXVI.

II.3.- ¿EN QUÉ MEDIDA TRAGSA EJECUTA LA PRESTACIÓN DEL ENCARGO CON SUS PROPIOS MEDIOS MATERIALES Y PERSONALES? Y, EN CASO DE RECURRIR A LA SUBCONTRATACIÓN, ¿RESPETA LOS LÍMITES PERMITIDOS?

En este epígrafe se muestran los resultados obtenidos de las comprobaciones y verificaciones realizadas en el área de contratación con terceros (subcontratación). En esta área se ha comprobado si, antes de la formalización del encargo, ha quedado constancia de que TRAGSA ha certificado que dispone de los medios personales y materiales para ejecutarlo.

También se ha analizado los procedimientos para la subcontratación y si estos son conformes a la legislación vigente en materia de contratos del sector público. En particular, se ha comprobado que la subcontratación y su control están contemplados en el expediente del encargo y se ha verificado si los trabajos subcontratados no superan el 50 % del encargo, salvo que se haya basado en razones de seguridad, en la naturaleza de la prestación que requiera un mayor control en su ejecución o en razones de urgencia que demanden una mayor celeridad en su ejecución.

Dentro de esta área se ha analizado también la contratación temporal de trabajadores, para valorar si pudiera ser una forma de contratación con terceros.

Contratación con terceros

En cuanto a la regulación de la subcontratación en los encargos, aunque existe una normativa reguladora, en el artículo 32.7 de la LCSP y, en particular, para el Grupo TRAGSA en el artículo 14, del RD 69/2019, resulta conveniente que este extremo quede regulado en los expedientes de encargo, teniendo gran importancia concretar sus límites y los controles específicos.

La limitación a la subcontratación del 50 % sobre el importe del encargo establecida de manera general en la ley, puede rebajarse en el encargo por la entidad que realiza el encargo, e incluso modular sus excepciones teniendo en cuenta la naturaleza del encargo, con el objetivo de que las actuaciones no sean realizadas en su mayor parte por terceros ajenos al medio propio, que pueden escapar del control de la entidad que realiza el encargo. Teniendo en cuenta que la ley excluye de esta limitación aquellas prestaciones parciales (suministros o servicios auxiliares) que no constituyen una parte diferenciable de la prestación principal, si se considerara su importe a la hora de tener en cuenta la contratación con terceros que realiza el medio propio supondría, en ocasiones, un elevado porcentaje de externalización de la actuación encargada.

La contratación con terceros, debe ser objeto de regulación y de control por la entidad que realiza el encargo, y debería regularse el procedimiento mediante el cual se va a realizar este control.

Aquellos encargos que incluyen el control de la subcontratación han establecido un procedimiento de comunicación continua por parte de TRAGSA. En un primer momento, antes de la formalización del encargo, mediante la previsión de la subcontratación necesaria para la ejecución del encargo, con autorización expresa de la entidad u organismo que hace el encargo, durante la ejecución del encargo, con la notificación por parte de TRAGSA de los contratos realizados, con la información sobre las actuaciones que van a realizar los contratistas, sus importes, los procedimientos de licitación utilizados, etc. y con la verificación por parte de la que realiza el encargo de que se está respetando la legislación vigente.

TRAGSA cuenta con la instrucción interna: “*GPR07, Instrucción interna para la contratación de trabajos con terceros en el Grupo Tragsa*”, que regula el procedimiento a seguir, en la que se establece que, previo al encargo formal, hay que hacer un estudio paralelo en el que se determinen las unidades a contratar con terceros, e impone el deber de informar a la Administración, antes del inicio de los trabajos, la parte que se va a subcontratar, tanto en el alcance, como en la cuantía, del importe previsto. Esta declaración de la subcontratación debe estar firmada por el Gerente de Zona/Territorial y, en caso de superar el 50 % debe ser aprobada por la Dirección.

La instrucción establece que, durante la ejecución del encargo, debe haber una comunicación constante con la entidad que realiza el encargo, a los efectos de informar de todos los procedimientos que se están llevando a cabo para la ejecución del encargo por subcontrata, así como, en su caso, de la imposibilidad de ejecutar el encargo, cumpliendo con el requisito de la subcontratación, a los efectos de una renuncia o modificación del encargo. Asimismo, asienta los criterios para la consideración de los contratos con terceros como subcontratación. Así, no se considera subcontratación:

1. La contratación de servicios informáticos, para los que deba garantizarse unos niveles de compatibilidad, integridad, fiabilidad, confidencialidad y seguridad prefijados en las redes y los sistemas.
2. La adquisición de suministros o materiales auxiliares o instrumentales que no formen una parte autónoma y diferenciable de la prestación principal.
3. La prestación de un servicio complementario (ej. vigilancia de obra) salvo que el servicio que se contrata con un tercero forme parte explícita del objeto principal del encargo a TRAGSA como unidad de obra individualizada.
4. En ningún caso los suministros son subcontratación.
5. El alquiler de maquinaria sin conductor es un suministro y no tiene carácter de subcontratación.
6. Tampoco tiene la consideración de subcontratación las colaboraciones de empresas del Grupo.

Si bien los apartados 1 y 2 están recogidos expresamente en la LCSP, los restantes supuestos responden a una interpretación de la norma realizada por TRAGSA.

La instrucción también contempla que la determinación de lo que es subcontratación requiere de un análisis individualizado del contrato en cuestión y el detalle de sus particularidades concretas. Considera que no habrá subcontratación en la medida en que el contrato no imponga plazos de terminación, calidad del producto terminado y no se corresponda con la ejecución de una parte completa, individualizada e individualizable del encargo. Por el contrario, se considera subcontratación los contratos con terceros para ejecutar partes o unidades del proyecto del encargo. Es decir, cuando se ejecuta una parte específica y diferenciable del contrato principal.

Los resultados del análisis realizado de los expedientes de la muestra, excluidos los de emergencia y los convenios con las Comunidades de Regantes, se exponen a continuación:

- En ninguno de los expedientes de la muestra consta el estudio de TRAGSA que determine las unidades a contratar con terceros, previo al encargo formal.
- El 19 % de los expedientes no contienen ninguna referencia a la contratación con terceros por parte del medio propio y afecta a los 13 que se relacionan en el ANEXO XXVII .
- El 59 % de los expedientes no contemplan control de la subcontratación, que afecta a 41 expedientes, relacionados en el ANEXO XXVIII.

Se observa cierta discrepancia en los criterios aplicados por TRAGSA para considerar los contratos con terceros como subcontratación, como en el expediente 1210194 *“Obra de implantación de la red de saneamiento del Valle Crispín”* en el que se consideró subcontratación los suministros de materiales.

Las condiciones de gran parte de los encargos examinados están reguladas en los pliegos de prescripciones redactados para un procedimiento de contratación, con los términos, obligaciones de las partes y contraprestaciones, propias de los contratos. En particular, en el expediente 0729111 *“Solución del tránsito peatonal en la desembocadura del río Belcaire en el T.M. de Moncofa (Castellón)”*, el límite de subcontratación que figura en el pliego de prescripciones se limitó al 25 %, aunque en el encargo se limitó al 50 %.

De los expedientes analizados solamente en el proyecto 5317024 *“Separata del embalse principal del proyecto integrado de mejora y modernización de los regadíos de Labastida-Briñas-Ábalos-San Vicente de la Sonsierra-Laguardía-Navaridas-Elciego y Otros, en la Margen Izquierda, del Ebro. Fase III embalses reguladores. Zona III Laguardía-Navaridas-Elciego y otros (Álava)”* se establece la estimación de colaboración con empresarios particulares en un 33,23 %, pero no va acompañado de un informe adicional justificativo en el expediente.

Tampoco consta en ninguno de los expedientes, la comunicación de TRAGSA a la entidad de no superar el 50 % de subcontratación, ni la información periódica del porcentaje de subcontratación licitado y ejecutado, así como alguna otra información referida a la subcontratación durante la ejecución.

Con carácter general se ha verificado el cumplimiento de los límites de la subcontratación establecidos en la normativa, con las excepciones señaladas, salvo en los siguientes expedientes:

- Expediente 0466303 *“Ejecución de las obras de acondicionamiento del edificio de uso administrativo sito en la Plaza del Marqués de Salamanca n.º 8 de Madrid”*, encargado el 14 de julio de 2016, con un presupuesto de 69.682.886,50 euros y un plazo de ejecución de 30 meses. Las razones de realizar con rapidez el encargo estuvieron asociadas a la celeridad en su tramitación, en la medida en que la reducción de plazos anticipaba en el tiempo la reducción de arrendamientos. No obstante, el proyecto, que también había sido redactado por TRAGSA por encargo, fue objeto de 3 modificaciones y un adicional de ampliación de plazo, con lo que el plazo de ejecución se demoró hasta el mes de octubre de 2021, cuando se emitió la certificación final con un importe ejecutado de 92.210.867,38 euros, con un incremento del 32,3 % sobre el encargo inicial. Según la información disponible los contratos con terceros alcanzaron el 54,09 % del presupuesto de ejecución y los gastos de personal temporal el 540 %

del personal fijo. No obstante, no se ha podido verificar el porcentaje de subcontratación, porque en las relaciones valoradas se encuentran sin especificar las unidades subcontratadas, tampoco obra en el expediente ningún informe acreditativo de este extremo, acompañado de la relación de los contratos realizados con terceros, a excepción de la cuenta de gestión en la que las colaboraciones externas se han cifrado en 49.916.901,25 euros.

- Expediente 1947162 *“Obra del nuevo pabellón deportivo José Ramón López Díaz-Flor”*, encargado el 26 de diciembre de 2017, con presupuesto de 7.871.996,36 euros y un plazo de ejecución de 13 meses. Las razones de acudir al medio propio se fundamentaron en la necesidad de realizar las actuaciones a la mayor brevedad posible que permitieran la construcción del polideportivo. El proyecto que había sido elaborado por TRAGSATEC, fue modificado debido a los fallos del proyecto redactado, por lo que, según consta en el expediente, debería ser la empresa la que se hiciera cargo de los gastos derivados del modificado. Los trabajos se alargaron hasta el mes de marzo de 2022, en el que se emitió la última certificación de obra con un presupuesto de ejecución de 9.273.998,91 euros y habiendo superado ampliamente el plazo de ejecución inicialmente previsto hasta los 47 meses. Según consta en la información suministrada por TRAGSA el porcentaje de las colaboraciones externas fue del 50,97 %. No obstante, como en el caso del expediente anterior, no se ha podido verificar el porcentaje de subcontratación, porque en las relaciones valoradas se encuentran sin especificar las unidades subcontratadas, tampoco obra en el expediente ningún informe acreditativo de este extremo, acompañado de la relación de los contratos realizados con terceros, a excepción de la cuenta de gestión en la que las colaboraciones externas se han cifrado en 4.336.043,25 euros.
- Expediente 1210194 (A.40.20) *“Obra de implantación de la red de saneamiento del Valle Crispín”*, encargo realizado el 16 de junio de 2020, con presupuesto de 655.934,09 euros y un plazo de ejecución de 7 meses. Existe discrepancia en los importes de la subcontratación, en función de la fuente de información, así en la cuenta de gestión y en la información inicial suministrada, las colaboraciones externas ascendieron a 412.164,62 euros, el 57 % del proyecto ejecutado, pero en la última certificación que data del mes de octubre de 2021, acompañada de toda la documentación acreditativa a la subcontratación, este importe es de 312.129,71 euros, el 43,32 % del presupuesto de ejecución material que ascendió 720.581,10 euros. En cuanto a la proporción de los gastos de personal temporal en relación con el personal fijo se elevó al 93,99 %.
- Expediente 0729111 *“Solución del tránsito peatonal en la desembocadura del río Belcaire en el T.M. de Moncofa (Castellón)”*, encargo del 3 de julio de 2019. Teniendo en cuenta que el límite que se estableció en los pliegos es el 25 % y que el contrato del puente de madera, que debería ser considerado como subcontratación, se supera el límite de esta, al ser superior al 43 %.
- Expediente 0638343 *“Mantenimiento de instalaciones y servicios necesarios para la difusión y promoción cultural del parque arqueológico de Segóbriga”*, encargado el 29 de agosto de 2018. En la última relación valorada figura que el importe total subcontratado del encargo es de 69.465,69 euros, siendo la partida más elevada, el servicio de vigilancia que asciende a 62.194,50 euros. Sin embargo, en la relación de contrataciones con terceros, la suma del importe total es de 40.375,53 euros, sin que exista ninguna mención al concepto de vigilancia, sino que responden a mantenimiento, limpieza, fontanería, y otros servicios.

Entre los expedientes de la muestra seleccionada, se encuentran 9 en los que es TRAGSATEC quien realiza los correspondientes encargos a TRAGSA, y con la excepción de uno de ellos que corresponde a un encargo de gastos de estructura, el resto son actuaciones que realiza TRAGSA para TRAGSATEC en el marco de un encargo previo realizado a esta última. Estos encargos se formalizan mediante una ficha que se rellena a modo de encargo entre empresas del Grupo, acorde

con su norma interna. A estos encargos “*intragrupo*” no resulta de aplicación LCSP, debido a que TRAGSA no funciona como un medio propio de TRAGSATEC, sino que se relacionan como empresas del mismo grupo.

En los 8 expedientes analizados, se ha comprobado que cuando TRAGSATEC, en el marco de un encargo previamente firmado con alguna Administración Pública, encarga a TRAGSA una actuación o parte de ella, la contratación con terceros realizada a su vez por esta última queda al margen del cómputo de la subcontratación en el encargo principal. Este procedimiento realizado de acuerdo con lo establecido en su instrucción interna permite eludir el cumplimiento del porcentaje máximo establecido para la subcontratación.

De la documentación remitida de este tipo de “encargos” se desprende la ausencia de cualquier tipo de control realizado por parte de TRAGSATEC, o interno por parte TRAGSA, de las contrataciones realizadas con terceros y, además, en ocasiones las facturas internas están sin formalizar.

En las actuaciones ejecutadas por TRAGSA para encargos realizados a TRAGSATEC, los que han superado el 50 % de contratación externa, han sido:

- Expediente 0111953 “*Instalación sistema de ventilación en oficina situada en la Avenida Fernando Casas Novoa, nº 35 B, 1ª planta en Santiago de Compostela (A Coruña)*”, según los datos aportados, la parte que TRAGSATEC encarga a TRAGSA, el 67,99 %, es contratada en su totalidad externamente por esta última.
- Expediente 0461994 “*Impermeabilización de la presa de los Morales (Madrid)*”. El importe subcontratado por TRAGSA asciende al 63,31 % del total.
- Expediente 0871371 “*Instalación de piezómetros de cuerda vibrante y reparación de la tubería de desagüe de fondo de la presa de Torrejoncillo (Cáceres)*”. El importe subcontratado por TRAGSA es del 87,92 % del total.
- El proyecto matriz 1570094, que engloba los expedientes 1579194, 1570094, 1569214 y 1550034, ejecutados por TRAGSA alcanzaron una subcontratación del 58,85 %.

Los expedientes en los que se han identificado contrataciones realizadas por TRAGSA que no se han considerado como subcontrataciones en el encargo principal de TRAGSATEC, han sido los siguientes:

- Expediente 4211521 “*Acondicionamiento camino de acceso, explanación de finca y montaje de cerramiento perimetral, para el montaje de una instalación de presuelta de ejemplares de pigargo europeo en Pimiango (Asturias)*”. No consta en el certificado de las subcontrataciones realizadas por TRAGSATEC un contrato realizado por TRAGSA el 31 de diciembre de 2021, por importe de 263,65 euros en concepto de limpieza de edificios e instalaciones.
- Expedientes 1579194, 1570094, 1569214 y 1550034, un número de 19 contratos no están incluidos en el certificado de subcontratos de TRAGSATEC, otros 8 contratos están incluidos, pero con importes diferentes. El número total de contratos con terceros reportados en el certificado de TRAGSATEC asciende a 31 para la ejecución total del encargo, en tanto que el número de contratos reportado de TRAGSA asciende a 37 que corresponden solo a parte de las actuaciones parciales en las que se ha dividido el encargo matriz.
- Expedientes 0461994 “*Impermeabilización de la presa de los Morales (Madrid)*” y 0871371 “*Instalación de piezómetros de cuerda vibrante y reparación de la tubería de desagüe de fondo*”

de la presa de Torrejoncillo (Cáceres)”. En la relación de subcontratación de TRAGSATEC no aparecen los contratos con terceros suscritos por TRAGSA.

- En los expedientes 0111953 “Instalación sistema de ventilación en oficina situada en la Avenida Fernando Casas Novoa, nº 35 B, 1ª planta en Santiago de Compostela (A Coruña)” y 0881696 “Apoyo en la emergencia sanitaria por Carunco bacteridiano en Extremadura mediante trabajos con máquinas retroexcavadoras, incluido maquinista, para realizar enterramientos en la explotaciones ganaderas”, al no disponer de la información de subcontratación realizada por TRAGSATEC, no se ha podido realizar esta verificación.

Para el análisis de la contratación con terceros realizada por TRAGSA, que se registra como colaboraciones externas en la contabilidad de cada encargo -cuenta 6070, trabajos realizados por otras empresas/subcontrataciones-, se han analizado 15 contratos, correspondientes a 11 encargos de la muestra; de estos, 10 son contratos menores, 2 contratos abiertos simplificados, 1 negociado sin publicidad y, en 2 de ellos se desconoce el procedimiento seguido. Son los siguientes:

CUADRO N.º 2: CONTRATOS ANALIZADOS

(en euros)

Proyecto	Contrato	Clase de Contrato	Importe	Sobrecoste (*)
0345224	122438	Contrato de procedimiento desconocido	199.326,51	0,00
0749244	376055	Contrato Menor	6.160,00	1.293,60
0749244	373213	Contrato Menor	3.318,00	696,78
0466303	251131	Contrato de procedimiento desconocido	613.356,15	128.804,78
5317024	426831	Contrato Menor	771,54	162,02
5317024	453963	Contrato Menor	20.032,00	4.206,72
0621083	456829	Contrato Menor	11.439,00	2.402,19
0651272	457416	Contrato Menor	13.645,50	2.865,56
1631083	458721	Contrato Negociado Sin Publicidad	80.200,56	16.842,12
0120133	366158	Contrato Menor	14.996,52	3.149,27
0120133	389368	Contrato Menor	3.532,62	741,85
0550123	362767	Contrato Abierto Simplificado	1.697,56	0,00
0348094	292697	Contrato Menor	37.801,99	0,00
0348094	292696	Contrato Menor	34.255,56	0,00
0889074	339817	Contrato Abierto Simplificado	38.714,31	0,00

(*) El importe reflejado en la columna “sobrecoste” es aquel que corresponde al IVA u otro impuesto indirecto, cuando este no puede ser directamente repercutido a la entidad que realiza el encargo)

Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas

Todos los contratos analizados corresponden al periodo de los encargos a los que están imputados. En todas las facturas se identifica los trabajos realizados en el encargo al que corresponde, salvo en el contrato n.º 362767.

Todas las facturas cumplen con los requisitos mínimos establecidos en RD 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación. No obstante, ninguna de las facturas se encuentra registrada por TRAGSA con la fecha de entrada, ni consta la conformidad con los importes y trabajos realizados, ni el registro contable.

No se ha podido comprobar la relación del importe de adjudicación con las tarifas, porque esa información no obra en el expediente, o no existían tarifas para la actuación particular contratada.

Tampoco se ha podido verificar que el importe certificado por TRAGSA en los encargos corresponde con lo facturado por el contratista, al no existir esa trazabilidad en las certificaciones.

Los contratos n.ºs 362767 y 339817, que se tramitaron por el procedimiento abierto simplificado, cumplieron con los requisitos establecidos en el artículo 159.1 LCSP para la utilización de este procedimiento.

La celebración de contratos con terceros, con un ámbito de aplicación superior a un encargo determinado, dificulta el control y seguimiento individualizado de la subcontratación y de los propios contratistas.

- El contrato n.º 362767, cuyo objeto fue la *“Ejecución de ensayos de control de calidad para todas las obras del ámbito territorial de la Provincia de Segovia”* se adjudicó por 12.677 euros (IVA excluido), de los que solamente 1.697,56 euros se imputaron al encargo 0550123, y, adicionalmente, se cargó otra factura por 187,02 euros, por el mismo concepto *“control de calidad”* y proveedor con el que se formalizó otro contrato menor n.º 412915.
- El contrato n.º 122438 cuyo objeto es *“la ejecución de excavación de zanjas para tubería”* está en parte asociado al encargo 0345224 y fue adjudicado por un importe estimado de 329.982,00 euros (IVA excluido), el importe facturado al encargo asciende a 199.326,51 euros (IVA excluido), adicionalmente, este mismo proveedor facturó otros 165.531,38 euros (IVA excluido), en virtud de otro contrato por el mismo concepto de *“desmontes y excavaciones”*.
- La necesidad de la contratación solamente consta en la memoria justificativa del contrato n.º 458721 y en el informe de contratación del n.º 453963. Aunque en los contratos n.ºs 376055 y 373213, hay un documento denominado *“justificación”* en el que se menciona la necesidad urgente, se encuentra sin motivar.
- Tan sólo en 5 contratos de los 15 seleccionados, se deja constancia de que se han solicitado distintas ofertas, contratos: n.ºs 339817, 362767, 457416, 456829 y 453963.

Se ha analizado si se dan los requisitos iniciales que exige la normativa para el tipo de procedimiento utilizado en los contratos de la muestra, con el siguiente resultado:

- Los expedientes de los contratos n.ºs 122438 y 251131 no contienen la documentación necesaria para determinar el procedimiento utilizado y su adecuación a la normativa de contratación.
- El contrato n.º 251131 cuyo objeto es *“los trabajos de cimentación del edificio”* está asociado al encargo 0466303, fue adjudicado por un importe de 558.074,20 euros (IVA excluido) y un plazo de ejecución de 7 meses, el importe de las facturas cargadas en virtud de este contrato ascendió a 613.356,15 euros (IVA excluido), adicionalmente, esta misma empresa en virtud de 3 contratos más, facturó otros 471.617,39 (IVA excluido), lo que pone de manifiesto deficiencias en la planificación en las necesidades.
- El expediente n.º 458721 responde a un contrato de alquiler de 107.617,16 euros (IVA excluido) cuyo objeto es *“alquiler de equipos de climatización para los puntos de vacunación COVID”* a ejecutar en distintos centros de vacunación, adjudicado por el procedimiento negociado sin publicidad. Esta contratación adicional al contrato n.º 433740 se justificó por un error en la

estimación inicial de necesidades, así como por el tiempo y sobrecoste que supondría el cambio de empresa. En la memoria justificativa, se pone de manifiesto que con la certificación de agosto se habrán consumido los importes del contrato inicial vigente. El contrato se formalizó el 2 de diciembre de 2021 y, en la factura, que está fechada el 21 de diciembre, por 46.114,81 euros (IVA excluido) se facturan los suministros realizados en agosto y septiembre, previos a la firma del contrato. Tampoco consta en el expediente que se haya realizado ninguna negociación con el contratista, tal como previene el artículo 170 de la LCSP, siendo los precios unitarios de la memoria de necesidades de TRAGSA coincidentes con lo ofertado por el contratista y con el importe contratado. El procedimiento para este contrato no se encuentra suficientemente justificado, pues debería haberse iniciado la contratación por un procedimiento abierto con carácter urgente, cuando se detectaron las nuevas necesidades, ya que la concurrencia de otras empresas podría haber sido más ventajosa para TRAGSA.

Se han seleccionado varios contratos menores con conceptos de actuación similares, a los efectos de analizar si se ha producido un fraccionamiento en la contratación:

- Para el encargo 0348094 en concepto de “desmontes y excavaciones” en la muestra seleccionada hay dos contratos menores, cuyas facturas, con idénticos conceptos, ascendieron a 37.801,99 euros (IVA excluido) para el n.º 292697 y a 34.255,56 euros (IVA excluido) para el n.º 292696; adicionalmente, en el albarán aparece relacionada una tercera factura de 9.707,00 euros (IVA excluido) por el mismo concepto que se corresponde con el contrato n.º 292698, lo que hace un total de 81.764,55 euros (IVA excluido). En consecuencia, al superar conjuntamente el límite de 40.000 euros establecido para los contratos de obras menores en el artículo 118 de la LCSP, hubo fraccionamiento en la contratación.
- Para el encargo 0120133, aunque en la muestra solo se seleccionaron los contratos n.ºs 366158 y 389368, en el albarán hay relacionados 7 contratos menores de servicios en concepto de “Limpieza de edificios e instalaciones”, por un importe total facturado de 24.977,28 euros (IVA excluido), según el siguiente detalle: por el n.º 366158 se facturaron 14.996,52 euros (IVA excluido) y otros 7 contratos con el mismo nombre del proveedor (n.ºs 385637, 389368, 394922, 397815, 397815, 399209 y 403315) con una facturación conjunta de 9.980,76 euros (IVA excluido). Se ha comprobado que todos los contratos corresponden al mismo proveedor, con el mismo NIF y domicilio social, aunque figura con distinta denominación, además de ser coincidente la oferta presentada en los dos contratos seleccionados. En la documentación justificativa suministrada para el contrato 389368, se informa que la petición de oferta se realizó de manera telefónica, ya que la normativa de aplicación no pedía justificación más exhaustiva para importes inferiores a 5.000 euros. Al superar conjuntamente estos contratos los 15.000 euros, cantidad máxima permitida por el artículo 118 de la LCSP, hubo fraccionamiento en la contratación.

Personal

La contratación laboral de TRAGSA desde su comienzo tiene dos aspectos que la condicionan: su peculiar régimen jurídico de funcionamiento y de dependencia respecto de las Administraciones de las que es medio propio, y su especial demanda de mano de obra, ya que la plantilla se compone de unos cuadros fijos y mucha mano de obra vinculada por contratos laborales temporales, con las que se afrontan los distintos encargos que reciben cada año de las diferentes entidades públicas.

CUADRO N.º 3: EVOLUCIÓN DE LA PLANTILLA DE TRAGSA

Tipo de Contrato	2020	2021	2022	Variación 2021/2020	Variación 2022/2021
N.º total trabajadores	8.211	8.751	10.596	6,57%	21,08 %
Trabajadores Fijos	3.758	3.807	4.184	1,30%	9,90 %
Trabajadores Temporales	4.453	4.944	6.412	11,02%	29,69 %

Fuente: TRAGSA

El personal con contrato temporal durante 2021 supuso el 56,50 % de la plantilla y en el ejercicio 2022 este porcentaje se incrementó hasta el 58,52 %. Esta alta temporalidad ha favorecido la implantación de la Empresa en todo el territorio del Estado y la flexibilización de los recursos humanos a la hora de afrontar con eficacia la cartera de pedidos, pero también genera unos efectos indeseables y unas conclusiones críticas respecto a esta política laboral. El excesivo uso de la contratación temporal ha llevado a TRAGSA a alcanzar una significativa litigiosidad y, en consecuencia, a la necesidad de dotar en cada ejercicio provisiones para hacer frente a las eventuales responsabilidades. A título de ejemplo, durante el ejercicio 2021, en relación con la temporalidad de los contratos, se iniciaron 136 pleitos y otros 4 con motivo de la cesión ilegal de trabajadores¹⁵.

CUADRO N.º 4: LITIGIOS EN EL JUZGADO DE LO SOCIAL

Litigios de TRAGSA por la temporalidad de los contratos	Litigios de TRAGSA por cesiones ilegales
Procesos judiciales iniciados en 2021 sobre temporalidad en los contratos: 136 pleitos	Procesos judiciales iniciados en 2021 sobre cesiones ilegales: 4 pleitos
Procesos judiciales finalizados en 2021 sobre temporalidad en los contratos: 152 pleitos	Procesos judiciales finalizados en 2021 sobre cesiones ilegales: 21 pleitos

Fuente: TRAGSA

TRAGSA proporciona una de sus mayores ventajas operativas en el terreno de la contratación temporal de personal, por lo que las distintas Administraciones Públicas (General del Estado y Autonómica) acuden con frecuencia a ella para encargar la prestación de distintas funciones y servicios relacionados con los ámbitos agrario, forestal, ganadero, ambiental, etc. Estos encargos mediante la técnica de la ejecución directa de obras, bienes y servicios generan una demanda de mano de obra en el seno del medio propio, para cuya contratación se recurre al derecho laboral ordinario y se contrata en régimen laboral común.

La diversidad de la plantilla de TRAGSA se refleja en los más de 70 convenios colectivos que regulan las relaciones laborales, lo que exige el conocimiento de la regulación laboral de los distintos sectores profesionales en los que actúa, así como la actividad o actividades económicas que lleva a cabo y los ámbitos en los que intervienen, haciendo mucho más compleja la gestión de los recursos humanos de la empresa. En el ejercicio 2022, el porcentaje de empleados sujetos a convenios colectivos en TRAGSA fue del 99 %, según consta en la Memoria de Sostenibilidad de 2022.

El Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, así como la Ley

¹⁵ En sus alegaciones, TRAGSA se refiere al resultado de algunos procesos judiciales en materia de cesión ilegal iniciados en los ejercicios 2020 y 2022, sin contestar a los datos que se exponen en el cuadro nº 4.

20/2021, de 28 de diciembre, de reducción de la temporalidad en el empleo público, que entró en vigor ya finalizado el ámbito temporal de esta fiscalización van a tener un significativo impacto en el Grupo TRAGSA. Dado que el contrato de trabajo de duración determinada solo podrá celebrarse por circunstancias de la producción o por sustitución de persona trabajadora, desapareciendo la figura del contrato de obra o servicio, principal modalidad de contratación de la empresa, esto se traducirá en un incremento de los contratos indefinidos y en una reducción de los temporales. En particular, a TRAGSA le resulta de aplicación la disposición adicional tercera sobre extinción del contrato indefinido por motivos inherentes a la persona trabajadora en el sector de la construcción.

Se considerarán contratos indefinidos adscritos a obra los que tengan por objeto tareas o servicios vinculados a obras de construcción para los que, finalizada la obra o el servicio, la empresa tendrá que ofrecer una propuesta de recolocación, tras un proceso de formación a cargo de la sociedad. Si la oferta es rechazada o no hay posibilidad de recolocación, la extinción del contrato conlleva una indemnización del 7 % del salario y será la principal modalidad de contratación de TRAGSA.

La disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 32/2021 permite los contratos de duración determinada para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como para la ejecución de programas financiados con fondos de la Unión Europea, siempre que estén estrictamente asociados a su ejecución.

Igualmente, le resulta de aplicación la disposición adicional cuarta de la Ley 20/2021 que dispone que podrán celebrarse contratos por tiempo indefinido o indefinido-fijo discontinuo cuando resulten esenciales para el cumplimiento de los fines que las administraciones públicas y las entidades del sector institucional tengan encomendadas, previa expresa acreditación. En estos supuestos, si se precisara una tasa de reposición específica, deberá ser autorizada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

También la Ley autoriza una tasa adicional para la estabilización del empleo temporal, que ha de incluir las plazas de carácter estructural que hayan estado ocupadas de forma temporal e interrumpidamente en los 3 años anteriores al 31 de diciembre de 2020. Esta norma tiene un impacto muy relevante en TRAGSA, dada la elevada tasa de temporalidad de la plantilla e implica la estabilización de un buen número de contratos temporales que cumplen con los requisitos.

En virtud de un análisis efectuado por TRAGSA sobre la plantilla óptima para el cumplimiento de sus fines, solicitó una tasa de reposición específica y una tasa adicional de estabilización de empleo, que contó con la autorización de 2.213 plazas. A 31 de diciembre de 2022, TRAGSA había convocado 790 plazas para estabilización de empleo y 169 plazas por la tasa de reposición ordinaria. El proceso de estabilización de empleo se desarrollará en cuatro fases, que culminará en el año 2024.

Al objeto de verificar si TRAGSA cuenta con los medios propios suficientes para ejecutar los encargos, se ha analizado si el personal que ha realizado las actuaciones tiene la condición de fijo o temporal. En el 27 % de los expedientes de la muestra, que se relacionan en el ANEXO XXIX, se ha observado que más del 70 % del importe de los encargos fue ejecutado con personal temporal.

Además, se ha detectado que expedientes con un elevado nivel de subcontratación, la proporción de personal temporal en relación con los medios personales asignados al encargo supera el 80 % en los siguientes expedientes:

- Expediente 0466303 “Ejecución de las obras de acondicionamiento del edificio de uso administrativo sito en la Plaza del Marqués de Salamanca n.º 8 de Madrid”, encargado el 14 de julio de 2016, la proporción de personal temporal asciende al 84,37 %.

- Expediente 1947162 “*Obra del nuevo pabellón deportivo José Ramón López Díaz-Flor*”, encargado por la Ciudad Autónoma de Ceuta, el 26 de diciembre de 2017. Con una proporción de personal temporal sobre el 87,11 %.
- Expediente 0461994 “*Impermeabilización de la presa de los Morales (Madrid)*”, encargado por TRAGSATEC el 21 de septiembre de 2021, con una proporción del 90,86 %.

La necesidad de contar con personal temporal en una proporción tan elevada pone en cuestión la consideración de que TRAGSA esté dotada de recursos personales suficientes para la realización del incremento exponencial de encargos que está recibiendo, al ser considerado medio propio personificado de una pluralidad de entidades públicas, cada vez más creciente. Así, del total de 85 expedientes analizados, solamente consta que TRAGSA ha certificado que tiene medios suficientes para realizar las tareas que se le encomiendan, en los 2 siguientes:

- Expediente 0651272 “*Mantenimiento y adecuación de caminos para la prevención de incendios forestales en la provincia de Albacete, de 7 de abril de 2021*”. En el certificado que se adjunta al expediente, TRAGSA certifica el personal con el que cuenta.
- Expediente 0131802 “*Actuaciones complementarias de carácter medioambiental y de protección de cauces durante la ejecución de los trabajos de lavado de túneles en la línea de alta velocidad Madrid – Galicia. tramo: Pedralba de la pradería – Taboadela*”.

La cesión ilegal de trabajadores se produce con más frecuencia en aquellos contratos o encargos cuyo objeto viene constituido por la prestación de servicios más que en los de obra, dado que estos presentan una unidad funcional que les confiere autonomía y especificidad dentro de la actividad de la empresa.

Con el fin de evitar la existencia de situaciones derivadas de la prestación de servicios para entidades que realizan los encargos que puedan dar lugar a demandas por cesión ilegal de trabajadores, el Grupo TRAGSA, en el año 2012, dictó una instrucción que forma parte de su normativa interna estableciendo una serie de medidas para evitar este tipo de conflictos.

La AJU 05 “*Instrucciones para la correcta ejecución de servicios externos en relación con los encargos como con las contrataciones que efectúe el Grupo TRAGSA y evitar actuaciones determinadas de una cesión ilegal*”, es la normativa interna que regula esta materia, ha sido objeto de revisiones periódicas, siendo la última efectuada en marzo de 2021.

La citada instrucción se redactó en cumplimiento de lo establecido en la Disposición Adicional Primera del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que estableció que los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público tenían que dictar en sus respectivos ámbitos de competencias, las instrucciones pertinentes para la correcta ejecución de los servicios externos que hubieran contratado, evitando actos que pudieran considerarse como determinantes para el reconocimiento de una relación laboral.

Teniendo en cuenta que no se han realizado verificaciones “in situ” de los encargos en ejecución, la comprobación de si TRAGSA ha adoptado medidas para evitar el riesgo de cesión ilegal de trabajadores ha consistido en analizar si los expedientes de los encargos que asume TRAGSA cuentan con medidas suficientes para evitar esta cesión, entre las que deberían figurar, al menos:

- La designación de un único interlocutor por parte del TRAGSA y un único interlocutor por parte de la entidad que realiza el encargo.
- TRAGSA ejerce el poder de dirección y asume la total responsabilidad sobre sus recursos.

- TRAGSA ejecuta el encargo en un lugar diferenciado de la Entidad que lo realiza.
- El objeto del contrato es preciso y TRAGSA realizará funciones claramente establecidas sin que exista confusión con las realizadas por otros trabajadores.

El hecho de que el objeto del encargo esté delimitado, así como la designación de un coordinador, no se consideran, por sí solas, medidas suficientes para evitar la cesión de trabajadores. El 52 % de los expedientes, relacionados en el ANEXO XXX carecen de medidas específicas y suficientes para evitar la cesión ilegal de trabajadores.

II.4.- ¿ESTÁN BIEN DEFINIDOS LOS CRITERIOS DE IMPUTACIÓN DE LOS COSTES DE LAS SUBCONTRATACIONES A LOS ENCARGOS?

La instrucción de TRAGSA “GPR07, Instrucción interna para la contratación de trabajos con terceros en el Grupo Tragsa” recoge la necesidad de llevar una traza de las partidas que se encarguen y se subcontraten a los efectos de su justificación, certificación y liquidación. Esta trazabilidad se ha constatado en relaciones valoradas y certificaciones de 34 encargos, que representa el 40 % de los expedientes de la muestra. El 60 % de los expedientes restantes -51 encargos- no detallan las partidas y los importes subcontratados en las relaciones valoradas.

Desde el punto de vista contable, conforme con la instrucción interna de TRAGSA, toda la subcontratación se considera colaboración con terceros, pero no todas las colaboraciones -contratos con terceros- son consideradas subcontratación. Por esta razón la relación de los trabajos realizados por otras empresas, que TRAGSA registra en la subcuenta 6070, puede coincidir, o no, con lo que se ha computado como subcontratación en las relaciones valoradas, lo que dificulta su seguimiento y control.

Adicionalmente, en la información de las colaboraciones externas suministrada por TRAGSA, la descripción del objeto de la actuación contratada con terceros es genérica, lo que impide determinar la prestación concreta de cada uno de esos contratos y, en consecuencia, determinar si se trata de subcontratación.

No obstante, se ha observado que determinadas prestaciones contratadas con terceros para la ejecución de los encargos, a pesar de encontrarse dentro de los criterios establecidos para ello en la instrucción por tratarse de unidades independientes del presupuesto, no se han considerado subcontratación, en particular:

- Según la relación valorada el importe subcontratado para la ejecución del proyecto n.º 1220268 ascendió a 3.525.501,88 euros, y lo realizado por TRAGSA con sus propios medios importó 821.379,23 euros, entre lo que incluyen gastos de levantamiento de mercancías por importe de 128.832,43 euros, y varios suministros de mobiliario. Toda la subcontratación realizada corresponde a partes específicas y diferenciables del proyecto.
- En el expediente 0729111 “Solución del tránsito peatonal en la desembocadura del río Belcaire en el T.M. de Moncofa (Castellón)” por el que TRAGSA facturó 385.291,18 euros, se ha identificado la existencia de un contrato “Suministro de puente de madera para el proyecto de solución del tránsito peatonal en la desembocadura del río Belcaire en el término municipal de Moncofa (Castellón), adjudicado por 109.927,49 euros. La descripción del objeto de este contrato, que incluye el suministro y montaje de una pasarela, coincide íntegramente en su literalidad con la descripción del capítulo 2 “Pasarela” del presupuesto de ejecución.
- En las relaciones valoradas esta unidad, no se computó como subcontratación y se valoró a precio de tarifa por 134.330,57 euros, coincidente con el valor estimado de la licitación del contrato (IVA incluido). Aunque este contrato reúne los requisitos para ser considerado

subcontratación, no está incluido en la relación de contratos con terceros del proyecto remitida por TRAGSA, ni en el cómputo del porcentaje subcontratado. Esta ausencia de control y seguimiento le proporcionó un beneficio extra a TRAGSA al haberse facturado la unidad al precio de la tarifa, al que se añadió el IVA, en lugar de al coste del contrato. En definitiva, el coste del contrato con terceros para TRAGSA (IVA incluido) fue de 133.012,26 euros, en tanto que el importe facturado al Ministerio ascendió a 162.529,99 euros (IVA incluido), habiendo ascendido el exceso facturado por TRAGSA a 29.517,73 euros.

En los encargos de emergencia, el hecho de no computar determinados contratos como subcontratación y exceder su porcentaje del 50 %, no supone incumplimiento de la normativa, al contemplarse estos supuestos una excepción a ese límite. No obstante, la consecuencia de que TRAGSA no compute esas contrataciones externas como subcontratación, es que las facturaciones a los poderes adjudicadores se realizan a precio de tarifa en lugar de al coste real ejecutado, por lo que existe la posibilidad de que TRAGSA obtenga un mayor beneficio sobre el coste de la subcontratación, con el consiguiente perjuicio para la entidad que realiza el encargo. Adicionalmente, el hecho de subcontratar la mayor parte del encargo, o de que una cantidad elevada de suministros sean proporcionados externamente, puede dar lugar a que se cuestione la utilidad del encargo, y el valor adicional que pueda aportar TRAGSA en la actuación encomendada.

Se han identificado diferencias entre las cuentas de gestión y el listado de subcontrataciones remitidas en los expedientes relacionados en el ANEXO XXXIANEXO XXXI.-1/2.

Asimismo, se han observado deficiencias en el control y seguimiento de la subcontratación en los expedientes indicados en el ANEXO XXXII , motivadas por las discrepancias del porcentaje reflejado en los diferentes documentos del expediente que se remiten a la entidad que realiza el encargo, lo que impide concretar el porcentaje de subcontratación real.

Por lo que se refiere al control de los costes de personal, se han encontrado discrepancias entre los importes que figuran en el archivo de cada uno de los encargos sobre el personal imputado y los que se reflejan en las cuentas de gestión, no habiendo encontrado coincidencia en ninguno de los expedientes analizados.

Se ha verificado si los importes facturados a la entidad que realiza el encargo han correlacionado con el ritmo de ejecución de los encargos y si las certificaciones emitidas (en su defecto las relaciones valoradas) se corresponden con la cifra de negocio, con el siguiente resultado:

- Con carácter general, se ha constatado que los importes facturados corresponden en tiempo e importe con las certificaciones. No obstante, esta verificación ha tenido algunas limitaciones debido a que los expedientes que se citan a continuación, que representan el 40 % de la muestra, no contienen todas las certificaciones y relaciones valoradas: 0871371, 0881696, 5317024, 0345224, 5315102, 0461174, 1971014, 0732033, 1947024, 0150034, 0585391, 1947162, 0749244, 0467423, 1947024, 1947272, 0462023 1567102, 4211292, 1591031, 0889074, 0580014, 0466303, 1220218, 1630163, 1941447, 1971014, 0120111, 0550123, 0639283, 0729111, 1210313, 1220231, 0732143.

Se han identificado las incidencias que se señalan en el siguiente cuadro referidas a los respectivos procesos de facturación y de certificación:

CUADRO N.º 5: INCIDENCIAS EN EL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES

Expte.	Encargo	Incidencia
1611015	<i>Servicio de recogida selectiva de vidrio, papel/cartón, envases ligeros y plásticos agrícolas y su transporte hasta el área de gestión de residuos de Milá, 18 de mayo de 2021.</i>	La segunda certificación es de julio, pero no se firma hasta septiembre, fecha posterior a la factura.
1611025 1611015 (prórroga)	<i>Servicio de recogida selectiva de vidrio, papel/cartón, envases ligeros y plásticos agrícolas y su transporte hasta el área de gestión de residuos de Milá, 25 de agosto de 2021.</i>	La primera certificación es de septiembre, pero no se firma hasta noviembre, fecha posterior a la factura, la segunda certificación es de octubre, pero no se firma hasta diciembre, fecha posterior a la factura.
1230041	<i>Servicio de control y vigilancia para incidencias en la isla de la Gomera, 7 de febrero de 2020.</i>	-La relación valorada de junio no está firmada por el coordinador de los trabajos. -La relación valorada de diciembre es de 31/03/2021. La fecha de factura es 01/02/2021 y su fecha de envío 25/03/2021. -La última relación valorada, que corresponde a 7 días de trabajo, consume todo el presupuesto del capítulo 3, demasiado elevado en comparación con el resto de las certificaciones.
1211211	<i>Servicio de refuerzo de brigadas de prevención y extinción de incendios forestales. Operativo 2021, 21 de mayo de 2021</i>	-La 1ª certificación se firma el 20 de julio y la fecha de factura es 30 de junio. -La 3ª relación valorada se firma el 15 de noviembre y la fecha de factura es 1 de octubre. -La 4ª certificación se firma el 10 de noviembre y la fecha de factura es 1 de octubre.
0123433	<i>Realización de actuaciones urgentes tendentes a la prestación del servicio de limpieza y control de accesos de los distintos edificios y dependencias del Ayuntamiento de Villalba, 3 de enero de 2023.</i>	Las certificaciones son mensuales, pero se comprueba que el total de las certificaciones hasta el 30 de abril es de 151.950,49 euros, mientras que la producción en la cuenta de gestión a abril es de 140.507,58 euros.
0348094	<i>Acuerdo entre la comunidad de regantes de Zaidín (Huesca) y la empresa de transformación agraria, S.A., S.M.E., M.P. (Tragsa) para la ejecución de las obras de modernización de riego del sector 2 (1ª fase), 25 de septiembre de 2018.</i>	-Según el Pliego, la Dirección de Obra formará mensualmente una relación valorada de los trabajos ejecutados desde la anterior. Sólo hay certificaciones mensuales de marzo de 2019 a febrero de 2020. En septiembre de 2020 se emite la certificación final y en enero de 2021 la certificación de liquidación. Entre marzo y agosto de 2020 hay mediciones en Peoplesoft pero no hay certificaciones. -En Peoplesoft hay 2 ampliaciones más sin documentación, y el expediente estaría formalizado por 879.879,82 euros (IVA excluido), que es la producción de la cuenta de gestión y el total de las certificaciones, pero según la documentación facilitada el importe es por 859.809,63 euros.
0729111	<i>Solución del tránsito peatonal en la desembocadura del río Belcaire en el T.M. de Moncofa (Castellón), 3 de julio de 2019.</i>	El importe de la última relación valorada, de marzo del 2021 (liquidación) es de 318.422,46 euros, que no coincide con el importe de producción de la cuenta de gestión 320.288,08 euros.
1947272	<i>Obras ordinarias de reforma de la Avenida Alcalde Sánchez Prados - Plaza Virgen de África- calle Jáudenes y aledaños, en la Ciudad Autónoma de Ceuta, 22 de diciembre de 2017.</i>	El importe de la factura de diciembre de 2018 no coincide con la certificación de diciembre de 2018.
0749244	<i>Obras para reparar los daños producidos sobre las infraestructuras hidráulicas de regadío afectadas por el temporal de lluvias ocurridos entre el 11 y el 14 de septiembre de 2019, en 18 municipios de la provincia de Alicante, 7 de octubre de 2019.</i>	-Las certificaciones están acordes con lo encargado, 16.211.184,04 euros, pero la cifra de negocio es superior al encargo. -La primera certificación que tenemos es de un periodo de octubre a febrero 2019-2020, está sin firmar, y no coincide con la factura.
0467423	<i>Construcción de un colegio de Educación Infantil y Primaria (CEIP) de 12 aulas de infantil, 12 de primaria, comedor y gimnasio en Arroyomolinos, 29 de diciembre de 2017.</i>	Las certificaciones emitidas importan 8.953.621,03 euros, son superiores a la cifra de negocio 7.399.686,98 euros.
0469033	<i>Terminación del edificio judicial de San Lorenzo del Escorial, 22 de marzo de 2018.</i>	Las certificaciones emitidas importan 7.873.615,37 euros, son superiores a la cifra de negocio 7.147.984,33 euros.
0619113	<i>Terminación del nuevo edificio de Juzgados en el municipio de Navalcarnero, 19 de marzo de 2018.</i>	Las certificaciones emitidas importan 9.024.278 euros, son superiores a la cifra de negocio 7.962.026,71 euros.
0460402, 0461772, 0461782	<i>Mantenimiento de pistas, jardines, cuerdas e infraestructura del recinto del Hipódromo de la Zarzuela de Madrid, para, respectivamente, el primer, tercer y cuarto trimestre del 2021.</i>	En los tres casos las certificaciones son superiores a lo encargado y a lo que se ha reflejado en la cifra de negocios de la cuenta de gestión. En el primer caso, el importe de la cifra de negocio es 508.591,73 euros, mientras que el encargo es de 488.624,23 euros, en los expedientes coincide la cifra de negocio con los encargos, pero las certificaciones son superiores en todos los casos.
0889204	<i>Modernización de regadíos en la comunidad de regantes de Talavera la Real - Canal de Lobón (año 2018). orden de 16 de marzo de 2019, referente al decreto 82/2016 de 21 de junio.</i>	El importe de la cuenta de gestión es de 380.682,83 euros, el contrato es de 367.453,88 euros, y la certificación es del mismo importe, pero se le suman suministros adicionales por importe de 10.924,84 euros. No coincide el sumatorio de todas las facturas con la producción de la cuenta de gestión.
1561203	<i>Reparación de los daños producidos por la borrasca "Filomena" en diversos centros educativos de la comunidad autónoma dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, 13 de enero de 2021.</i>	El encargo fue por 1.020.964,32 euros. La certificación única asciende a 993.151,05 euros, y la producción según la cuenta de gestión es de 1.319.060,43 euros.
0129342	<i>Mantenimiento y conservaciones de las zonas verdes de titularidad provincial, 27 de diciembre de 2019.</i>	Las facturas de enero a mayo y la de octubre, tienen fecha anterior a las certificaciones correspondientes.
0639283	<i>Obra de rehabilitación y acondicionamiento del apeadero de la Melgosa y antiguo edificio de viviendas anexo (recuperación antigua estación/apeadero de tren, La Melgosa, 2 de mayo 2019.</i>	Las cuatro primeras certificaciones, la sexta, la séptima y la doceava tienen fecha posterior a las facturas.
1210194	<i>Obra de implantación de la red de saneamiento del Valle Crispín, 16 de junio de 2020.</i>	Todas las facturas son anteriores a las certificaciones.
1219232	<i>Restauración del sendero GR 131, tramo de Cresteria, entre el final de la pista de cumbre nueva y la torre del Time, en la Isla de la Palma, 12 de diciembre de 2019.</i>	Las facturas tienen fecha anterior a las certificaciones de octubre y noviembre 2020 y enero y febrero 2021.
1220231	<i>Conservación y limpieza del dominio público hidráulico en la demarcación hidrográfica de Gran Canaria, anualidad 2020, 27 de mayo de 2020.</i>	La 1ª certificación se firma en 2023 y la factura es de 01/07/2020. La 2ª se firma el 22/09/2020 y la factura es de agosto. La 3ª es de 11/11/2020 y la factura 04/11/2020. La 4ª es de 05/11/2020 y la factura de un día antes. La 5ª es del 11/11/2020 y la factura del 04/11/2020. La 6ª certificación carece de firmas. La 7ª es de 18/02/2021 y la factura de 01/02/2021.

Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas

Se ha comprobado que la ejecución de las actuaciones comenzó con anterioridad a la fecha de la formalización del encargo, excluidos los de emergencia, en los tres encargos que se citan a continuación.

- Expediente 0638343 “*Mantenimiento de instalaciones y servicios necesarios para la difusión y promoción cultural del parque arqueológico de Segóbriga*”, de 29 de agosto de 2018. El encargo se formalizó el 29 de agosto de 2018, pero acorde con la primera factura del mes de agosto 2018, las obras comienzan el día 25, 4 días antes de la formalización.
- Expediente 0460402 “*Mantenimiento de pistas, jardines, cuadras e infraestructura del recinto del Hipódromo de la Zarzuela de Madrid*”, para el primer trimestre de 2021. El encargo se formalizó el 22 de diciembre, con fecha de inicio en el mes enero. Hay una factura de colocación de cubos de 19 diciembre de 2022.
- Expediente 4329111 “*Apoyo al uso público en la vertiente cántabra del parque nacional de los Picos de Europa (2019-2022)*”, formalizado el 23 de mayo de 2018. Las actuaciones se inician previamente a la formalización del encargo, a solicitud del propio Gobierno de Cantabria.

Este extremo no se ha podido comprobar en los expedientes 0467423 y 0466303, al no disponer de la primera certificación, o documento acreditativo.

Para los encargos de emergencia que se relacionan en el ANEXO XXXIII todas las actuaciones realizadas sin encargo, o superando el importe inicial, se fueron formalizando mediante el abono de las certificaciones emitidas.

- En particular, el expediente 1220218. “*Construcción, montaje y desmontaje de instalaciones provisionales para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la comunidad autónoma de Canarias*”. El encargo se formalizó con declaración de emergencia en noviembre 2020 por un importe total estimado de 4.500.000 euros. En el transcurso de la actuación, se detectó la necesidad de ejecutar unidades imprescindibles para el fin de la declaración de emergencia, ascendiendo a 7.171.392,96 euros el importe superior al previsto inicialmente, el exceso de obra se encuentra pendiente de aprobación por el Consejo de Ministros.

II.5.- ¿DISPONE TRAGSA DE PROCEDIMIENTOS Y HERRAMIENTAS IDÓNEAS PARA LA GESTIÓN Y EL SEGUIMIENTO DE LOS ENCARGOS?

Se ha verificado si TRAGSA dispone de procedimientos y herramientas para la gestión y el seguimiento de los encargos, si estos instrumentos son apropiados para una gestión eficaz y si se aplican de forma satisfactoria.

El Grupo TRAGSA cuenta con una serie de instrucciones internas reguladoras de su funcionamiento y, en particular, para la gestión y ejecución de los encargos. Para esta fiscalización se ha tenido acceso a las siguientes:

- GPR01. GESTIÓN DE LA PRODUCCIÓN: encargos y contratos de trabajo. Última modificación de 23 de junio de 2022.
- GPR02: GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS ENCARGOS Y CONTRATOS DE TRABAJO. Última revisión de 25 de mayo de 2022.
- GPR07. INSTRUCCIÓN INTERNA PARA LA CONTRATACIÓN DE TRABAJOS CON TERCEROS EN EL GRUPO TRAGSA. Última modificación de 9 de mayo de 2019.

Por referencia de las citadas instrucciones, se tiene constancia, además, de la instrucción GPR06 GESTIÓN DE LA PRODUCCIÓN: PROGRAMACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE ACTUACIONES PRODUCTIVAS, que no ha sido objeto de análisis.

Para la gestión de los expedientes de encargos TRAGSA cuenta con una herramienta denominada "Peoplesoft" para el seguimiento de los encargos, recursos humanos, auditorías internas, y presupuestos que, en principio, debe contener toda la documentación (tanto actuaciones obligatorias, como no obligatorias, actuaciones previas, encargos entre empresas del Grupo...) y para la tarificación de los presupuestos dispone del programa "Presto" que contiene todas las tarifas aplicables a las diferentes unidades que conforman los presupuestos.

En la instrucción GPR02, se establece que el presupuesto de los encargos, si bien se realizará en "Presto", deberá introducirse en "PeopleSoft", así como cualquier modificación posterior. Asimismo, deben registrarse los motivos por los que se han producido movimientos en los encargos.

El resto de las referencias relativas a la gestión informática de los proyectos, se hacen con la denominación de "sistema informático". De este modo, se establece en la GPR01, entre otras cosas, que todos los movimientos de altas, modificaciones, anulaciones y cierres deben quedar registrados en el sistema informático de manera inmediata, siendo competencia de la unidad productiva correspondiente. Se ha establecido un sistema de control, de forma que el sistema no permite cerrar actuaciones con pendiente de cobro, anticipo de ventas, pendiente de certificar, saldo de anticipos distintos de cero, o con diferencias de impuesto entre lo realizado y lo certificado. Este sistema ha provocado que, en un primer momento, al solicitar la muestra se incluyeran encargos que estaban abiertos en el ejercicio 2021, pero que no tenían ejecución.

Durante la realización de los trabajos de campo, que concluyeron el 15 de septiembre de 2023, no ha sido posible obtener de la aplicación "PeopleSoft" toda la documentación de los expedientes, debido a la ausencia de muchos documentos que deberían constar para el seguimiento de los encargos (tanto fichas de actuación, como documentos de gestión).

La plataforma no permite descargar los expedientes completos, siendo necesario descargar documento a documento, lo que no facilita el seguimiento eficaz de las actuaciones.

Una vez finalizados los trabajos de examen y comprobación de los expedientes a la vista de la documentación disponible y/o facilitada por TRAGSA, con fecha 18 de septiembre, se ha tenido constancia de la existencia de una nueva funcionalidad en "PeopleSoft" que contendría documentos adicionales de los expedientes, a la que no se ha tenido acceso durante los trabajos de fiscalización. No obstante, a pesar de que no se ha realizado la fiscalización utilizando esta funcionalidad, se ha constatado, con posterioridad, que parte de la documentación que figura en la nueva funcionalidad no se encuentra en los expedientes facilitados.

Gestión y seguimiento de los encargos

En cuanto a las funciones y competencias, según lo establecido en estas instrucciones, las unidades productivas, que son las que gestionan las actuaciones productivas del Grupo TRAGSA, están distribuidas territorialmente, y son las responsables de llevar a cabo su ejecución, gestionando los recursos asignados a ellas y realizando el seguimiento oportuno. Además, son las responsables de controlar la programación/planificación realizada y los recursos productivos asignados a las actuaciones.

Las unidades productivas son: la dirección de operaciones en el exterior, las unidades territoriales, las subdirecciones, y las unidades productivas de segundo nivel, esto es gerencias de zona y

gerencias centralizadas y territoriales. Según la instrucción, son estas unidades las encargadas de comprobar:

1. Que los presupuestos están ajustados a las tarifas vigentes y a los principios de moderación de costes, eficacia y eficiencia.
2. Que se han valorado todos los costes que habrán de soportarse en la ejecución, de forma que puedan ser compensados con los precios de los presupuestos.
3. Que se han tenido en cuenta las previsibles necesidades de colaboración con terceros para la ejecución de las futuras partidas, al objeto de comprobar que no se superan los límites legales establecidos, teniéndose en cuenta este sistema de ejecución en la valoración económica de los presupuestos.

Para las actuaciones en las que se define claramente su ámbito geográfico, la gestión directa se asigna a las unidades territoriales.

Conforme la instrucción GPR01, las unidades productivas, son las responsables de la introducción de los datos y la custodia de la documentación de las actuaciones.

El hecho de que sean las unidades productivas las que gestionan los proyectos y archivan la documentación, y de que no se utilice la herramienta informática habilitada al efecto para su archivo "Peoplesoft") en tiempo real, ha causado una dilación en la disponibilidad de los expedientes en esta fiscalización, debido a que desde la Dirección Económico-Financiera de TRAGSA se ha tenido que solicitar a estas unidades el envío de la documentación escaneada.

Se ha constatado que esta descentralización también provoca una falta de homogeneidad en la tramitación de los expedientes, y en los documentos incorporados a Peoplesoft, ya que dentro del mismo apartado la documentación cargada difiere de un expediente a otro, dependiendo de qué unidad territorial lo tramite.

Con carácter general, ninguno de los expedientes analizados contiene toda la información necesaria acorde con lo regulado en sus instrucciones (documentos administrativos, fichas de actuación, movimientos del encargo, entre otros).

TRAGSA tiene establecido un sistema de códigos para clasificar las actuaciones "GPR01. Anejo 1". Los dos primeros dígitos corresponden al área de gestión, el tercero al área geográfica y funcional, el cuarto al año del encargo, el quinto y sexto son una numeración ordinal y, el séptimo corresponde a la línea de producto. A su vez existe otra clasificación por líneas de productos, producto y subproducto.

Todas las actuaciones revisadas están identificadas en el sistema informático con un código de 7 dígitos, tal como dispone el procedimiento. En la clasificación funcional de los encargos analizados, se ha observado que el objeto de la actuación no coincide con el de la clasificación asignada en los siguientes expedientes:

- Expediente 0460684 "*Servicios de explotación (operación y mantenimiento) de la Etap de Griñón*" y expediente 0461174 "*Servicios de operación y mantenimiento de las Edar del Grupo Tres Cantos y Grupo Gascones*". Están clasificadas como "Actuaciones Medioambientales", cuando deberían haberse clasificado en "Agua".
- Expediente 0462023 "*Actuaciones de realojamiento de los edificios sitios en la calle de la Presa números 19, 21, 23 y 25, de San Fernando de Henares*". Si bien esta actuación se ha clasificado como "Edificación", se trata de un servicio de realojamiento de las personas de las viviendas y

mudanza y guardamuebles, que no tiene cabida en ninguna categoría funcional de las establecidas por TRAGSA.

- Expedientes 0460402, 0461772 y 0461782 “*Mantenimiento de pistas, jardines, cuadras e infraestructura del recinto del Hipódromo de la Zarzuela de Madrid*”. Se ha categorizado como “Actuaciones Medioambientales”, y debería haberse clasificado como “Edificación”, “Edificios de uso público en actividades cívicas, ocio, deporte e interpretación”.
- Expediente 1561145 “*Reparto de frutas y hortalizas, desarrollo de medidas de acompañamiento, publicidad, seguimiento y evaluación del programa escolares de consumo de frutas, hortalizas y leche en centros escolares de Castilla-La Mancha durante el curso 2020-2021*”. Clasificada como “Regadío y agua”, pero este servicio carece de clasificación según el listado de líneas de productos.
- Expediente 1569237 “*Emergencia para reparación y limpieza en centros educativos públicos de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes afectados por la Dana*”. Se clasifica como “Incendios y emergencia”, pero debería englobarse en “Edificación y arquitectura”.
- Expediente 0871371 “*Instalación de piezómetros de cuerda vibrante y reparación de la tubería de desagüe de fondo de la presa de Torrejoncillo (Cáceres)*”. Clasificada como “Actuación Medioambiental”, cuando es una actuación relativa al “Agua” (mantenimiento de una presa).
- Expediente 0881696 “*Apoyo en la emergencia sanitaria por Carbunco bacteridiano en Extremadura mediante trabajos con máquinas retroexcavadoras, incluido maquinista, para realizar enterramientos en las explotaciones ganaderas*”. Se clasifica como “Actuación Medioambiental”, cuando debería ser “Sanidad y Salud”.
- Expediente 0120111 “*Funcionamiento turístico de las rutas fluviales de los embalses de Santo Estevo y los Peares*”. Se clasifica como “Actuación Medioambiental”, en el que no tiene encaje, ya que se trata de un servicio turístico, para el que TRAGSA no tiene clasificación.
- Expediente 1971014 “*Obras de mejora del depósito de abastecimiento de Carataunas (Granada)*”. Clasificado como “Infraestructura” cuando debería haber sido “Agua”.

La revisión de las áreas funcionales a las que se asignan los expedientes pone de manifiesto la dificultad que conlleva la clasificación de actividades que no se encuentran dentro del objeto social de TRAGSA, y, por tanto, no tienen desarrollada la correspondiente categoría funcional.

Supervisión de las actuaciones

Una fase importante de cualquier procedimiento en la gestión de actuaciones y expedientes es el establecimiento de un control interno adecuado que permita garantizar el cumplimiento de las normas, así como la eficacia y eficiencia en la gestión.

En la instrucción GPR01 se establece que debe comprobarse que los encargos se ajustan a las exigencias legales vigentes, debiéndose verificar que incluyen toda la información y requisitos necesarios para su ejecución. Sin embargo, como ya se ha señalado en el subapartado II.2, se han observado ciertas deficiencias en los encargos que no han sido detectadas por TRAGSA, lo que supone una debilidad de control interno.

En las instrucciones analizadas, el control se establece en dos niveles diferentes. En un primer nivel, el control deben realizarlo las unidades productivas y subdirecciones, y, en un segundo nivel, la Dirección.

Las funciones de las primeras se desarrollan en el apartado 6.6.2 de la GPR.02. “*Seguimiento y apoyo a la gestión de las actuaciones*” y se detallan en el ANEXO XXXV.

A pesar de que están definidas las funciones de control sobre los encargos, no se ha aportado ningún manual o instrucción que defina cómo se realiza, en la práctica, esta supervisión de expedientes. Tampoco se ha obtenido evidencia del procedimiento seguido en la revisión de los expedientes.

Por su parte, en la herramienta informática “Peoplesoft” no se ha desarrollado ninguna fase que permita el control de los expedientes y la constatación de la revisión realizada, a excepción de un módulo que se ha implementado para el seguimiento de los informes de auditoría interna.

Como forma de control, la instrucción GPR01 contempla las situaciones en las que se requiere la conformidad del Comité de Dirección y se detallan en el ANEXO XXXVI.

En el proceso de revisión de las “fichas de actuación” que deben formar parte de los expedientes, se han detectado incidencias en gran parte de los expedientes analizados. Entre ellas, ausencia de fichas de inicio y/o de fichas de modificación, carencia de las firmas requeridas y/o falta de identificación de los firmantes. El número de expedientes en los que se han detectado estas incidencias es de 56, que afecta al 66 % de la muestra analizada, que se relacionan en el ANEXO XXXIV.

Tampoco hay constancia, en ninguno de los expedientes, de que se haya sometido a consideración de la Dirección de Asesoría Jurídica y Cumplimiento Legal la conformidad a derecho de algún aspecto de los encargos realizados a TRAGSA, tal como previene la instrucción, cuando suscite alguna duda de carácter jurídico.

Las distintas incidencias detectadas en los expedientes que ponen de manifiesto debilidades en el control interno de TRAGSA, han sido las siguientes:

- Expediente 1927152. Es un convenio celebrado el 12 de febrero de 2017, para el “*Proyecto de Ejecución. Urbanización fase 1ª-2 dentro de fase 1ª de unidad de ejecución UE-1 SUS-19 autovía norte en la Carlota, Córdoba*”. Los coeficientes de gastos generales y costes indirectos se aplican en los precios compuestos o de ejecución, pero en el recurso simple 001018 del Capítulo I, están sin aplicar.
- Expediente 1611015 “*Servicio de recogida selectiva de vidrio, papel/cartón, envases ligeros y plásticos agrícolas y su transporte hasta el área de gestión de residuos de Milá*”, encargado el 18 de mayo de 2021 y la prórroga, expediente 1611025. Aunque las mediciones de cada código no coinciden con las presupuestadas, en las últimas relaciones valoradas y en las certificaciones finales, el importe ejecutado coincide exactamente con la totalidad del importe del presupuesto.
- Expediente 1229023 “*Obra para la reparación de pilares de planta baja de la Residencia Mixta de Pensionistas de Taliarte*”, considerada de carácter urgente e ineludible, porque sobre ellos recae la estabilidad del total de la edificación. En la documentación disponible, no se contempla la periodicidad de las certificaciones, pero en la ejecución se observa falta de una periodicidad concreta. Así, las dos primeras certificaciones son mensuales, la tercera de 4 meses, las 3 siguientes mensuales, la penúltima es de 11 meses, hasta el 30 de noviembre de 2020 (aunque hay una paralización por la declaración del estado de alarma, ya había 2 meses sin certificar); en la misma fecha que la anterior se emite la certificación final con un importe ejecutado superior

al 50 % de lo certificado hasta ese momento; aunque el plazo de ejecución es de 12 meses a contar desde la formalización, la certificación final se emitió en el mes de noviembre de 2020.

- Expediente 1230041 “*Servicio de control y vigilancia para incidencias en la isla de la Gomera*”, encargo de 7 de febrero de 2020. El servicio de localización de efectivos para actuar en caso de emergencia (escuchas y conductores) que se prestaría entre el 8 de febrero y el 14 de junio de 2020; y del 1 al 7 de noviembre de 2020, no está reflejado en el presupuesto, y el importe certificado en el mes de junio es coincidente con el de los 4 meses posteriores, en los que se prestaba el servicio de localización de efectivos.
- Expediente 1230111 “*Campaña de vigilancia y extinción de incendios 2020*”. Se certifica una partida alzada a justificar por 20.000 euros, pero no consta la justificación de esta partida.
- Expediente 1221161 “*Conservación y limpieza del dominio público hidráulico de la isla de Gran Canaria, correspondiente a la anualidad 2021*” encargado el 22 de abril de 2021. Algunas certificaciones están firmadas en marzo de 2023, aunque las relaciones valoradas se firmaron en 2021 y se facturaron. Aunque las mediciones del presupuesto no coinciden con las mediciones que soportan las certificaciones, el importe ejecutado de la última certificación coincide exactamente con el total del presupuesto.
- Expediente 0580014. Se trata de una actuación no obligatoria, formalizada mediante un “*Convenio de Colaboración y Cooperación entre la Comunidad de Regantes y TRAGSA para mantener un marco de colaboración técnica para la gestión, mantenimiento, reparaciones y mejoras de las obras e instalaciones de regadío de la Comunidad de Regantes*”, de 11 de octubre de 2019. Se conviene que TRAGSA facturará los costes de gestión, mantenimiento, reparaciones y mejoras antes del 30 de noviembre del año en curso. Mensualmente, debe emitir una relación valorada con factura no acreditada por un importe del 1/8 del presupuesto. Sin embargo, TRAGSA solamente emitió en enero de 2021 una relación valorada por la campaña 2020, que se facturó en marzo de 2021.

El Plan contempla un presupuesto, que sirve de referencia, que al finalizar la campaña debe ajustarse según las hectáreas regadas, aplicando las unidades y los precios de gestión, mantenimiento, reparación y mejoras que figuran en el convenio. No obstante, en el expediente no existe constancia documental de cómo se ha ajustado el presupuesto al final de la campaña.

- Expediente 0345224 “*Red de riego (presión natural) de los sectores XVIII y XIX de Monegros II (Huesca)*”, encargado el 13 de septiembre de 2005. Las obras se ejecutan entre el año 2005 y el 2011, pero en el año 2021 se practica una liquidación adicional final, con un incremento de ejecución, sin que en el expediente exista nada acerca de las causas o motivos que justifiquen la citada liquidación 10 años después de concluidas las actuaciones.
- Expediente 1939061 “*Actuaciones para la mejora de hábitats incluidos en red natura 2000 y control de efectos externos en el espacio natural de Doñana (2019-2021)*”, encargado el 17 de abril de 2019. Todas las facturas se encuentran sin datar.
- Expediente 0749244 “*Obras para reparar los daños producidos sobre las infraestructuras hidráulicas de regadío afectadas por el temporal de lluvias ocurridos entre el 11 y el 14 de septiembre de 2019, en 18 municipios de la provincia de Alicante*”, Declaración de emergencia y encargo de 7 de octubre de 2019. La primera certificación que comprende el periodo de octubre de 2019 a febrero de 2020 está sin firmar, y su importe no coincide con la factura.

- Expediente 0469033 “*Terminación del edificio judicial de San Lorenzo del Escorial*”, encargo de 22 de marzo de 2018. Aunque el expediente es de 2018, en el encargo se alude a documentos de 2019.
- Expediente 0131802 “*Actuaciones complementarias de carácter medioambiental y de protección de cauces durante la ejecución de los trabajos de lavado de túneles en la línea de alta velocidad Madrid – Galicia. tramo: Pedralba de la pradería – Taboadela*”. Si bien este encargo se encuentra debidamente formalizado y aceptado por TRAGSA, adjunta y aprueba unos pliegos de prescripciones técnicas en los que se establecen las obligaciones y responsabilidades que debería cumplir el adjudicatario de un contrato/contratista, y un presupuesto que no está elaborado con las tarifas. En el curso de los trabajos de verificación, se han facilitado unos correos mediante los que TRAGSA, de manera informal remite su presupuesto tarifado a la entidad que realiza el encargo, pero no existe constancia de su aprobación formal. Del mismo modo, en las relaciones valoradas que acompañan a las certificaciones de obra, la partida de gastos generales alude al beneficio industrial, y a la “ejecución por contrata”, por lo que, desde el punto de vista formal, el tratamiento que se ha dado a este expediente es el de un contrato. En cuanto a la gestión y archivo del expediente, se ha comprobado que determinada información, que no se adjunta al expediente, queda almacenada en los correos de algunos empleados o gestores de proyectos.
- Expediente 1561145 “*Reparto de frutas y hortalizas, desarrollo de medidas de acompañamiento, publicidad, seguimiento y evaluación del programa escolares de consumo de frutas, hortalizas y leche en centros escolares de Castilla-La Mancha durante el curso 2020-2021*”. En el encargo existe una confusión entre las actuaciones y las obligaciones que corresponden a TRAGSA o a TRAGSATEC, a las que se cita indistintamente a lo largo del expediente.

Actuaciones intragrupo

La instrucción, bajo la denominación de “actuaciones coordinadas”, regula también la posibilidad de que, determinadas actuaciones encargadas a una de las empresas del Grupo puedan ser ejecutadas por varias empresas del mismo. La formalización de estas actuaciones intragrupo requiere la cumplimentación de un anexo, firmado por los directores correspondientes, en el que se deben identificar las actuaciones de la empresa que encarga, de la que recibe el encargo y, en el caso de que el encargo no sea por la totalidad o no esté perfectamente definido en el presupuesto de la Administración, hay que aportar una relación valorada de los trabajos a realizar, también se debe adjuntar cualquier documento adicional que pueda ser de interés y, cuando se trate de actuaciones encargadas por la Administración, copia del encargo recibido.

En caso de que el presupuesto del encargo no esté desglosado y no permita discernir qué actuaciones realizará cada empresa del Grupo, es necesario establecer un acuerdo entre empresas para definir las actividades, siendo obligatorio presupuestarlas según el sistema de tarifas, y, si no fuera posible, según la valoración que acuerden las empresas. Se ha verificado que este acuerdo no consta en ninguno de los expedientes analizados.

En el caso de que una empresa diferente a la que reciba el encargo vaya a participar en su ejecución, debe tener conocimiento y colaborar en la elaboración del presupuesto, que deberá ser acordado por ambas empresas.

Las actuaciones que se deriven de los encargos no pueden ser encomendadas al Grupo TRAGSA, ya que carece de personalidad jurídica propia y no tiene la consideración de medio propio personificado de la Administración, por lo que las distintas administraciones deberían concretar la

empresa del grupo que va a realizar estas actuaciones. La instrucción establece los criterios para la asignación de actuaciones dentro del Grupo:

1. Para las actuaciones que por su naturaleza sean de ejecución de obras, la empresa a la que corresponde su realización es TRAGSA.
2. Cuando el servicio sea considerado como consultorías o asistencia técnica, o bien tenga carácter tecnológico, la empresa que habrá de ejecutarlo preferentemente será TRAGSATEC. En el resto de los casos, la ejecución corresponderá preferentemente a TRAGSA.
3. En el caso de que las actuaciones tengan la consideración de suministros, se aplicarán los criterios antes expuestos.
4. En caso de discrepancia sobre la asignación de los trabajos, las Direcciones acordarán, con la coordinación de la Presidencia del Grupo, los criterios a seguir.

En todo caso, corresponde a los responsables de las unidades productivas efectuar las gestiones necesarias con las Administraciones, con la finalidad de lograr que las actuaciones sean encargadas a la empresa del grupo que corresponda, de acuerdo con los criterios expuestos.

Según contempla el RD 69/2019 en ningún caso se considerarán subcontrataciones las relaciones recíprocas entre TRAGSA y sus sociedades filiales o participadas, que suponen una manera de eludir el límite del porcentaje establecido en la LCSP, no tanto por la parte de los encargos que ejecuta la otra empresa del grupo, sino por la parte que esta última, a su vez, contrata con terceros. Además, la instrucción no contempla ningún procedimiento de seguimiento y control para los encargos intragrupo que, además, tienen la consideración de no obligatorios, de forma que su seguimiento solamente requiere rellenar las fichas de actuación, sin que esté previsto que se ejerza el seguimiento de la contratación con terceros para estos encargos intragrupo.

El resultado del análisis particular de actuaciones intragrupo se expone a continuación, tras solicitar la remisión del expediente de TRAGSATEC, a los efectos de completar la información y verificar si se aplican procedimientos internos de control para esta clase de actuaciones.

Con fecha 28 de noviembre de 2018 se formalizó un encargo a TRAGSATEC, cuyo objeto es *“Modernización de la red piezométrica de control de aguas subterráneas e integración de los sistemas de información hidrológica de los organismos de cuenca”* por importe de 6.352.313,97 euros, y un plazo de ejecución de 30 meses, siendo la fecha final aproximada el mes de junio de 2021, se establece el límite del 50 % para las subcontrataciones. Las obligaciones de información de TRAGSATEC al Ministerio son:

1. Partes de la encomienda objeto de subcontratación.
2. Denominación social, objeto, domicilio social y NIF de las empresas adjudicatarias.
3. Procedimiento de licitación para la adjudicación.
4. Precio de adjudicación de las actividades subcontratadas.

El presupuesto se elabora con las tarifas aprobadas el 22 de marzo de 2018, excepto para las unidades subcontratadas para las que se ha de sustituir por el precio de adjudicación, incrementado en el coeficiente para la actualización de los precios simples. El expediente de encargo a TRAGSATEC contiene la nota de encargo, 2 modificados y el Pliego de Prescripciones. Para su ejecución, TRAGSATEC ha emitido 38 certificaciones mensuales entre noviembre de 2018 y diciembre de 2021, acompañadas de las correspondientes relaciones valoradas entre noviembre de 2018 y diciembre de 2021, las 4 primeras sin ejecución, pues hasta marzo de 2019 no comenzaron los trabajos, siendo el importe total certificado de 4.566.586,39 euros, con un 4,54 % de subcontratación. De este encargo, TRAGSA, ejecutó, al menos, el 24,35 %, según el siguiente detalle:

CUADRO N.º 6: ACTUACIONES INTRAGRUPUO

PROYECTO	Provincia	Producción interna TRAGSA
1579194		394.740,02
0389024	Teruel	32.482,71
0639354	Cuenca	40.133,12
0659544	Albacete	82.032,45
0729054	Castellón	44.169,09
0739364	Valencia	120.581,98
0749234	Alicante	75.340,67
1570094		233.120,73
0200014	Girona	0,00
0270014	LLeida	12.282,85
0290014	Tarragona	4.329,40
0340074	Huesca	26.221,02
0350024	Zaragoza	125.927,66
0380014	Teruel	26.362,19
0560034	Burgos	11.751,00
0560054	Soria	2.961,78
0720064	Castellón	463,45
5310014	Araba/Álava	1.419,74
5320024	La Rioja	9.665,66
5330044	Navarra	11.735,98
1569214		321.269,11
0619124	Toledo	13.691,53
0639364	Cuenca	48.603,52
0649484	Ciudad Real	222.710,78
0659514	Albacete	36.263,28
1550034		162.922,85
0500034	Ávila	20.614,26
0540114	Salamanca	26.500,60
0550044	Segovia	0,00
0560064	Burgos	0,00
0560074	Soria	0,00
0570034	Valladolid	106.242,37
0580194	León	9.565,62
0590044	Zamora	0,00
TOTAL		1.112.052,71

Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas

Además, del importe ejecutado por TRAGSA, 227.254,50 euros fue contratado con terceros, que representa el 20,44 % de los 1.112.052,71 euros, además, el 25,67 % del personal que ha ejecutado los proyectos era temporal, pero destacan las actuaciones llevadas a cabo en Cuenca, Albacete y Navarra, en los que el personal temporal superó en más del 100 % al personal fijo.

La verificación de si la contratación con terceros de TRAGSA está incluida en el certificado de subcontratación que TRAGSATEC ha reportado al Ministerio que realizó el encargo, arroja el siguiente resultado: un número de 19 contratos no figuran en el certificado TRAGSATEC, 8 contratos si aparecen en el certificado, pero con importes diferentes, el número de contratos

incluidos en la certificación de TRAGSATEC asciende a 31, y el número de contratos reportado de TRAGSA es de 37.

El resultado del análisis particularizado de las actuaciones del encargo principal ejecutadas por TRAGSA se expone a continuación.

- Expediente 1550034: *Modernización de la red piezométrica de las aguas subterráneas e integración de los sistemas de información hidrológica de los organismos de cuenca. Ámbito: Confederación Hidrográfica del Duero.*
 - No contiene detalle de los trabajos realizados en cada una de las provincias.
 - Faltan cinco facturas con las relaciones valoradas.
 - Las facturas no están conformadas, se encuentran sin firmar.
 - No hay información sobre la subcontratación. Las colaboraciones externas representan el 22,00 %.
 - No hay emitidas certificaciones.
 - El importe global de las colaboraciones externas es correcto según las diferentes fuentes, pero hay una diferencia en los importes parciales de Ávila y Salamanca.
 - Los gastos de personal adscritos a la obra son diferentes según las distintas fuentes de información.
 - En la cuenta de gestión remitida por TRAGSA no se diferencia entre el personal fijo y temporal.
 - En el expediente remitido no se encuentran todos los documentos que están reflejados en la cuenta de gestión de PeopleSoft.
 - Contrato TSA0070849: Figura en la relación de contratos que TRAGSA remite al Tribunal de Cuentas, pero presenta discrepancias con la información suministrada en el albarán en la modalidad (servicios/obras) y en el objeto del contrato. Se adjudicó y formalizó el 12 de julio de 2021, mediante tramitación ordinaria y un procedimiento abierto simplificado, bajo el régimen jurídico de la LCSP, con un valor estimado de 31.258,85 euros y un presupuesto de licitación de 37.823,21. La baja fue del 5,5 %. El importe de las facturas coincide con el importe de adjudicación.

- Expediente 1570094: *Modernización de la red piezométrica de las aguas subterráneas e integración de los sistemas de información hidrológica de los organismos de cuenca. Ámbito: Confederación Hidrográfica del Ebro.*
 - No hay relaciones valoradas.
 - No hay información sobre la subcontratación, el porcentaje de las colaboraciones externas supera el 50 %.
 - Las facturas no están conformadas, ni firmadas.
 - No hay emitidas certificaciones.
 - El importe de las colaboraciones externas es correcto según las diferentes fuentes.
 - Los gastos de personal adscritos a la obra son diferentes según las distintas fuentes de información.
 - En la cuenta de gestión no se diferencia entre el personal fijo y temporal.
 - En el expediente remitido no se encuentran todos los documentos que están reflejados en la Cuenta de Gestión de PeopleSoft.

- Expediente 1569214: *Modernización de la red piezométrica de las aguas subterráneas e integración de los sistemas de información hidrológica de los organismos de cuenca. Ámbito: Confederación Hidrográfica del Guadiana.*
 - Todas las fichas de los encargos se encuentran firmadas por TRAGSATEC y TRAGSA.

- No se han aportado relaciones valoradas, lo que ha impedido comprobar la documentación soporte de los costes que han imputado a cada proyecto. Solamente se ha podido cruzar el gasto de personal y el de colaboradores externos, con lo registrado en las cuentas de gestión.
 - No hay información sobre la subcontratación.
 - Las facturas no están conformadas, ni firmadas. No obstante, en algunas facturas, han adjuntado un documento denominado "Factura con RV" que incluye los importes desglosados por capítulo, de los trabajos realizados hasta la fecha de facturación, conforme con el presupuesto global.
 - Los gastos de personal adscritos a la obra son diferentes según las distintas fuentes de información.
 - En la cuenta de gestión no se diferencia entre el personal fijo y temporal.
 - En el expediente remitido, se encuentran todos los documentos que están reflejados en la cuenta de gestión de PeopleSoft, a excepción de las relaciones valoradas.
- Expediente 1579194: *Modernización de la red piezométrica de las aguas subterráneas e integración de los sistemas de información hidrológica de los organismos de cuenca. Ámbito: Confederación Hidrográfica del Júcar.*
- Hay fichas de los encargos que se encuentran sin firmar por TRAGSATEC y TRAGSA.
 - La suma del resumen de las relaciones valoradas no cuadra. En consecuencia, la liquidación y la factura correspondiente se han hecho en exceso.
 - Las cifras reflejadas en los resúmenes no correlacionan con la documentación soporte y/o con el resultado del cálculo (8 % y 7 %), y tampoco con la relación valorada.
 - No hay información sobre la subcontratación. Las colaboraciones externas representan el 12,94 %.
 - Las facturas no están conformadas, ni firmadas.
 - Faltan relaciones valoradas y algunas están sin firmar.
 - No hay emitidas certificaciones.
 - Las cifras del archivo de seguimiento de expedientes coinciden con los importes del resumen de las relaciones valoradas incrementados con los costes indirectos (8 %) y los gastos generales (7 %), pero no con las relaciones valoradas. Existen diferencias en Cuenca, Albacete, Castellón y Valencia, por un importe global de 45.544,73 euros.
 - El importe de las colaboraciones externas es correcto según las diferentes fuentes.
 - Los gastos de personal adscritos a la obra son diferentes según las distintas fuentes de información.
 - En la cuenta de gestión no se diferencia entre el personal fijo y temporal.
 - En el expediente remitido no se encuentran todos los documentos que están reflejados en la Cuenta de Gestión de PeopleSoft.

II.6.- IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES. TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. ACTUACIONES EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.

Política de Igualdad

En mayo de 2010, TRAGSA, inició el proceso de elaboración y puesta en marcha de un Plan de igualdad en cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. El Plan vigente durante el periodo fiscalizado es el I Plan de Igualdad. El 2 de marzo de 2011 se constituyó la Comisión de Igualdad que, el 7 de junio del mismo año, aprobó el primer Plan de Igualdad, con la siguiente estructura: objetivos, acciones, seguimiento y evaluación y cronograma.

Durante el año 2020, tuvo lugar la negociación del nuevo plan de igualdad para adaptarlo a la nueva normativa: el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro, que modificó el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo; y el Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres.

En el mes de diciembre de 2021 se alcanzó el acuerdo en la Comisión negociadora creada al efecto, alcanzándose acuerdo unánime del II Plan de Igualdad, vigente para los ejercicios sucesivos.

El 11 de enero de 2022, se presentó en el Registro y Depósito de Convenios Colectivos, Acuerdos Colectivos de Trabajo y Planes de Igualdad (REGCON), el acuerdo colectivo alcanzado relativo al II Plan de Igualdad de la empresa TRAGSA.

El 8 de julio de 2022 se obtuvo la conformidad del Plan de igualdad por parte de la Comisión de Seguimiento de la Negociación Colectiva en las Empresas Públicas. Consecuencia de lo anterior, el 28 de octubre de 2022 se comunicó la finalización del trámite oficial de registro ante REGCON, dictándose resolución por la Dirección General de Trabajo para su inscripción y registro.

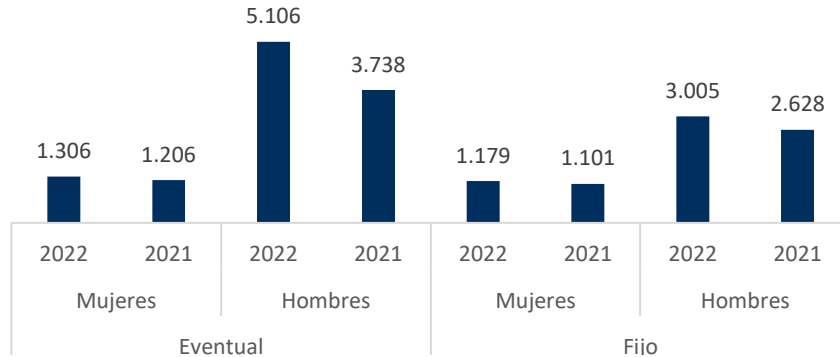
Las medidas que contiene el II Plan de Igualdad se agrupan en 6 grandes ejes de actuación: Gestión de personal; Clasificación y política retributiva; Corresponsabilidad y condiciones de trabajo; Acoso y violencias machistas; Salud laboral y, por último, Comunicación y relaciones externas en igualdad y es fruto del acuerdo alcanzado por la Comisión Negociadora, entre los representantes de la Empresa y las personas trabajadoras.

Se ha verificado que el contenido de los Planes vigentes en los ejercicios 2021 y 2022, se ajusta a lo dispuesto en el art. 46 de la Ley: Proceso de selección y contratación; Formación; Promoción profesional; Condiciones de trabajo, incluida la auditoría salarial entre mujeres y hombres; Ejercicio corresponsable de los derechos de la vida personal, familiar y laboral; Infrarrepresentación femenina; Retribuciones; y Prevención del acoso sexual y por razón de sexo. No obstante, en el Plan de igualdad vigente durante el ejercicio 2021 no se recogía como tal la clasificación profesional de TRAGSA.

TRAGSA ha avanzado en la negociación de un protocolo específico para la prevención y actuación contra el acoso sexual, como determina el RD-ley 6/2019, de 1 de marzo de medidas urgentes para la garantía de igualdad de trato y oportunidades en el empleo y la ocupación. También, se han perfeccionado y actualizado los canales de comunicación respecto de cualquier incumplimiento del Código Ético y en el protocolo de prevención y actuación frente a todos los tipos de acoso en el trabajo.

En relación con el cumplimiento de esta normativa, en la composición del Consejo de Administración, hay que señalar que, en el ejercicio 2021, de los miembros que conforman el Consejo de Administración de TRAGSA, el 35,71 % eran mujeres, por lo que en ese ejercicio no se respetó el principio de proporcionalidad previsto en la disposición adicional primera de la Ley 3/2007 de Igualdad, ni tampoco el punto 2 del artículo 8 del Reglamento interno del Consejo de Administración de TRAGSA. En el ejercicio 2021 se experimentó un descenso del porcentaje de participación de las mujeres en la composición del Consejo de Administración, del -8,91 %, con respecto al ejercicio anterior que alcanzó el 41,17 %. En el ejercicio 2022, el Consejo de Administración volvió a estar constituido por 6 mujeres y 9 hombres.

GRÁFICO N.º 7: COMPOSICIÓN DE LA PLANTILLA DE TRAGSA POR TIPO DE CONTRATO



Fuente: Cuentas anuales de TRAGSA 2021 2022

CUADRO N.º 7: DISTRIBUCIÓN DE LA PLANTILLA DE TRAGSA POR SEXOS Y CATEGORÍAS

Categorías	Temporal				% mujeres temporales s/plantilla total		Fijo				% mujeres fijas s/plantilla total		Total plantilla	
	Mujeres		Hombres		2022	2021	Mujeres		Hombres		2022	2021	2022	2021
	2022	2021	2022	2021			2022	2021	2022	2021				
Altos Directivos							2	2	3	3	40,0	40,0	5	5
Personal de Organigrama							36	36	89	89	28,8	28,8	125	125
Titulados Superiores	151	119	193	145	20,2	19,0	148	136	256	225	19,8	21,76	748	625
Titulados Medios	181	134	296	209	21,6	20,2	119	106	242	216	14,2	15,9	838	665
Administrativo	153	141	62	52	31,4	32,0	208	210	65	38	42,6	47,6	488	441
Resto de personal	821	812	4.555	3.332	9,8	11,9	666	611	2350	2.057	7,9	9,0	8.392	6.812
Total	1.306	1.206	5.106	3.738	12,3	13,9	1.179	1.101	3.005	2.628	11,1	12,7	10.596	8.673

Fuente: Cuentas anuales de TRAGSA 2021 2022

En términos globales el porcentaje de puestos ocupados por mujeres en TRAGSA, presentó una variación porcentual negativa del 13,34 % en el ejercicio 2022, rompiéndose la tendencia de años anteriores en los que se producía, anualmente una variación positiva. Así, el porcentaje total de mujeres en el ejercicio 2021 alcanzó el 27,06 %, con un incremento del 5,91 % respecto a 2020, pero, en el año 2022 el porcentaje cayó al 23,45 %.

Por lo que respecta al cumplimiento de la LO 3/2007, en la categoría profesional de puestos directivos, el porcentaje de mujeres no llega al 30 %, produciéndose un claro desequilibrio entre mujeres y hombres. No obstante, la participación de la mujer en puestos directivos produjo un incremento positivo del 2,90 % en el ejercicio 2022, respecto del año precedente, este incremento fue mucho mayor, alcanzando el 30,02 % si se comparan los ejercicios 2020 y 2021.

En la categoría de titulados superiores, la representación de la mujer alcanza el 45,07 % en puestos temporales, pero respecto a la plantilla total de titulados superiores (temporales y fijos) solo alcanza el 19 %. En esta misma categoría profesional, dentro del personal fijo, el porcentaje de mujeres es del 36,05 %.

En la categoría de titulados medios, el porcentaje de mujeres es del 39,6 % en puestos temporales, y del 33,62 % del personal fijo.

En la categoría de administrativos, se eleva considerablemente el porcentaje de puestos ocupados por mujeres, que alcanza el 73,05 % del personal temporal y el 77,32 % del personal fijo.

La tasa de rotación¹⁶ de la empresa a 31 de diciembre de 2021 y 2022 aumentó un 9 % en el ejercicio 2022 y un 14 % en el 2021. En todos los ejercicios la tasa es más elevada en los hombres que en las mujeres.

En el eje primero del I Plan de Igualdad de TRAGSA, se recoge, como objetivo 2º: 2: “garantizar la aplicación del principio de igualdad retributiva”. La remuneración media a diciembre de 2021 ascendió a 27.515 euros, correspondiendo las remuneraciones más altas a los puestos que mayor titulación requieren, tanto en hombres como en mujeres.

Al amparo del RD 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres, TRAGSA ha elaborado el Registro Retributivo con el fin de garantizar la igualdad retributiva. En la mayoría de los niveles salariales, las remuneraciones medias son inferiores para las mujeres, a excepción de dos niveles: el G3A7 (Capataz, Bombero Forestal) y el G4N3 (Peón. Ordenanza/almacenero. Vigilante) con una cifra ligeramente superior.

Las tablas salariales fijadas en el convenio colectivo establecen una misma retribución para ambos géneros, sin embargo, el devenir de los diferentes marcos normativos convencionales de afectación, han provocado una diferencia salarial entre la plantilla con independencia del género basado principalmente en el tiempo de vinculación a la empresa.

La brecha salarial en los dos ejercicios fiscalizados resultó inversa, el -18 % en 2021 y el -21,87 % en 2022, es decir, las mujeres tuvieron una retribución mayor que los hombres. La explicación se encuentra en la composición de la plantilla, ya que el 81,99 % de los puestos son ocupados por hombres y de esos, solo el 17,22 % se corresponden con puestos profesionales en los que la retribución percibida es mayor (titulado superior/ titulado medio). Además, el 18,01 % de mujeres de la plantilla, cuenta con una presencia del 43,20 % en puestos de mayor retribución (titulado superior/ titulado medio). Los puestos más numerosos de la empresa, el 78 %, son los que precisan de menor cualificación, y por ello tienen una menor retribución (peones, oficiales de oficios, vigilantes, etc.) y en su mayoría están ocupados por hombres.

Transparencia

En cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, TRAGSA dispone del Portal de Transparencia al que se accede desde su página web corporativa, que recoge información económica, organizativa e institucional, de forma detallada, y sobre la actividad de todas las empresas que integran el Grupo TRAGSA, con objeto de ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública.

El portal se habilitó con la entrada en vigor de la citada ley y se mantiene actualizado de forma constante, mediante la revisión y actualización periódica de sus contenidos.

En consonancia con lo expuesto, el Reglamento Interno del Consejo de Administración de TRAGSA, aprobado el 14 de octubre de 2020, recoge los criterios que han de presidir en todo momento la actuación del Consejo de Administración, entre los que se encuentra, el deber de transparencia frente a los accionistas en general, y en cuanto atañe a la información pública que obre en poder

¹⁶ Se entiende como rotación de la plantilla, la suma de bajas voluntarias, excedencias voluntarias, despidos, jubilaciones y fallecimientos.

de la sociedad, frente a todas las personas, así como el respeto a los derechos de los accionistas minoritarios.

Las cuentas anuales y los informes de auditoría están disponibles en el Registro de cuentas públicas de la IGAE, a los que se puede acceder mediante uno de los enlaces del portal de Transparencia. TRAGSA tiene publicada la información más relevante para los accionistas, incluye, además de la información financiera, no financiera y corporativa, las normas internas corporativas de la Sociedad, la composición de los órganos sociales, la documentación de la Junta General de Accionistas, los informes anuales de Gobierno Corporativo y la remuneración del presidente del grupo TRAGSA, así como un enlace para poder consultar: retribuciones, indemnizaciones y las resoluciones de compatibilidad en el portal de transparencia de la AGE.

No se han detectado incidencias en la verificación del cumplimiento de los requisitos en materia de publicidad activa de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, cuyo resultado se detalla en el ANEXO XXXVII.

Actuaciones en materia de sostenibilidad ambiental

Teniendo en cuenta las funciones de TRAGSA, la mayor parte de las actuaciones que realiza están encuadradas en alguno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Con esta finalidad el Grupo TRAGSA elabora la Memoria de Sostenibilidad de acuerdo con el estándar internacional Global Reporting Initiative, en el documento recoge la contribución del Grupo al desarrollo sostenible, detallando su actividad anual en los ámbitos ambiental, social y de gobernanza (ESG). La memoria se ha elaborado con los principios y contenidos de la Ley 11/2018 de información no financiera y diversidad y forma parte de las cuentas anuales consolidadas y está estructurada en torno a la contribución del Grupo a cada uno de los ODS.

III.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La utilización de la Empresa de Transformación Agraria S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) como medio propio por parte de los poderes adjudicadores presenta una senda ascendente, tanto en número como en importe de encargos, con un significativo crecimiento respecto del ejercicio 2020. En el ejercicio 2021, recibió 1.370 encargos por un importe de 1.205,0 millones de euros y en 2022, recibió 1.671 encargos por valor de 1.649,9 millones de euros (en 2020 había recibido 1.096 encargos por 903,2 millones). El gasto en recursos humanos también experimentó una senda ascendente, aunque en una proporción menor que la cartera de pedidos; mientras la cartera de pedidos aumentó en un 33,4 % y en un 36,9 % en los ejercicios 2021 y 2022, respectivamente, el gasto de personal se incrementó en un 13 % y un 10,4 % en esos mismos ejercicios. Subapartado II.1
2. El 93 % de su actividad respondió en 2021 a encargos de los poderes adjudicadores de los que es medio propio instrumental y servicio técnico; este porcentaje se elevó al 95 % en el ejercicio 2022. La Administración General del Estado (AGE) y las Comunidades Autónomas (CCAA) son las Administraciones que mayor peso tienen en la cifra de negocios, el 46,6 % y el 45,0 %, respectivamente, en el ejercicio 2021 y el 43,5 % y el 47,5 %, respectivamente, en el ejercicio 2022, en el que las CCAA representaron un porcentaje mayor que la AGE en la cifra de negocios de TRAGSA. En el ejercicio 2021, el importe neto de la cifra de negocio alcanzó 730,96 millones de euros, con un incremento de 7,5 % respecto al ejercicio anterior; y en el ejercicio 2022, fue de 849,78 millones de euros, con un incremento del 16,3 %, respecto del año precedente, Subapartado II.1

RECOMENDACIÓN N.º 1

Al servicio del control de eficacia previsto en el artículo 86.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, y al objeto de valorar si la opción de realizar encargos a TRAGSA resulta más eficiente que la contratación pública, se recomienda a esta Entidad que, respecto de cada uno de los encargos que reciba, elabore un informe acerca de su disponibilidad de medios suficientes e idóneos para realizar las prestaciones correspondientes en el plazo de ejecución requerido, especificando, en su caso, las necesidades de subcontratación, con valoración de los costes reales del conjunto de actuaciones necesarias, trasladando copia de dicho informe al correspondiente poder adjudicador.¹⁷.

III.1.- ¿LOS ENCARGOS ENCOMENDADOS A TRAGSA SE AJUSTAN A LAS DISPOSICIONES LEGALES?, EN ESPECIAL, ¿CUMPLEN TODOS LOS REQUISITOS RELACIONADOS CON EL OBJETO, EL MARCO FUNCIONAL DE TRAGSA, EL CONTROL Y LAS TARIFAS?*Objeto social y marco funcional de TRAGSA*

- Los encargos, con carácter general, se ajustan a las disposiciones legales en la materia, salvo por determinadas deficiencias y/o debilidades detectadas. No obstante, la redacción de las funciones de TRAGSA, y de su filial Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC), previstas en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), puede plantear problemas de interpretación para determinar la extensión de su objeto social, dificultando la delimitación de su especialización en las actividades concretas para las que fueron creadas como medios propios. Epígrafe II.2.1

RECOMENDACIÓN N.º 2

Se recomienda que los encargos formulados a TRAGSA y ejecutados por TRAGSATEC, así como los recibidos por esta y finalmente llevados a la práctica por TRAGSA, vayan acompañados de una memoria explicativa que justifique suficientemente los motivos por los que estas actuaciones se ejecutan por una empresa diferente de la destinataria del encargo.

- Los encargos que recibe TRAGSA han ido distanciándose del tráfico para el que fue creada como medio propio, esto es, la consecución de los objetivos de reforma y desarrollo agrario, forestal y de conservación de la naturaleza. Teniendo en cuenta el considerable número de medios propios con los que cuenta la Administración, no resulta ponderado el crecimiento de las actuaciones en los diferentes ámbitos de actividad del medio propio, siendo imprescindible mantener la especialización en todos ellos. Epígrafe II.2.1

RECOMENDACIÓN N.º 3

Sería aconsejable que en los casos en que TRAGSA entendiera que el contenido del encargo recibido no tuviera encaje en las actividades de su objeto social, esta Entidad trasladara al correspondiente poder adjudicador la conveniencia de que se valiese de otro u otros medios propios cuando exista alguno que tuviera una especialización mayor en esos ámbitos que la propia TRAGSA, sin perjuicio de la aceptación por parte de esta del encargo del que se trate, lo que constituye obligación legal¹⁸.

- Con carácter general, las Administraciones Públicas aplican el régimen jurídico de los contratos de emergencia, que permite el inicio de la ejecución de las actuaciones previo a la formalización. De este modo, realizan declaraciones de emergencia en las que se indica que TRAGSA realizará

¹⁷ El tratamiento de la alegación de TRAGSA a esta recomendación se ha incluido en el epígrafe II.2.2. de este Informe.

¹⁸ El tratamiento de la alegación de TRAGSA a esta recomendación se ha incluido en el epígrafe II.2.1 de este Informe.

los trabajos, pero no formalizan el encargo en el momento de su formulación y tampoco lo hacen con posterioridad. En estos expedientes se han observado debilidades y/o deficiencias por falta de control, como son la ausencia de actas de recepción, de formalización de los excesos y/o modificados y de relaciones valoradas o facturas. Epígrafe II.2.1

RECOMENDACIÓN N.º 4

Sería deseable que, de no haberse podido formalizar el encargo por razones de emergencia previamente a la ejecución, TRAGSA instara al correspondiente poder adjudicador dicha formalización en cuanto las circunstancias lo permitan, solicitando dejar constancia escrita de las cláusulas aplicables a estos encargos, lo que contribuiría a facilitar e incluso mejorar las tareas de seguimiento y de control de dichos encargos¹⁹.

6. En ocasiones, se han realizado sucesivas ampliaciones del encargo de emergencia que no están justificadas en una necesidad de actuar de manera inmediata, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde que se produjeron los hechos que motivan la emergencia. Epígrafe II.2.1
7. La disposición adicional vigesimocuarta de LCSP prevé que TRAGSA y TRAGSATEC puedan ser objeto de encargos para la realización de tareas para las que se requiera por la vía de urgencia o de emergencia, pero sin especificar los supuestos en los que pudieran darse una u otra situación; y, por otra parte, también prevé la posibilidad de realizar encargos a ambas empresas en supuestos de licitaciones que hayan quedado desiertas, pero sin vincularla a situaciones de urgencia. Por su parte, los Estatutos de TRAGSA de diciembre de 2018, explicitan las previsiones de la Ley para la vía de urgencia limitándola a dos supuestos que no se encuentran definidos como tales en la Ley: procedimientos de licitación que hayan quedado desiertos y contratos en los que se haya incoado un procedimiento de resolución, por incumplimiento del contratista. Al carecer los Estatutos de TRAGSA de naturaleza reglamentaria, resulta cuestionable que limiten la vía de urgencia a la concurrencia de alguno de los dos supuestos mencionados. Epígrafe II.2.1
8. Ante la falta de una regulación específica, TRAGSA ha venido asumiendo encargos en supuestos de urgencia y emergencia, sin dejar constancia en los expedientes de las circunstancias que concurren para fundamentar la situación de urgencia o emergencia. Es el caso de cinco expedientes, que fueron encargados por razones de premura o urgencia sin responder a la resolución del contrato anterior o a un procedimiento de licitación desierto y sin que las actuaciones que se encargaron encajen en el objeto social de TRAGSA. Epígrafe II.2.1

RECOMENDACIÓN N.º 5

Ante la falta de identificación en la Ley de los supuestos en que concurre urgencia o emergencia, sería recomendable que TRAGSA o TRAGSATEC, según los casos, al recibir el encargo del que fueran objeto, solicitaran a los correspondientes poderes adjudicadores la exposición de las circunstancias que concurren para fundamentar la situación de urgencia o de emergencia.

9. Con carácter general, los expedientes del encargo examinados en los archivos de TRAGSA no identifican a qué actividad concreta de su objeto social responde la actuación a realizar por TRAGSA, lo que impide pronunciarse inequívocamente sobre si dicha actuación se encuentra dentro de las funciones de TRAGSA tal como figuran definidas en la LCSP. Esta circunstancia se ha observado en ocho expedientes de los analizados. Epígrafe II.2.1
10. Se han identificado dos expedientes en los que TRAGSA ejecuta encargos para entidades de las que no es medio propio, instrumentándose su actuación a través de convenios de

¹⁹ El tratamiento de la alegación de TRAGSA a esta recomendación se ha incluido en el epígrafe II.2.1 de este Informe.

colaboración entre un Ayuntamiento y otra Administración Pública de la que TRAGSA es medio propio personificado. En los expedientes analizados, la correspondiente Administración Pública se ha limitado a ceder a TRAGSA al Ayuntamiento, que es quien finalmente realiza el correspondiente encargo y se compromete al seguimiento y abono de las actuaciones, siendo destinatario de la facturación librada por TRAGSA al respecto, actuación contraria a Derecho puesto que en caso alguno resulta posible mediante una cesión atribuir a TRAGSA la condición de medio propio del ente cesionario. Epígrafe II.2.1

RECOMENDACIÓN N.º 6

Tomando en consideración que la relación de medio propio que TRAGSA mantenga con un poder adjudicador no puede ser objeto de cesión a un tercero, en los supuestos en que el encargo que reciba aquella se produzca en virtud de la ejecución de un convenio en cuyo clausulado se prevea dicho tipo de cesión, TRAGSA debería poner en conocimiento de los suscribientes del convenio que la relación que se pudiera establecer con la entidad que figure como cesionaria no será la de medio propio, debiendo ser dicha relación definida en términos alternativos.²⁰

11. Entre los expedientes analizados hay otros convenios de colaboración con Comunidades de Regantes, de las que TRAGSA no es medio propio, para realizar actuaciones no obligatorias, a las que se les aplican las tarifas. Estos convenios tienen naturaleza jurídica de contrato, dado que TRAGSA se obliga a realizar una serie de actuaciones a cambio de un precio, lo que no es acorde con lo previsto en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece que los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. Epígrafe II.2.1
12. Algunos encargos son objeto de sucesivas prórrogas que no responden a una necesidad puntual, sino a un defecto estructural de carencia de medios del poder adjudicador que realiza el encargo. Epígrafe II.2.1

Control

13. La titularidad de las acciones de TRAGSA corresponde a SEPI en un 51 %, al Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) que posee el 38,9 % y a la Dirección General del Patrimonio del Estado con un 9,9 %, que en conjunto representan el 99,8 % del capital social. Las Comunidades y Ciudades Autónomas, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, que forman parte del accionariado, en conjunto representan el 0,2 % del capital y cuentan con un representante en el Consejo de Administración. Epígrafe II.2.1

Tarifas

14. Las actuaciones de TRAGSA como medio propio se compensan con las tarifas, o por el coste efectivo de las actividades que se subcontraten que cada año aprueba la Comisión para la determinación de tarifas, junto con la revisión de los coeficientes aplicables a las actuaciones no sujetas a impuestos y los porcentajes de costes indirectos y de gastos generales aplicables. En los encargos no sujetos al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) o impuestos indirectos equivalentes, TRAGSA incrementa los precios de las tarifas correspondientes a los costes de personal con los coeficientes de actualización. Teniendo en cuenta que estos coeficientes tienen por finalidad compensar el IVA soportado por la Empresa en sus operaciones, esta forma de interpretar la norma proporciona un beneficio adicional, en la medida en que la mayor parte de los encargos que recibe no están sujetos a impuestos. Este hecho adquiere mayor relevancia en aquellas actuaciones intensivas en mano de obra. Epígrafe II.2.1

²⁰ El tratamiento de la alegación de TRAGSA a esta recomendación se ha incluido en el epígrafe II.2.1 de este Informe.

RECOMENDACIÓN N.º 7

Se recomienda que TRAGSA, en su condición de medio propio personificado evite aplicar los coeficientes de actualización a los costes de personal, ya que no están sujetos a ningún impuesto indirecto²¹.

15. La condición de TRAGSA como medio propio personificado y servicio técnico implica que los encargos que reciba sean de ejecución obligatoria, lo que se manifiesta, entre otros aspectos, en que las resoluciones o actos en los que se formaliza el encargo excluyen cualquier cláusula por la que la TRAGSA pueda resolver, modificar o interpretar unilateralmente el encargo, así como suspenderlo o desistir de su realización. Aunque en todos los expedientes examinados las instrucciones fueron fijadas unilateralmente por la entidad que realizó el encargo, se ha observado que el 42 % de los expedientes no regularon la posibilidad de hacer modificaciones. Epígrafe II.2.2
16. Aunque el RD 69/2019 establece que en los encargos debe figurar la denominación, su objeto, el plazo de ejecución, las anualidades presupuestarias con sus correspondientes importes, los periodos de certificación o, en su caso, recepción y el cargo de la persona designada por el poder adjudicador que confiere el encargo como director de los trabajos, en el 7 % de los expedientes analizados no consta el plazo de ejecución. Además, en las actuaciones encargadas a TRAGSATEC pero ejecutadas por TRAGSA, el 14 % de los expedientes, sin considerar los de emergencia, no determinaron los periodos de certificación o de recepción; y, por otra parte, el 31 % de todos los encargos no se han localizado en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Epígrafe II.2.2

RECOMENDACIÓN N.º 8

Sería conveniente que TRAGSA, antes de la formalizar cada encargo, comprobase que contiene todos los elementos que exige el RD 69/2019²².

Objeto de los encargos y cesión de competencias

17. En los encargos que tienen por finalidad la ejecución de obras, con carácter general, el objeto se encuentra bien definido, pero en ocho expedientes de prestación de servicio, que emplean términos genéricos, como “mantenimiento” o “limpieza”, su objeto y las tareas a desempeñar no se encuentran adecuadamente definidas o desarrolladas. Epígrafe II.2.2
18. De los expedientes analizados no se deduce que haya existido cesión de las competencias a TRAGSA de la Administración o entidad pública que realiza el encargo. Epígrafe II.2.2

Motivación y documentación

19. La mayor parte de los encargos a TRAGSA figuran motivados por aspectos legales, como la naturaleza jurídica del encargo y del medio propio al que se le realiza, sin contemplar ninguna justificación referida a la idoneidad de la función concreta y específica del medio propio o mayor eficacia frente a la contratación. Esta motivación por sí sola, no puede considerarse suficiente en términos de buena gestión. Solamente en el 9 % de los expedientes está motivada la idoneidad de la figura del encargo frente a la contratación pública; y, por otra parte, en el 8 % no consta motivación alguna. Los encargos de TRAGSATEC que son ejecutados en todo o en parte por TRAGSA no van acompañados de una memoria explicativa que justifique las razones

²¹ El tratamiento de la alegación de TRAGSA a esta recomendación se ha incluido en el epígrafe II.2.2 de este Informe.

²² El tratamiento de la alegación de TRAGSA a esta recomendación se ha incluido en el epígrafe II.2.2 de este Informe.

por las que estas actuaciones se ejecutan por una Empresa diferente de la destinataria del encargo. Epígrafe II.2.2

RECOMENDACIÓN N.º 9

Resulta conveniente que, antes de formalizar el encargo, TRAGSA se asegure de que en el expediente se deja constancia de la función específica en la que se concretan las actuaciones objeto del encargo y que se encuentra dentro de su objeto social²³.

20. Los expedientes carecen de homogeneidad en su preparación, formalización, ejecución, seguimiento y control, debido a que cada poder adjudicador o entidad que realiza el encargo utiliza modelos y procedimientos distintos en su tramitación. La mayor parte de los expedientes fiscalizados están incompletos. Los documentos que faltan, en su mayoría, son la memoria, el presupuesto aprobado y/o el pliego de prescripciones. Epígrafe II.2.2
21. Las condiciones de una parte relevante de los encargos están reguladas en los pliegos de prescripciones técnicas y administrativas redactados para un procedimiento de contratación, con los términos, obligaciones de las partes y contraprestaciones propias de los contratos, pero no de los encargos, que son de ejecución obligatoria. Subapartado II.3

RECOMENDACIÓN N.º 10

Se recomienda que TRAGSA confeccione un modelo de formulario que le permita verificar que los expedientes contienen toda la documentación que debe adjuntarse.

Justificación de ausencia de medios materiales y/o humanos para ejecutar las prestaciones que constituyen el objeto del encargo por parte de la entidad que realiza el encargo

22. El 55 % de los expedientes de la muestra no contienen una justificación por parte de la entidad que realiza el encargo de la falta de medios personales y materiales para realizar por sí misma las actuaciones objeto de encargo, otro tanto ocurre con los encargos entre las empresas del Grupo. Epígrafe II.2.2

Seguimiento y control de los encargos

23. Con carácter general, las entidades que realizan los encargos tienen previstos controles durante la ejecución de las actuaciones, principalmente mediante la figura del director del encargo y las certificaciones mensuales. Adicionalmente, algunos poderes adjudicadores han establecido otros controles adicionales que pueden considerarse buenas prácticas. No obstante, en catorce expedientes, siendo seis de ellos de emergencia, que representan el 16 % de la muestra, no se ha dejado constancia de ningún tipo de control, o el que se ha realizado es insuficiente. La ausencia de control efectivo se hace más evidente en los encargos que se realizan entre las empresas del Grupo TRAGSA. Epígrafe II.2.3
24. No hay constancia en los expedientes de que TRAGSA realice una asignación previa de personal a cada encargo, por lo que la verificación de que el personal asignado a los encargos es el que efectivamente ha ejecutado las actuaciones no ha podido completarse. Únicamente se ha podido comprobar este extremo en los expedientes en los que consta la clase o categoría de las personas que deben asignarse a los trabajos, habiéndose detectado que, en el 13 % de los expedientes, no hay identidad entre la clase, especialidad o categoría del personal imputado en la cuenta de gestión interna y el que figura en las relaciones valoradas; y en el 12 % de los

²³ El tratamiento de la alegación de TRAGSA a esta recomendación se ha incluido en el epígrafe II.2.2 de este Informe.

expedientes las fechas de anotación en el fichero de las personas asignadas, no guardan relación con las de las certificaciones. Epígrafe II.2.3

25. El personal asignado a los encargos no posee la formación y/o especialización requerida para el objeto del encargo, bien por ser inferior en la mayoría de los casos o por exceder, en algunos, de la necesaria para la realización de las actuaciones. Esta incidencia, que afecta al 34 % de la muestra analizada, puede ser indicativo de que TRAGSA está asumiendo encargos, más allá de su capacidad o de su ámbito de especialización, por lo que no dispone de personal adaptado a esas actuaciones. Epígrafe II.2.3

III.2.- ¿EN QUÉ MEDIDA TRAGSA EJECUTA LA PRESTACIÓN DEL ENCARGO CON SUS PROPIOS MEDIOS MATERIALES Y PERSONALES? Y, EN CASO DE RECURRIR A LA SUBCONTRATACIÓN ¿RESPECTA LOS LÍMITES PERMITIDOS?

26. El creciente número de poderes adjudicadores de los que TRAGSA se considera medio propio personificado, así como la cantidad y diversidad de actuaciones que se le encargan, más allá de su objeto social, lleva aparejada una necesidad de medios superior a lo que se tuvo en consideración cuando se constituyó como medio propio de la AGE. Epígrafe II.2.1

27. Algunos expedientes de emergencia no fueron ejecutados, en su mayor parte, con medios propios de TRAGSA; en particular, las unidades consistentes en trabajos de montaje fueron contratadas con terceros, así como la mayor parte de las unidades restantes que responden a suministros y/o alquileres. Estas unidades se facturaron por TRAGSA a precio de tarifa, con independencia del margen que obtuviera por el precio de los contratos con terceros. Epígrafe II.2.1

28. TRAGSA cuenta con la instrucción interna: “GPR07, Instrucción interna para la contratación de trabajos con terceros en el Grupo Tragsa”, que regula el procedimiento a seguir e impone el deber de informar a la Administración, antes del inicio de los trabajos, de la parte que va a subcontratar, tanto en el alcance, como en la cuantía, del importe previsto para ejecutar el encargo. Los principales resultados sobre la contratación con terceros son los siguientes: Subapartado II.3

- Con carácter general se ha verificado el cumplimiento de los límites de la subcontratación con terceros establecidos en la normativa, salvo en el 6 % de los expedientes.
- En ninguno de los expedientes de la muestra consta el estudio de TRAGSA determinando las unidades a contratar con terceros, previo al encargo formal.
- El 19 % de los expedientes no contienen ninguna referencia a la contratación con terceros.
- En ninguno de los expedientes se ha dejado constancia de la comunicación por parte de TRAGSA a la entidad que realiza el encargo de los contratos formalizados con terceros, ni contienen información periódica sobre el porcentaje de subcontratación licitado y ejecutado.
- Algunas unidades independientes del presupuesto contratadas con terceros no se han considerado subcontratación, pese a gozar de esta naturaleza a la vista de las prestaciones realizadas.

29. En los encargos de emergencia, a los que no resulta aplicable el límite de subcontratación, al no realizar un seguimiento de las contrataciones con terceros, TRAGSA ha facturado a precio de tarifa en vez de al coste real ejecutado, en su caso, con el riesgo de obtener beneficio sobre

el coste de la subcontratación. Adicionalmente, la posibilidad de que se subcontrate la mayor parte del encargo o que una elevada cantidad de suministros sea proporcionada externamente, hace que quede en entredicho la justificación del encargo. Subapartado II.4

30. En los encargos entre TRAGSA y TRAGSATEC no se aprecia ninguna clase de control entre ambas Empresas sobre las contrataciones realizadas con terceros, lo que ha dado lugar a que, en algunas actuaciones ejecutadas por TRAGSA para encargos realizados a TRAGSATEC, se haya superado el 50 % de contratación externa. Subapartado II.3
31. Los contratos con terceros analizados responden al periodo de los encargos a los que se han imputado. Aunque las facturas cumplen con los requisitos mínimos establecidos en el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, ninguna de las aportadas está registrada con la fecha de entrada y no hay constancia de la conformidad con los importes y trabajos realizados ni de su registro contable. Además, la ausencia de trazabilidad en las certificaciones de la ejecución impide verificar que el importe certificado por TRAGSA en los encargos se corresponde con lo facturado por el contratista, especialmente en los casos en los que un mismo contrato se aplica a distintos encargos. Subapartado II.3
32. Se han observado deficiencias en la planificación en las necesidades de contratación con terceros, así como en su seguimiento y control, que han dado lugar a la formalización de varios contratos con el mismo objeto y proveedor y que, en el caso de contratos menores, han supuesto el fraccionamiento del objeto del contrato. Subapartado II.3

RECOMENDACIÓN N.º 11

Resulta necesario que TRAGSA implante un sistema de control y seguimiento inequívoco y eficaz sobre las contrataciones con terceros, distinguiendo con claridad las que se consideran subcontratación, su objeto, importe y encargos para los que se contrata, a los efectos de respetar los límites que se establezcan en los encargos.

33. El gasto de TRAGSA en recursos humanos, aunque experimentó una senda ascendente, lo hizo en menor proporción que la cartera de pedidos. Mientras que en el ejercicio 2022 la cartera de pedidos aumentó un 36,9 % y en el ejercicio 2021 el 33,4 %, el gasto de personal aumentó un 10,4 % en el año 2022 y un 13 % en el ejercicio 2021. La plantilla media de temporales representó el 58,52 % de la plantilla media 2022 y el 56,50 % en 2021, frente al 54,5 % del ejercicio 2020. Subapartado II.1
34. Aunque la flexibilidad de la plantilla ha permitido la implantación de TRAGSA en todo el territorio del Estado y afrontar con eficacia la cartera de pedidos, el uso excesivo de esta modalidad de contratación de personal ha derivado en una elevada litigiosidad y en la necesidad de dotar provisiones para hacer frente a estas responsabilidades. En el ejercicio 2021 se iniciaron 136 pleitos relacionados con la temporalidad de los empleados y otros 4 con motivo de la cesión ilegal de trabajadores. Subapartado II.3
35. En el 27 % de los expedientes analizados, más del 70 % del importe de los encargos fue ejecutado con personal temporal. Adicionalmente, se han detectado tres expedientes con un porcentaje de subcontratación elevado en los que la proporción de personal temporal respecto de los medios personales asignados al encargo superaba el 80 %, lo que pone de manifiesto la necesidad de TRAGSA de acudir a medios externos adicionales para ejecutar los encargos. Subapartado II.3
36. La consideración de TRAGSA como medio propio personificado de una pluralidad de entidades públicas creciente, ha llevado a TRAGSA a contar con una plantilla de personal temporal

elevada, lo que pone en cuestión la suficiencia de recursos personales para acometer el número de encargos, cada vez mayor, que está recibiendo. Subapartado II.3

37. TRAGSA solicitó una tasa de reposición específica, así como una tasa adicional de estabilización que contó con la autorización de 2.213 plazas de las que, a 31 de diciembre de 2022, había convocado 790 plazas para estabilización de empleo y 169 plazas por la tasa de reposición ordinaria. El proceso de estabilización de empleo se desarrollará en cuatro fases y culminará en el año 2024.
38. Aunque el Grupo TRAGSA, en el año 2012, dictó una instrucción interna con medidas para evitar incurrir en la cesión ilegal de trabajadores, el 52 % de los expedientes analizados carecen de medidas específicas y suficientes para evitarlo. Subapartado II.3

RECOMENDACIÓN N.º 12

Con carácter previo a la formalización de los encargos, especialmente en las prestaciones de servicios, TRAGSA debería asegurarse que aquellos contienen las estipulaciones adecuadas y suficientes para evitar el riesgo de cesión ilegal de trabajadores.

III.3.- ¿ESTÁN BIEN DEFINIDOS LOS CRITERIOS DE IMPUTACIÓN DE LOS COSTES DE LAS SUBCONTRATACIONES A LOS ENCARGOS?

39. TRAGSA dispone de una instrucción interna que regula el procedimiento a seguir para la contratación con terceros, define los criterios para considerar los citados contratos como subcontratación, su seguimiento y control, el deber de informar a la Administración antes y durante la ejecución de los trabajos, así como la trazabilidad de la ejecución de las partidas ejecutadas con medios propios o mediante subcontratación. Subapartado II.3
40. Se ha constatado la trazabilidad de las partidas ejecutadas con medios propios y subcontratas en las relaciones valoradas y las certificaciones de 34 encargos, que representa el 40 % de la muestra, pero las relaciones valoradas del 60 % de los expedientes restantes no detallan las partidas y los importes subcontratados. Subapartado II.3
41. Se ha observado cierta discrepancia de los criterios para la consideración de los contratos con terceros como subcontratación y el 59 % de los expedientes no contemplan el control de la subcontratación realizado. Subapartado II.3
42. El registro contable de los trabajos realizados por otras empresas arroja diferencias con las unidades subcontratadas de las relaciones valoradas; y la descripción del objeto de las colaboraciones externas es genérica, lo que dificulta su seguimiento y control. Subapartado II.4
43. Existen deficiencias en el control y seguimiento de la subcontratación, que se desprenden de las discrepancias en el porcentaje reflejado en los diferentes documentos del expediente que se remiten a la entidad que realiza el encargo, lo que impide concretar el porcentaje real de subcontratación. Subapartado II.4

RECOMENDACIÓN N.º 13

Se recomienda a TRAGSA que implante un procedimiento específico de control interno que garantice la aplicación de la instrucción interna en todos sus términos en materia de subcontratación.

44. Se ha constatado que, carácter general, los importes facturados responden a las certificaciones, en tiempo e importe. No obstante, el 40 % de los expedientes analizados no contienen la totalidad de las certificaciones y relaciones valoradas. Subapartado II.4
45. Se han detectado discrepancias entre los importes del archivo de coste de personal incorporado en cada uno de los expedientes y los reflejados en las cuentas de gestión, no existiendo identidad en ninguno de los expedientes de la muestra. Subapartado II.4
46. Se han observado incidencias relacionadas con la facturación y con la correspondencia entre la cifra de negocio y el importe certificado en el 24 % de los expedientes. Subapartado II.4
47. En tres ocasiones, excluidos los expedientes de emergencia, se comenzó la ejecución de las actuaciones, previamente a la formalización del encargo. Subapartado II.4

III.4.- ¿DISPONE TRAGSA DE PROCEDIMIENTOS Y HERRAMIENTAS IDÓNEAS PARA LA GESTIÓN Y EL SEGUIMIENTO DE LOS ENCARGOS?

48. El Grupo TRAGSA posee instrucciones internas para regular su funcionamiento y, en particular, para la gestión y ejecución de los encargos. También cuenta con una herramienta informática, denominada “Peoplesoft”, para la gestión y seguimiento de los expedientes; y para la tarificación de los presupuestos utiliza el programa “Presto”, que contiene las tarifas de las unidades que conforman los presupuestos de los encargos. Subapartado II.5
49. Las unidades productivas, que son las responsables de la introducción de los datos y la custodia de la documentación de las actuaciones, no utilizan la herramienta informática “Peoplesoft” en tiempo real. Se ha observado falta de homogeneidad en la tramitación y ciertas deficiencias en el archivo de la documentación de los expedientes procedente de las unidades territoriales. Subapartado II.5
50. Con carácter general, los expedientes analizados carecen de la documentación completa acorde con lo regulado en sus instrucciones (documentos administrativos, fichas de actuación, movimientos del encargo, entre otros). También se han observado deficiencias en la clasificación funcional de los encargos motivado, en ocasiones, por la dificultad que conlleva la clasificación de actividades que no se encuentran dentro del objeto social de TRAGSA. Subapartado II.5.

RECOMENDACIÓN N.º 14

Se recomienda que TRAGSA mejore su sistema de control interno, acorde con lo regulado en su instrucción interna, de manera que sea un instrumento eficaz para la detección de los riesgos y debilidades inherentes a la gestión y seguimiento de los expedientes.

III.5.- IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES. TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. ACTUACIONES EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.

Igualdad efectiva de mujeres y hombres

51. El I Plan de Igualdad, que se aprobó el 7 de junio de 2011, estuvo vigente durante los ejercicios fiscalizados y estaba estructurado en objetivos, acciones, seguimiento y evaluación y cronograma. El 11 de enero de 2022 se presentó en el Registro y Depósito de Convenios Colectivos, Acuerdos Colectivos de Trabajo y Planes de Igualdad, el acuerdo colectivo

alcanzado relativo al II Plan de Igualdad, que obtuvo la conformidad por parte de la Comisión de Seguimiento de la Negociación Colectiva en las Empresas Públicas de la empresa TRAGSA. El 28 de octubre de 2022 se comunicó la finalización del trámite oficial de registro. Subapartado II.6

52. En contenido de los dos Planes de Igualdad analizados se ajusta a lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Igualdad: proceso de selección y contratación; formación; promoción profesional; condiciones de trabajo, incluida la auditoría salarial entre mujeres y hombres; ejercicio corresponsable de los derechos de la vida personal, familiar y laboral; infrarrepresentación femenina; retribuciones; y prevención del acoso sexual y por razón de sexo. Subapartado II.6
53. TRAGSA ha avanzado en la negociación de un Protocolo específico para la prevención y actuación contra el acoso sexual y ha perfeccionado y actualizado los canales de comunicación del Código Ético, así como en el protocolo de prevención y actuación frente a todos los tipos de acoso en el trabajo. Subapartado II.6
54. En el ejercicio 2021 la representación de las mujeres en el Consejo de Administración de TRAGSA era 35,71 %, por lo que en ese ejercicio no se respetó el principio de proporcionalidad previsto en la Ley de Igualdad. En el ejercicio 2022, ese porcentaje de representación se elevó al 40 %, cumpliendo el mencionado principio. Subapartado II.6
55. Debido a que la figura del contrato de obra o servicio era la principal modalidad de contratación de la empresa, el RD-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, así como la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de reducción de la temporalidad en el empleo público, tiene un gran impacto en el Grupo TRAGSA. Subapartado II.6
56. En el ejercicio 2021, los puestos de trabajo ocupados por mujeres en TRAGSA fue del 27,06 %, con un aumento del 5,91 % respecto de 2020; en el año 2022, el porcentaje cayó al 23,45 %. En la categoría de puestos directivos, la participación de la mujer se incrementó en un 2,90 % en el ejercicio 2022, alcanzando el 30,02 %. En la categoría de titulados superiores, el 45,07 % de los puestos temporales estaban ocupados por mujeres, pero el porcentaje desciende al 19 % si se calcula sobre la plantilla total de titulados superiores. El 39,6 % de los puestos temporales estaban ocupados por mujeres en la categoría de titulados medios y el porcentaje era del 33,62 % del personal de esta categoría con contrato fijo. Por el contrario, en la categoría de personal administrativo, el porcentaje de puestos ocupados por mujeres se elevaba considerablemente hasta el 73,05 % del personal temporal y el 77,32 % del personal fijo. Subapartado II.6
57. Con el fin de garantizar la igualdad retributiva, TRAGSA cuenta con un Registro Retributivo. Aunque las tablas salariales del convenio colectivo establecen una única retribución para ambos géneros, los diferentes convenios colectivos, provocan una diferencia salarial en la plantilla con independencia del género, fundamentalmente por el tiempo de vinculación con la Empresa. Subapartado II.6

Transparencia

58. TRAGSA dispone del Portal de Transparencia con acceso desde su página web corporativa, que recoge de forma actualizada la información económica, organizativa e institucional y sobre la actividad de todas las empresas del Grupo TRAGSA, acorde con las exigencias de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Subapartado II.6

59. Se ha verificado el cumplimiento de los requisitos en materia de publicidad activa de acuerdo con lo previsto en los artículos 5, 6 y 8 de la Ley 19/2013. Subapartado II.6

- En relación con el artículo 5 “Principios Generales”: la información es comprensible, de fácil acceso y gratuito, los formatos son asequibles y comprensibles conforme al principio de accesibilidad universal.
- Sobre el cumplimiento del artículo 6 “Información institucional, organizativa y de planificación”, se proporciona la información actualizada sobre sus funciones, la normativa aplicable y su estructura organizativa.
- En cuanto al contenido del artículo 8, TRAGSA publica en el Portal de Transparencia la información prevista en la Ley para cada uno de los apartados del artículo “Información económica, presupuestaria y estadística” facilitando la información sobre: Contratos; Convenios y encomiendas de gestión; Presupuestos de la Sociedad, en este apartado se publica el Plan Estratégico 2019-2023; Cuentas anuales; y Retribuciones e Indemnizaciones recogidas.

60. El Portal de Transparencia contiene otro bloque para la “Solicitud de Información”, con enlaces de acceso a los canales para la presentación de solicitudes, junto con el procedimiento de solicitud. Subapartado II.6

Actuaciones en materia de sostenibilidad ambiental

61. Dada la naturaleza funcional de TRAGSA, la mayor parte de las actuaciones que realiza por encargo se encuadran en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, cuya contribución recoge de forma detallada su Memoria de Sostenibilidad Ambiental. Subapartado II.6

Madrid, 29 de febrero de 2024

LA PRESIDENTA



Enriqueta Chicano Jávega



RELACIÓN DE ANEXOS

I.	TRAMITACIÓN INTERNA Y PROCEDIMIENTOS APLICADOS EN LA FISCALIZACIÓN.....	81
II.	ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO	83
III.	MUESTRA SELECCIONADA.....	89
IV.	ENCARGOS PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS Y RECURSOS PÚBLICOS.....	93
V.	ENCARGOS DE EMERGENCIA	95
VI.	ENCARGOS POR RESOLUCIÓN DEL CONTRATO ANTERIOR	97
VII.	ENCARGOS POR OTRAS RAZONES DE URGENCIA	99
VIII.	OTROS EXPEDIENTES DE ENCARGO.....	101
IX.	ENCARGOS PRORROGADOS	103
X.	COMPOSICIÓN DEL ACCIONARIADO DE TRAGSA	105
XI.	EXPEDIENTES SIN MENCIÓN EXPRESA A LAS TARIFAS	107
XII.	EXPEDIENTES DE ENCARGOS SIN PRESUPUESTO PREVIO.....	109
XIII.	EXPEDIENTES DE EMERGENCIA SIN PRESUPUESTO	111
XIV.	EXPEDIENTES SIN REFERENCIA A POSIBLES MODIFICACIONES	113
XV.	EXPEDIENTES SIN PLAZO DE EJECUCIÓN.....	115
XVI.	EXPEDIENTES SIN DETERMINAR LOS PERIODOS DE CERTIFICACIÓN	117
XVII.	ENCARGOS SIN PUBLICAR EN LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN	119
XVIII.	EXPEDIENTES CON IMPRECISIÓN DEL OBJETO DEL ENCARGO	121
XIX.	EXPEDIENTES QUE HACEN REFERENCIA A LA IDONEIDAD DEL MEDIO PROPIO	123
XX.	EXPEDIENTES QUE CARECEN DE MOTIVACIÓN SOBRE LA IDONEIDAD DEL MEDIO PROPIO PARA EJECUTAR EL ENCARGO.....	125
XXI.	AUSENCIA DE JUSTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD QUE REALIZA EL ENCARGO DE LA FALTA DE MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES	127
XXII.	DOCUMENTACIÓN OBLIGATORIA SIN INCORPORAR A LOS EXPEDIENTES DE ENCARGO.....	129
XXIII.	EXPEDIENTES QUE PRESENTAN DEFICIENCIAS EN EL CONTROL Y SEGUIMIENTO	131

XXIV.	AUSENCIA DE IDENTIDAD DE LOS MEDIOS PERSONALES CON EL OBJETO DEL ENCARGO.....	133
XXV.	INCIDENCIAS EN LOS COSTES DE MEDIOS PERSONALES	135
XXVI.	CUALIFICACIÓN DE LOS MEDIOS PERSONALES	137
XXVII.	CONTRATACIÓN CON TERCEROS.....	139
XXVIII.	CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA SUBCONTRATACIÓN.....	141
XXIX.	EXPEDIENTES CON ELEVADO PORCENTAJE DE PERSONAL TEMPORAL.....	143
XXX.	CLÁUSULAS PARA EVITAR LA CESIÓN ILEGAL DE TRABAJADORES	145
XXXI.	DISCREPANCIAS EN LA INFORMACIÓN DE LA SUBCONTRATACIÓN	147
XXXII.	DEBILIDADES EN EL CONTROL INTERNO DE LA SUBCONTRATACIÓN.....	149
XXXIII.	ACTUACIONES SIN ENCARGO.....	151
XXXIV.	EXPEDIENTES CON INCIDENCIAS EN LAS FICHAS DE ACTUACIÓN.....	155
XXXV.	INSTRUCCIÓN INTERNA GPR02: GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS ENCARGOS Y CONTRATOS DE TRABAJO (EXTRACTO).....	159
XXXVI.	INSTRUCCIÓN INTERNA GPR01: GESTIÓN DE LA PRODUCCIÓN (EXTRACTO).....	161
XXXVII.	CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013 DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.....	163

TRAMITACIÓN INTERNA Y PROCEDIMIENTOS APLICADOS EN LA FISCALIZACIÓN

Tramitación interna de la fiscalización

El 26 de mayo de 2022, el Pleno aprobó el inicio de este procedimiento fiscalizador, siguiendo lo establecido en el artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y lo dispuesto al efecto en la Norma de Procedimiento 34 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas el 23 de diciembre de 2013.

Las Directrices Técnicas con arreglo a las cuales se ha llevado a cabo la fiscalización, fueron aprobadas por el Pleno en su sesión de 28 de abril de 2022 y, posteriormente, modificadas el 29 de marzo de 2023.

Procedimientos aplicados en la fiscalización

De acuerdo con la Norma Técnica n.º 6.a) y c), de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, el tipo de fiscalización es cumplimiento y operativa y se ha llevado a cabo con el objetivo de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a que está sometida la actividad de TRAGSA relacionada con los encargos, así como proporcionar una valoración de las operaciones y de los sistemas y procedimientos de gestión de la entidad, en cuanto a su racionalidad económico-financiera y su sometimiento a los principios de buena gestión.

Durante la fiscalización se han realizado todas las pruebas y comprobaciones que se han considerado necesarias para dar cumplimiento al objetivo señalado, utilizando los procedimientos y técnicas habituales de auditoría; en particular, se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

La fiscalización se ha llevado a cabo a partir de la información y documentación obrantes en el Tribunal de Cuentas y de la proporcionada por TRAGSA en ejecución de los trabajos de fiscalización. También se ha consultado la Plataforma de Contratos del Sector Público y la página web de TRAGSA.

ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO

1.1 ANTECEDENTES

TRAGSA, se constituyó el 24 de mayo de 1977 con la finalidad de contribuir a la realización de los objetivos de reforma y desarrollo agrario, forestal y de conservación de la naturaleza previstos en las disposiciones vigentes sobre la materia dictadas por el Estado y por las CCAA, en el RD 379/77 de 21 de enero, el RD 1773/77 de 11 de julio, el RD 424/84 de 8 de febrero y el RD 1422/85 de 17 de julio. Tiene una duración indefinida y su domicilio social está en la calle Maldonado, n.º 58 de Madrid. Su página web corporativa es www.tragsa.es.

El Grupo TRAGSA pertenece al Grupo SEPI, que ostenta el 51 % del capital social de la matriz, TRAGSA, el Fondo Español de Garantía Agraria posee la titularidad del 38,9 % de su capital y la DGPE un 9,9 %, el resto del capital social representativo del 0,2 % corresponde a las Comunidades y Ciudades Autónomas, Diputaciones y Cabildos Insulares a razón de 1 acción. La titularidad del capital de su filial TRAGSATEC pertenece íntegramente a TRAGSA.

El capital social de TRAGSA es 32,5 millones de euros y está totalmente suscrito y desembolsado. El capital social está dividido en 29.579 acciones de mil cien 1.100 euros de valor nominal cada una, representadas por títulos nominativos. Cada poder adjudicador, debe ejercer sobre TRAGSA un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios. El control podrá realizarse a través de los instrumentos que cada poder adjudicador incluya en el encargo a TRAGSA, pudiendo impartir órdenes para la mejor ejecución de las actividades encargadas o encomendadas y solicitar la información que para tal fin se considere necesaria. Asimismo, este control sobre la Sociedad podrá realizarse conforme a los derechos que como socios les corresponden en los términos establecidos legal y estatutariamente en sus órganos decisorios, así como a través de cualquier otro medio de control previsto en la legislación vigente.

El cambio en el accionariado respecto al 31 de diciembre de 2020 ha sido la incorporación en el año 2021 como accionistas, al recibir una acción del FEGA o de la DGPE, de las Diputaciones Provinciales de Zamora, Valladolid, Málaga, Sevilla, Toledo y Almería. Adicionalmente, a lo largo del ejercicio 2022 se han incorporado como nuevos accionistas, las Diputaciones Provinciales de Tarragona, Ourense, Granada, Cádiz y Alicante.

TRAGSA se rige por sus Estatutos, por el RDL 1/2010, de 2 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital y por cuantas disposiciones le sean de aplicación en su condición de sociedad estatal.

De acuerdo con la disposición adicional vigésimo cuarta de la LCSP tiene la consideración de medio propio personificado y servicio técnico de la AGE, de las CCAA, de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, de los Cabildos y Consejos Insulares, de las Diputaciones Forales del País Vasco, de las Diputaciones Provinciales y de las entidades del sector público dependientes de cualquiera de ellas que tengan la condición de poderes adjudicadores, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el punto 2º de la letra d) del apartado 2 del artículo 32 de la LCSP, y en las letras a) y b) del apartado 4 del mismo artículo.

ANEXO II.-2/5

Asimismo, la Sociedad es medio propio personificado y servicio técnico de las entidades pertenecientes al sector público que no tengan la condición de poder adjudicador y podrá recibir sus encargos, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 33 de la LCSP.

El Ministerio de Tutela de la Sociedad es el Ministerio de Agricultura y Pesca y, Alimentación.

1.2 MARCO NORMATIVO DE APLICACIÓN

La actividad de TRAGSA está sometida, entre otra, a la siguiente normativa:

- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.
- Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades.
- Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero de 2019, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima, y de sus filial, Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P.
- Orden de 26 de enero de 2001 por la que se dispone la integración de la sociedad estatal "Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima", y sus filiales en los dispositivos y planes estatales de protección civil.
- Orden de 30 de marzo de 2012 del MHAP.
- Estatutos Sociales de TRAGSA
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

1.3 OBJETO SOCIAL

De acuerdo con lo establecido en el apartado 4 de la disposición vigésimo cuarta de la LCSP:

4. TRAGSA y su filial TRAGSATEC prestarán, por encargo de las entidades del sector público de los que son medios propios personificados, las siguientes funciones:

a) La realización de todo tipo de actuaciones, obras, trabajos y prestación de servicios agrícolas, ganaderos, forestales, de desarrollo rural, de conservación y protección del medio natural y medioambiental, de acuicultura y de pesca, así como los necesarios para el mejor uso y gestión de los recursos naturales. Igualmente podrán llevar a cabo la realización de todo tipo de actuaciones para la mejora de los servicios y recursos públicos, siempre y cuando no impliquen el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos incluida la ejecución de obras de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español en el medio rural, al amparo de lo establecido en el artículo 68 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

b) La actividad agrícola, ganadera, animal, forestal y de acuicultura y la comercialización de sus productos, la administración y la gestión de fincas, montes, centros agrarios, forestales, medioambientales o de conservación de la naturaleza, así como de espacios y de recursos naturales.

c) La promoción, investigación, desarrollo, innovación, y adaptación de nuevas técnicas, equipos y sistemas de carácter agrario, forestal, medioambiental, de acuicultura y pesca, de protección de la naturaleza y para el uso sostenible de sus recursos.

ANEXO II.-3/5

d) La fabricación y comercialización de bienes muebles para el cumplimiento de sus funciones.

e) La prevención y lucha contra las plagas y enfermedades vegetales y animales y contra los incendios forestales, así como la realización de obras y tareas de apoyo técnico de carácter urgente.

f) La financiación, en los términos que se establezcan reglamentariamente, de la construcción o de la explotación de infraestructuras agrarias, medioambientales, y de equipamientos de núcleos rurales, del desarrollo de sistemas informáticos, sistemas de información frente a emergencias y otros análogos, así como la constitución de sociedades y la participación en otras ya constituidas, que tengan fines relacionados con el objeto social de la empresa.

g) La planificación, organización, investigación, desarrollo, innovación, gestión, administración y supervisión de cualquier tipo de servicios ganaderos, veterinarios, de seguridad y sanidad animal y alimentaria.

h) La recogida, transporte, almacenamiento, transformación, valorización, gestión y eliminación de productos, subproductos y residuos de origen animal, vegetal y mineral.

i) El mantenimiento, el desarrollo, la innovación y la adaptación de equipos y sistemas informáticos que den soporte a las diferentes administraciones.

j) La realización de tareas para las que se le requiera por la vía de la urgencia o de emergencia, o actividades complementarias o accesorias a las citadas anteriormente.

TRAGSA y su filial TRAGSATEC también estarán obligadas a satisfacer las necesidades de las entidades del sector público de la que es medio propio personificado en la consecución de sus objetivos de interés público mediante la realización, por encargo de los mismos, de la planificación, organización, investigación, desarrollo, innovación, gestión, administración y supervisión de cualquier tipo de asistencias y servicios técnicos en los ámbitos de actuación señalados en el apartado anterior, o mediante la adaptación y aplicación de la experiencia y conocimientos desarrollados en dichos ámbitos a otros sectores de la actividad administrativa.

Asimismo, TRAGSA y su filial TRAGSATEC estarán obligadas a participar y actuar, por encargo de las entidades del sector público de las que son medios propios personificados, en tareas de emergencia y protección civil de todo tipo, en especial, la intervención en catástrofes medioambientales o en crisis o necesidades de carácter agrario, pecuario o ambiental; a desarrollar tareas de prevención de riesgos y emergencias de todo tipo; y a realizar actividades de formación e información pública en supuestos de interés público y, en especial, para la prevención de riesgos, catástrofes o emergencias.

5. TRAGSA y su filial TRAGSATEC podrán realizar actuaciones de apoyo y servicio institucional a la cooperación española en el ámbito internacional.
6. TRAGSA y su filial TRAGSATEC no podrán participar en los procedimientos para la adjudicación de contratos por las entidades del sector público de las que sea medio propio personificado. No obstante, cuando no concurra ningún licitador podrá encargarse a esta sociedad la ejecución de la actividad objeto de licitación pública.
7. El importe de las obras, trabajos, proyectos, estudios y suministros realizados por TRAGSA y por su filial TRAGSATEC se determinará aplicando a las unidades directamente ejecutadas por el medio propio las tarifas correspondientes y, en la forma que reglamentariamente se determine, atendiendo al coste efectivo soportado por el medio propio para las actividades objeto del encargo que se subcontraten con empresarios particulares.

1.4 ORGANIZACIÓN

Los órganos de la Sociedad son la Junta General de Accionistas y el Consejo de Administración. La Junta General será presidida por el Presidente del Consejo de Administración. En defecto de éste, por el Consejero o accionista que elija la propia Junta. El Presidente estará asistido por un Secretario, que será el del Consejo de Administración, o, en su defecto, la persona que designe la Junta.

ANEXO II.-4/5

La Sociedad está administrada por el Consejo de Administración, integrado por cuatro miembros como mínimo y quince como máximo. También integrarán dicho órgano las personas que, por mandato legal, deban asignarse en representación de los trabajadores de la Sociedad. Corresponde a la Junta General tanto el nombramiento como la separación de los consejeros. El cargo de consejero es renunciable, revocable y reelegible. No se requiere la cualidad de accionista para ser nombrado Consejero. No podrán ser consejeros, ni ocupar cargos en la Sociedad las personas que resulten incompatibles según la legislación estatal y autonómica aplicable en cada momento.

La Junta General, al proceder al nombramiento de los Consejeros calificará al Consejero como ejecutivo, independiente o dominical.

- a) Consejeros ejecutivos, son los que desempeñan funciones de alta dirección o sean empleados de la Sociedad o de su Grupo.
- b) Consejeros externos independientes, no se encuentran vinculados funcionarial, laboral o profesionalmente, a la AGE, de las CCAA, de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, de los Cabildos y Consejos Insulares, de las Diputaciones Forales del País Vasco, de las Diputaciones Provinciales, o a la entidad u organismo público que fuera accionista de la Sociedad; al órgano con funciones reguladoras sobre el objeto de la actividad de TRAGSA, o al Ministerio que tenga atribuida la tutela de la Sociedad.
- c) Consejeros externos dominicales, son aquellos nombrados por la Junta General de Accionistas, a propuesta de la AGE, o de las CCAA, de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, de los Cabildos y Consejos Insulares, de las Diputaciones Forales del País Vasco, de las Diputaciones Provinciales, o de sus entidades u organismos públicos, a través de sus representantes en la Junta General o propuestos al Consejo de Administración para su nombramiento por el sistema de cooptación y no responden a los requisitos definitorios de Consejero ejecutivo o Consejero independiente.

La duración del cargo de Consejero será por cuatro años, pudiendo ser reelegidos una o varias veces por periodos iguales.

El cargo de Administrador será retribuido y la retribución consistirá en dietas por asistencia a las reuniones del Consejo de Administración, dentro de las cuantías máximas establecidas en el RD 451/2012 y su importe se determinará anualmente por la Junta General dentro de los límites establecidos. Los gastos de desplazamiento se abonarán con arreglo a las disposiciones en vigor para el sector público estatal.

La retribución derivada de la concurrencia a las reuniones del Consejo de Administración, será incompatible con la que corresponda a los administradores con funciones ejecutivas y serán retribuidas según lo dispuesto en los correspondientes contratos mercantiles o laborales, dentro de las cuantías máximas fijadas en el RD 451/2012 para las empresas del sector público estatal. La actualización de las retribuciones se llevará a efecto acorde con lo que cada año se establezca para el personal del sector público en la correspondiente Ley de Presupuestos y demás normativa aplicable.

El Presidente del Consejo de Administración es designado por la Junta General de Accionistas, a propuesta del Ministro de Agricultura, Pesca, y Alimentación y será el Presidente de la Sociedad. En defecto del Presidente, hará sus veces, el Consejero con mayor antigüedad en el ejercicio de su cargo.

Corresponde al Consejo, la elección de Secretario y, en su caso, del Vicesecretario, que podrán ser o no Consejeros. En caso de vacante, ausencia o imposibilidad del Secretario le sustituirá el Vicesecretario, que tendrá las mismas facultades que el Secretario, o en su defecto el consejero de menor edad entre los asistentes a la reunión.

ANEXO II.-5/5

El Consejo de Administración podrá designar una Comisión Ejecutiva, o uno, o varios Consejeros Delegados, pudiendo atribuir a la Comisión Ejecutiva y delegar en los Consejeros Delegados, total o parcialmente, con carácter temporal o permanente, todas las facultades que no sean indelegables, conforme a la Ley.

1.5.- TARIFAS

El 29 de abril de 2021 y el 11 de abril de 2022 se publicaron, respectivamente, en el BOE las Resoluciones de 27 de abril de 2021 y de 6 de abril de 2022 de la Subsecretaria de Hacienda, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión para la determinación de tarifas de TRAGSA, por el que se actualizan las tarifas de 2019 en base a las desviaciones de los costes reales en 2020 y 2021, aplicables a las actuaciones a realizar por TRAGSA para aquellas entidades respecto de las cuales tengan la consideración de medio propio personificado y servicio técnico en los términos previstos en la disposición vigésimo cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y se revisan los coeficientes para la actualización de los precios simples en actuaciones no sujetas a impuestos.”

Las nuevas tarifas 2021 y 2022 incluyen la actualización económica de los precios simples de las tarifas de 2020 y 2021, respectivamente, manteniendo la estructura del presupuesto sin variación. Se mantienen los porcentajes de costes indirectos en el 7,5 % para los encargos a TRAGSA y se actualiza el porcentaje de gastos generales al 6,25 %. También, se han revisado los coeficientes para la actualización de los precios simples aplicables a las actuaciones no sujetas a impuestos:

Datos de 2020-2021 de actuaciones en ámbito nacional de TRAGSA (en miles de euros)				
	TRAGSA 2020		TRAGSA 2021	
	Resto Territorio nacional	Canarias	Resto Territorio nacional	Canarias
Producción no sujeta a impuestos	458.451,7	55.725,2	457.207,4	85.307,5
Cuota impuestos soportados no deducibles	41.614,9	1.153,9	38.948,7	2.373,4
Coeficiente para la actualización de los precios simples	1,0908	1,0208	1,0852	1,0278

Fuente: TRAGSA

Las nuevas tarifas se aplican a los encargos que se realicen por las entidades respecto de las que TRAGSA tiene la consideración de medio propio instrumental y servicio técnico en los que la fecha de formalización sea igual o posterior a la publicación del BOE.

MUESTRA SELECCIONADA

El universo está constituido por los encargos formalizados y/o finalizados en los ejercicios 2021 y 2022.

Los encargos formalizados en 2022 han sido 1.348 por importe de 1.268.597.715 euros, los encargos iniciados en el ejercicio 2021 o anteriores con ejecución en 2021 o 2022 han sido 3.568, por un importe total de 3.939.425.307,01 euros.

De los expedientes en ejecución durante 2021 y 2022, en función del grado de representatividad del importe de los encargos realizados por los distintos poderes adjudicadores, se seleccionaron aquellos que superaban los 10 millones de euros de la AGE, los superiores a los 7 millones de euros de las CCAA, Consejos y Cabildos Insulares y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, los que superaban 1 millón de euros de otras entidades locales, los mayores de 37.000 euros realizados para TRAGSATEC, y los mayores de 47.000 euros de “otros clientes”.

De los expedientes que tenían un grado de ejecución del 100 %, se han seleccionado los que superaban 229.000 euros de la AGE, los mayores a 173.000 euros de las CCAA, superiores a los 150.000 de otras entidades locales, los mayores de 305.000 euros encargados por TRAGSATEC y los que superaban los 47.000 euros de “otros clientes”. Además, dentro de la muestra se han incluido ocho expedientes formalizados en 2022, con independencia de su grado de ejecución.

De entre los expedientes seleccionados, se ha extraído una muestra de 85 expedientes por importe de 317.386.056 euros, que supone el 72 % de la selección inicial.

Universo encargos			Muestra seleccionada		
Encargos finalizados en 2021 y 2022	n.º	Importe	n.º	Importe	% Sobre total
Administración General del Estado	268	285.052.460	17	179.580.531	63,00
Administración autonómica	132	127.121.659	30	118.547.402	93,26
Administración Local	137	24.772.485	23	15.548.733	62,77
Grupo TRAGSA	16	1.566.488	9	1.474.528	94,13
Otros Clientes	9	2.297.833	6	2.234.861	97,26
Obligatorios	562	440.810.925	85	317.386.056	72,00

MUESTRA DE EXPEDIENTES				
Proyecto	Descripción	Tipo	Cliente	Encargo Formalizado
0345224	RED RIEGO S-XVIII, XIX P. NATUR	Obra	ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	20.458.224,09
0466303	ACOND. EDIF. PLZ. M. SALAMANCA	Obra	ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	92.210.867,38
1220218	INSTALACIONES ACOGIDA PERSONAS	Obra	ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	4.500.000,00
1928173	TERMINACIÓN BIBLIOTECA NAC.CO	Obra	ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	8.223.697,77
1949462	INFRASEGCADIZ	Obra	ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	8.139.810,14
1989102	INFRASEGMALAGA	Obra	ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	9.338.808,38
5315102	REFUERZO TUNELES ZALLA_VIZCAYA	Obra	ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	6.492.018,18
5317024	CONST.BALSA PRINCIPA LAGUARDIA	Obra	ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	15.831.083,36
0131802	TREN DE LAVADO ADIF	Obra	ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	1.735.554,53
0460402	MANTO HIPODROMO ENER-MAR 21	Servicios	ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	508.591,73
0461772	MTTO HIPÓDROMO JUL-SEP 2021	Servicios	ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	488.624,22
0461782	MTO. HIPÓDROMO OCT-DIC 2021	Servicios	ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	488.624,22
1220268	INST. SEMIPERMANENTES ACOGIDA	Obra	ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	5.000.000,00
1567102	MEJ.CONECT.REST.DEM.JUCAR	Obra	ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	5.000.000,00
1229093	OBRAS ALA ESTE DE LA RESIDENCIA DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LA ARMADA. LAS PALMAS DE GRAN CANARIA.	Obra	ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	69.375,38
0611402	SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE ANDENES PREFABRICADOS EN 4 ESTACIONES DE LA LINEA 500 DE LA RED CONVENCIONAL DE ADIF	Suministro	ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	633.602,48
4212543	PROYECTO Y OBRA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA SALA DE ESPERA Y ASEOS PÚBLICOS EN LA ESTACIÓN DE POLA DE LENA.	Obra	ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	461.648,06
0467423	CENTRO EDUCACION ARROYOMOLINOS	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	7.399.686,98
0469033	JUZGADOS ESCORIAL	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	6.507.120,14
0585391	REST.MINA NUEVA JULIA.CABRILLA	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	24.346.882,12
0619113	TERM.EDI.JUDICIAL NAVALCARNERO	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	7.477.089,26
0658062	CONV.CAMINOS DIPU. -JCCM 2018	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	7.431.077,13
0749244	DAÑOS REG. ALICANTE 11-14 SEP	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	15.727.498,00
1939061	RIESGOS POTENCIALES 9	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	8.013.175,41
1947024	DEC.COND. AGUA C. GIBRALTAR (L.C	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	14.452.970,27
1947162	PABELLON DEP.JOSE R. LOPEZ	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	8.430.908,10

MUESTRA DE EXPEDIENTES				
Proyecto	Descripción	Tipo	Cliente	Encargo Formalizado
1947272	REMOD.AVD.ALCALDE SANCHEZ PRAD	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	7.812.758,67
0460684	EXPLOTACIÓN ETAP GRIÑON	Servicios	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	324.495,99
0461118	LIMPIEZA ACCESOS C.EDU. CAM	Servicios	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	242.398,44
0461174	MTO EDAR G. TRES CANTOS Y GASC	Servicios	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	831.316,43
0621083	CS AZUQUECA	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	262.246,82
0651272	CNOS FORESTALES PDR YESTE (AB)	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	540.803,59
0731224	DEPOSITO INCENDIOS PINET	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	179.324,12
1630163	C-19 ADECU. ESP ATENCIÓN PRIMA	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	639.631,66
1631023	C-19 INSTAL PUNTOS VACUNACION	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	1.022.684,38
1631083	C-19 CLIMATIZACIÓN P. VACUNACIÓ	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	539.225,11
1751163	VASO C. PROAMBIENTE	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	360.138,67
1941447	EMERGENCIA LIMPIEZA CEUTA	Servicios	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	396.427,50
1971014	MEJORA DEPOSITO ABASTECIMIENTO	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	244.120,99
1981112	EMERGENCIA MURO DE LA ALCAZABA	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	634.141,41
1561145	REPARTO FRUTA CLM 2021	Servicios	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	317.564,22
1561203	EMERG. REPARCIÓN COLEGIOS FENO	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	1.020.964,32
1569237	LIMPIEZA CEN.EDUCATIVOS CLM	Obra	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	495.336,52
1591031	CORTAFUEGOS ANDALUCIA 2021	Servicios	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	1.571.323,04
0462023	REALOJAMIENTO DE LOS EDIFICIOS SITOS EN LA CALLE DE LA PRESA NÚMEROS 19, 21,23 Y 25 DE SAN FERNANDO DE HENARES	Servicios	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	701.590,64
1962412	SERVICIO DE MANTENIMIENTO Y GESTION TECNICA DE LAS SEDES JUDICIALES DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN JAEN.	Servicios	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	88.318,19
0732033	REDACCIÓN DEL PROYECTO AMPLIACIÓN Y REMODELACIÓN BIOFÁBRICA DE CAUDETE Y CONSTRUCCIÓN DE DOS NUEVOS EDIFICIOS EVOLUCIONARIOS EN EL IVIA DE MONCADA Y EN LA EE.EE DE ELX	Servicios	ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	536.184,21
0120111	RUTAS STO.ESTEVO E BELESAR	Obra	ADMINISTRACIÓN LOCAL	532.214,52
0120133	LIMP.EDIF. DIPUTACIÓN	Servicios	ADMINISTRACIÓN LOCAL	611.235,40
0129342	MTO.ZONAS VERDES DIPUTACION	Servicios	ADMINISTRACIÓN LOCAL	825.148,27
0550123	EJEC.NAVE C.G.RESI.LOS HUERTOS	Obra	ADMINISTRACIÓN LOCAL	301.942,17
0560142	NUEVA PLATAF.AERONAVES GARRAY	Obra	ADMINISTRACIÓN LOCAL	588.797,28
0638343	MANTENIMIENTO SEGOBRIGA 18-19	Servicios	ADMINISTRACIÓN LOCAL	247.322,71
0639283	APEADERO LA MELGOSA FASE 1	Obra	ADMINISTRACIÓN LOCAL	347.107,44

MUESTRA DE EXPEDIENTES				
Proyecto	Descripción	Tipo	Cliente	Encargo Formalizado
0729111	DESEMBOCADURA BELCAIRE	Obra	ADMINISTRACIÓN LOCAL	318.422,46
1210194	SANEAMIENTO VALLE CRISPÍN	Obra	ADMINISTRACIÓN LOCAL	655.934,09
1210313	NAVE ALOJAMIENTO CANINO CPA	Obra	ADMINISTRACIÓN LOCAL	430.327,15
1219232	RESTAURACIÓN GR131 CRESTERÍA	Obra	ADMINISTRACIÓN LOCAL	1.713.505,51
1220231	LIMPIEZA DPH GRAN CANARIA 2020	Servicios	ADMINISTRACIÓN LOCAL	350.000,00
1229023	REPARACION PILARES TALIARTE	Obra	ADMINISTRACIÓN LOCAL	322.622,75
1230041	CONTROL INCIDENCIAS GOMERA 20	Servicios	ADMINISTRACIÓN LOCAL	572.288,13
1230111	INCENDIOS CAB. LA GOMERA 2020	Servicios	ADMINISTRACIÓN LOCAL	911.333,63
1927152	URB.POL.IND.LA CARLOTA FASE II	Obra	ADMINISTRACIÓN LOCAL	1.622.111,72
1939632	CONSERVACION CARRETERAS HUELVA	Servicios	ADMINISTRACIÓN LOCAL	532.514,61
1211211	INCENDIOS BAB. LA PALMA 2021	Servicios	ADMINISTRACIÓN LOCAL	2.420.000,00
1221161	LIMPIEZA DPH GRAN CANARIA 2021	Servicios	ADMINISTRACIÓN LOCAL	350.000,00
1611015	RECOGIDA SELECTIVA RESIDUOS	Servicios	ADMINISTRACIÓN LOCAL	617.729,22
1611025	RECOGIDA SELECTIVA RESIDUOS 2	Servicios	ADMINISTRACIÓN LOCAL	557.144,55
0123433	ACTUACIONES URGENTES TENDENTES A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIEZA Y CONTROL DE ACCESOS DE LOS DISTINTOS EDIFICIOS Y DEPENDENCIAS DEL AYUNTAMIENTO DE VILLALBA	Servicios	ADMINISTRACIÓN LOCAL	278.539,68
0732143	REDACCIÓN DEL PROYECTO DE OBRA DE LAS NUEVAS OFICINAS CENTRALES Y NUEVO PARQUE DE BOMBEROS DE BURJASSOT	Servicios	ADMINISTRACIÓN LOCAL	442.492,78
4211521	ACONDICIONAM. FINCA PIGARGO	Obra	Grupo Tragsa	44.557,18
0111953	TTEC-VENTILACIÓN SAN LÁZARO	Obra	Grupo Tragsa	89.734,87
0461994	IMPERMEAB. PRESA LOS MORALES	Obra	Grupo Tragsa	98.592,72
0871371	PIEZOMETRO TORREJONCILLO	Obra	Grupo Tragsa	89.747,03
0881696	APOYO TRAGSATEC CARBUNCO	Servicios	Grupo Tragsa	39.843,36
1550034	MNTO.DE PIEZOMETROS CHDUERO	Obra	Grupo Tragsa	162.922,85
1569214	MODERNIZA PIEZOMETROS DGA	Obra	Grupo Tragsa	321.269,11
1570094	RED PIEZOMETRICA EBRO 2020	Obra	Grupo Tragsa	233.120,73
1579194	MODERNIZA PIEZOMETROS DGA	Obra	Grupo Tragsa	394.740,02
0348094	MODER SECTOR 2. 1ª FASE ZAIDIN	Obra	Otros clientes	879.879,82
0580014	PLAN ANUAL2020 C.R.MRG. I. PORMA	Servicios	Otros clientes	396.347,71
0889074	C.R BADAJOZ C DE MONTIJO	Obra	Otros clientes	451.547,71
0889204	C.R TALAVERA - C. DE LOBON	Obra	Otros clientes	380.682,83
4211292	MTO INFRAEST GANADERAS PNPE 21	Obra	Otros clientes	52.318,75
4329111	APOYO USO PUBLICO PNPE 2019-22	Servicios	Otros clientes	74.084,68

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

ANEXO IV

ENCARGOS PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS Y RECURSOS PÚBLICOS

(en miles de euros)

Exp. N.º	Título del encargo	Fecha	Importe	Observaciones
1947162	<i>Obra del nuevo pabellón deportivo José Ramón López Díaz-Flor</i>	26/12/2017	7.872	Edificación y Arquitectura. Plazo inicial 13 meses
	<i>Modificado</i>	19/03/2021	1.402	Inadecuación del proyecto redactado por TRAGSATEC
1947272	<i>Obras ordinarias de reforma de la Avenida Alcalde Sánchez Prados -Plaza Virgen de África-calle Jáudenes y aledaños</i>	22/12/2017	7.813	Urbanización/Infraestructuras. Plazo inicial 14 meses hasta 19 de marzo de 2019
	<i>Modificado sin coste</i>			3 ampliaciones de plazo hasta 30 de mayo de 2021

Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas

ENCARGOS DE EMERGENCIA

(en miles de euros)

Exp. N.º	Título del encargo	Fecha	Importe	Observaciones
1220218	Construcción, montaje y desmontaje de instalaciones provisionales para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias	18/11/2020	4.500	Se fundamenta en la DA 24ª 4, e) LCSP ...“la realización de obras y tareas de apoyo técnico de carácter urgente” Apartado referido a plagas y enfermedades vegetales y animales e incendios forestales.
1220268	Instalación de módulos prefabricados para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias	3/12/2020	5.000	Se fundamenta en la DA 24ª 4, e) LCSP...“la realización de obras y tareas de apoyo técnico de carácter urgente” Apartado referido a plagas y enfermedades vegetales y animales e incendios forestales
1630163	Obra de adecuación de espacios para refuerzo de atención primaria a raíz de la emergencia causada por Covid-19	25/08/2020	S/D	Resolución de emergencia de 25 de agosto de 2020. Sin encargo formalizado.
		12/03/2021	639,6	Modificación Resolución de emergencia de 12 de marzo de 2021.Expediente encargo.
1631023	Instalación y dotación de puntos de vacunación en diversas localizaciones de las islas	12/02/2021	S/D	Sin declaración de emergencia. Importe ejecutado 1.145,4 miles de euros.
1631083	Suministro e instalación de equipos de climatización en puntos de vacunación Covid	07/05/2021	S/D	Declaración de emergencia de 7 de mayo de 2021 y orden de ejecución a TRAGSA. Importe ejecutado 539,2 miles de euros.
1751163	Reparación del sellado y restauración ambiental del emplazamiento ocupado por residuos, denominado vaso c, en las instalaciones de Proambiente, sitas en la pedanía de la murada t.m. de Orihuela (Alicante)	12/08/2021	360	Obras. Declaración de emergencia por lluvias acaecidas en mayo de 2021. Plazo de ejecución 5 meses. Este expediente no presenta ninguna incidencia.
1941447	Servicio de personal de apoyo en el campo para la prevención contra incendios mediante la eliminación de asentamientos y su limpieza en la Ciudad Autónoma de Ceuta	09/07/2021	396	Servicio prevención incendios Decreto de 9 de julio de 2021. Sin formalizar el encargo.
		N/D	414	Prórroga 01/12/2021-31/03/2022
		N/D	360	Prórroga 3 meses 30/06/2022
1981112	Ejecución de los trabajos de emergencia para la estabilización y reparación del muro de contención de la carretera de acceso al paseo marítimo de Horcas Coloradas, sobre la playa de la Alcazaba, tras los daños producidos por el temporal marítimo acaecido durante la segunda semana de abril de 2021	04/05/2021	500	Declaración de emergencia de 27 de abril de 2021. Plazo ejecución 3 meses
		04/07/2021		Obras Prórroga 1 mes Exceso de medición: 134.141,41. Sin formalizar. Total facturado 634.141,41 euros.
0461118	Limpieza, acotación y señalización de accesos a varios centros educativos de la consejería de educación y juventud	15/01/2021	200	Servicios Declaración de 15 de enero de 2021. Plazo 3 días Exceso de medición: 42.398,44 sin formalizar. Total facturado 242.398,44 euros.
0749244	Obras para reparar los daños producidos sobre las infraestructuras hidráulicas de regadío afectadas por el temporal de lluvias ocurridos entre el 11 y el 14 de septiembre de 2019, en 18 municipios de la provincia de Alicante	07/10/2019	10.035	Declaración de emergencia de 7 de octubre de 2019.
		28/02/2020	600	Ampliación de los municipios afectados. Plazo ejecución 16 meses.
		03/02/2021	5.092	Ampliación de actuaciones y de plazo hasta 31/12/2021.
0462023	Actuaciones de realojamiento de los edificios sitos en la calle de la Presa números 19, 21, 23 y 25, de San Fernando de Henares	21/01/2022	466	Servicios. Declaración de emergencia de 21 de enero de 2022. Plazo 5 meses.
		20/6/2022	511	Declaración de emergencia y Ampliación plazo e importe.
		31/10/2022	635	Declaración de emergencia y Ampliación plazo e importe.
1561203	Reparación de los daños producidos por la borrasca “Filomena” en diversos centros educativos de la comunidad autónoma dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes. Castilla-La Mancha	N/D	312	Obras reparación. Resolución de 13 de enero de 2021 por la que se encarga a TRAGSA las actuaciones (no consta en el expediente).
1569237	Emergencia para reparación y limpieza en centros educativos públicos de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes afectados por la Dana	16/09/2019	S/D	Obras de reparación y limpieza. Declaración de emergencia 16 de septiembre de 2019. Importe facturado: 495.336,52 euros.

S/D: Sin determinar; N/D: No disponible

Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas

ENCARGOS POR RESOLUCIÓN DEL CONTRATO ANTERIOR

(en miles de euros)

Exp. N.º	Título del encargo	Fecha	Importe	Observaciones
1928173	<i>Obras de terminación de la biblioteca pública del Estado en Córdoba</i>	30/11/2018	9.763	Obras de edificación. Plazo 18 meses (28/09/2020). Ampliaciones de plazo 7+5+1.
		28/10/2021	550	Obras urbanización entorno. Modificado, no previsto en el encargo. Modificación cláusula 2 del encargo Ampliación plazo hasta 30/11/2021.
1229093	<i>Finalización de las obras del "proyecto ala este de la residencia de oficiales y suboficiales de la armada" en el arsenal militar de Las Palmas de Gran Canaria</i>	01/08/2019	1.640	Obras de edificación. Plazo de ejecución 12 meses.
0120133	<i>Limpieza edificios y dependencias de la Diputación Provincial de Lugo</i>	06/03/2020	404	Servicio limpieza. Por resolución con el contratista. Plazo 6 meses.
		08/09/2020	202	Prórroga 3 meses
0129342	<i>Mantenimiento y conservaciones de las zonas verdes de titularidad provincial.</i>	27/12/2019	413	Servicio de mantenimiento. Disolución contratista. Plazo 6 meses.
		18/06/2020		Prórroga 6 meses
0621083	<i>Obra de terminación del centro de salud de Azuqueca de Henares</i>	17/02/2021	262	Obra de edificación. Resolución contrato 24/9/2019.
0467423	<i>Construcción de un colegio de Educación Infantil y Primaria (CEIP) de 12 aulas de infantil, 12 de primaria, comedor y gimnasio en Arroyomolinos</i>	29/12/2017	8.394	Obra de edificación. Plazo 10,5 meses. Resolución de contrato anterior por incumplimiento.
		26/06/2018		Ampliación de Plazo 14 semanas.
		07/5/2019		Paralización de las obras.
		05/02/2021	560	Modificación y reanudación obras.
		05/03/2021		Ampliación Plazo 34 días.
0469033	<i>Terminación del edificio judicial de San Lorenzo del Escorial</i>	22/03/2018	7.874	Obras de edificación. Plazo 14 meses.
		01/07/2020		Ampliación Plazo hasta 30/11/2020. Ampliación Plazo 19 meses.
			787	Exceso de medición 10 %.
0619113	<i>Terminación del nuevo edificio de Juzgados en el municipio de Navalcarnero, de la Comunidad de Madrid</i>	19/03/2018	9.047	Obra de edificación. Plazo de ejecución 14 meses. No se ha ejecutado en plazo y no se han formalizado ampliaciones de plazo.
		29/12/2021	587	Liquidación adicional.

Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas

ANEXO VII

ENCARGOS POR OTRAS RAZONES DE URGENCIA

(en miles de euros)

Exp. N.º	Título del encargo	Fecha	Importe	Observaciones
1949462	<i>Ejecución de las obras de la primera fase de nuevas infraestructuras de seguridad en el perímetro fronterizo entre España y Marruecos en la ciudad autónoma de Ceuta</i>	05/11/2019	9.203	Obras de Infraestructuras
1989102	<i>Ejecución de las obras de la primera fase de nuevas infraestructuras de seguridad en el perímetro fronterizo entre España y Marruecos en la ciudad autónoma de Melilla</i>	05/11/2019	10.485	
1229023	<i>Obra para la reparación de pilares de planta baja de la Residencia Mixta de Pensionistas de Taliarte</i>	04/02/2019	321	Obras de Edificación Plazo 12 meses
0123433	<i>Realización de actuaciones urgentes tendentes a la prestación del servicio de limpieza y control de accesos de los distintos edificios y dependencias del Ayuntamiento de Villalba</i>	03/01/2023	279	Servicio de limpieza 6 meses
0120111	<i>Funcionamiento turístico de las rutas fluviales de los embalses de Santo Estevo y los Peares</i>	06/03/2020	601	Servicios. Rutas fluviales Plazo 23/3 a 31/10/2020
		26/10/2020	45	Prórroga 1/11 a 13/12/2020
0560142	<i>Construcción de nueva plataforma para estacionamiento de aeronaves en el aeródromo de Garay</i>	26/10/2020	495	Edificación. Infraestructuras. Plazo 6 meses
		17/05/2021	95	Modificado y ampliación de plazo 2 meses

Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas

ANEXO VIII

OTROS EXPEDIENTES DE ENCARGO

(en miles de euros)

Exp. N.º	Título del encargo	Fecha	Importe	Observaciones
5315102	Refuerzo y revestimiento de los túneles de El Callejo y El Arroyo, PP.KK. 621/198 al 621/318 y del PP.KK. 622/042 al 622/265.	28/01/2016	19.111	Clasificación funcional: Infraestructuras Plazo 18 meses
0466303	Ejecución de las obras de acondicionamiento del edificio de uso administrativo sito en la Plaza del Marqués de Salamanca n.º 8 de Madrid	14/07/2016	69.683	Clasificación funcional: Edificación Plazo inicial 30 meses
		30/11/2018	960	Modificado 1
		16/12/2019	6.185	Modificado 2
		09/06/2020	7.318	Modificado 3
		30/10/2021	92.211	Última certificación
0460402	Mantenimiento de pistas, jardines, cuerdas e infraestructura del recinto del Hipódromo de la Zarzuela de Madrid	22/12/2020	487	Actuaciones medioambientales
0461772		15/06/2021	489	Servicios de mantenimiento,
0461782		21/09/2021	489	para 1T, 3T y 4T de 2021.
0550123	Ejecución de nave anexa y cubrición parcial en el centro de gestión de residuos en los puntos móviles en el CTR de "Los Huertos"	10/09/2020	365	Clasificación funcional: Edificación TRAGSA no es medio propio del Consorcio
0729111	Solución del tránsito peatonal en la desembocadura del río Belcaire en el T.M. de Moncofa (Castellón)	03/07/2019	385	Clasificación funcional: Infraestructuras Sin expediente de encargo
1561145	Reparto de frutas y hortalizas, desarrollo de medidas de acompañamiento, publicidad, seguimiento y evaluación del programa escolares de consumo de frutas, hortalizas y leche en centros escolares de Castilla-La Mancha durante el curso 2020-2021	07/04/2021	318	Clasificación funcional: Regadíos y agua Servicios Hasta 30/06/2021
0421243	Redacción de proyecto y obra de una nueva sala de espera y aseos públicos en la estación de Pola de Lena	16/09/2022	382	Plazo 8 meses
0639283	Obra de rehabilitación y acondicionamiento del apeadero de la Melgosa y antiguo edificio de viviendas anexo (recuperación antigua estación/apeadero de tren, La Melgosa)	02/05/2019	420	Clasificación funcional: Edificación Plazo 20 meses
0611402	Suministro e instalación de andenes prefabricados en 4 estaciones Racionalizadas de la línea 500 de la Red Convencional de ADIF	10/09/2021	1.414	Clasificación funcional: Infraestructuras Plazo 20 semanas
		05/06/2022	278	Modificación
		04/08/2022		Ampliación plazo 2 meses

Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas

ENCARGOS PRORROGADOS

(en miles euros)

Exp. N.º	Título del encargo	Fecha	Importe	Observaciones
1230041	<i>Servicio de control y vigilancia para incidencias en la isla de la Gomera</i>	07/02/2020	572	Prorrogado el servicio en 2021,2022 y 2023 Elevado % de personal temporal
1230111	<i>Campaña de vigilancia y extinción de incendios 2020</i>	04/05/2020	911	Elevado % de personal temporal
1211211	<i>Servicio de refuerzo de brigadas de prevención y extinción de incendios forestales. Operativo 2021</i>	21/05/2021	1.520	Elevado % de personal temporal
1221161	<i>Conservación y limpieza del dominio público hidráulico de la isla de Gran Canaria, correspondiente a la anualidad 2021</i>	22/04/2021	350	Prorrogado el servicio en 2021,2022 y 2023 Elevado % de personal temporal
1220231	<i>Conservación y limpieza del dominio público hidráulico en la demarcación hidrográfica de Gran Canaria</i>	27/05/2020	350	Elevado % de personal temporal
0651272	<i>Mantenimiento y adecuación de caminos para la prevención de incendios forestales en la provincia de Albacete</i>	07/04/2021	568	Elevado % de personal temporal
0460402, 0461772 y 0461782	<i>Mantenimiento de pistas, jardines, cuadras e infraestructura del recinto del Hipódromo de la Zarzuela de Madrid</i>	2005-2022	39.000	38 encargos

Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas

COMPOSICIÓN DEL ACCIONARIADO DE TRAGSA

ADMINISTRACIÓN	31/12/2021		31/12/2022	
	N.º ACCIONES	% PARTICIPACIÓN	N.º ACCIONES	% PARTICIPACIÓN
SEPI	15.086	51,0024	15.086	51,0024
FONDO ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA	11.501	38,8822	11.499	39,0966
DIRECCIÓN GENERAL PATRIMONIO DEL ESTADO	2.929	9,9023	2.926	9,9484
COMUNIDADES Y CIUDADES AUTÓNOMAS	14	0,0476	14	0,0476
DIPUTACIONES	33	0,1122	38	0,1292
CABILDOS	7	0,0238	7	0,0238
CONSELLS INSULARES	4	0,0136	4	0,0136
GOBIERNO FORAL DE NAVARRA	1	0,0034	1	0,0034
JUNTA DE COMUNIDADES CASTILLA LA MANCHA	1	0,0034	1	0,0034
PRINCIPADO DE ASTURIAS	1	0,0034	1	0,0034
PAIS VASCO	1	0,0034	1	0,0034
GOBIERNO DE CANARIAS	1	0,0034	1	0,0034
TOTAL	29.579	100	29.579	100

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

EXPEDIENTES SIN MENCIÓN EXPRESA A LAS TARIFAS

Expedientes en los que no consta expresamente que están sujetos a tarifas

Expediente 0345224 “Red de riego (presión natural) de los sectores XVIII y XIX de Monegros II (Huesca)” de 13 de septiembre de 2005.

Expediente 5315102 “Refuerzo y revestimiento de los túneles de El Callejo y El Arroyo, PP.KK. 621/198 al 621/318 y del PP.KK. 622/042 al 622/265” de 28 de enero de 2016. Se acompaña al encargo un pliego de condiciones redactado para la licitación de un contrato.

Expediente 5317024 “Separata del embalse principal del proyecto integrado de mejora y modernización de los regadíos de Labastida-Briñas-Ábalos-San Vicente de la Sonsierra-Laguardia-Navaridas-Elciego y otros en el margen izquierdo del Ebro. Fase III Embalses regulados. Zona III Laguardia-Navaridas-Elciego y otros (Álava)”, de 30 de noviembre de 2017.

Expediente 0729111 “Solución del tránsito peatonal en la desembocadura del río Belcaire en el T.M. de Moncofa (Castellón)”, de 3 de julio de 2019.

Expediente 4329111 “Apoyo al uso público en la vertiente cántabra del parque nacional de los Picos de Europa (2019-2022)”, de 23 de mayo de 2018.

Expediente 1561145 “Reparto de frutas y hortalizas, desarrollo de medidas de acompañamiento, publicidad, seguimiento y evaluación del programa escolares de consumo de frutas, hortalizas y leche en centros escolares de Castilla-La Mancha durante el curso 2020-2021”, de 7 de abril de 2021.

Expediente 0658062 “Ejecución de actuaciones de mejora y acondicionamiento de caminos rurales en la provincia de Albacete”, de 18 de septiembre de 2018.

Expediente 1210194 “Obra de implantación de la red de saneamiento del Valle Crispín”, de 16 de junio de 2020.

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

EXPEDIENTES DE ENCARGOS SIN PRESUPUESTO PREVIO

Expedientes sin presupuesto previo de la Entidad

Expediente 1230111 "Campaña de vigilancia y extinción de incendios 2020".

Expediente 1211211 "Servicio de refuerzo de brigadas de prevención y extinción de incendios forestales. Operativo 2021". El importe certificado no se ajusta a las tarifas.

Expediente 0123433 "Realización de actuaciones urgentes tendentes a la prestación del servicio de limpieza y control de accesos de los distintos edificios y dependencias del Ayuntamiento de Villalba".

Expediente 0345224 "Red de riego (presión natural) de los sectores XVIII y XIX de Monegros II (Huesca)", de 13 de septiembre de 2005. Solamente consta el presupuesto de las modificaciones

Expediente 5315102 "Refuerzo y revestimiento de los túneles de El Callejo y El Arroyo, PP.KK. 621/198 al 621/318 y del PP.KK. 622/042 al 622/265", ADIF. Solamente consta el presupuesto de las modificaciones

Expediente 0120111 "Funcionamiento turístico de las rutas fluviales de los embalses de Santo Estevo y los Peares"

Expediente 0120133 "Limpieza edificios y dependencias de la Diputación Provincial de Lugo".

Expediente 1210194 "Obra de implantación de la red de saneamiento del Valle Crispín".

Expediente 1210313 "Obra de construcción de Nave de alojamiento canino para el centro de protección de animales Tierra Blanca".

Expediente 1220231 "Conservación y limpieza del dominio público hidráulico en la demarcación hidrográfica de Gran Canaria", anualidad 2020.

Expediente 0639283 "Obra de rehabilitación y acondicionamiento del apeadero de la Melgosa y antiguo edificio de viviendas anexo (recuperación antigua estación/apeadero de tren, La Melgosa".

Expediente 0732143 "Redacción del proyecto de obra de las nuevas Oficinas centrales y nuevo parque de bomberos de Burjassot".

Expediente 0461174 "Servicios de operación y mantenimiento de las Edar del Grupo Tres Cantos y Grupo Gascones".

Expediente 0621083 "Obra de terminación del centro de salud de Azuqueca de Henares"

Expediente 0658062 "Ejecución de actuaciones de mejora y acondicionamiento de caminos rurales en la provincia de Albacete".

Expediente 0460402 "Mantenimiento de pistas, jardines, cuadras e infraestructura del recinto del Hipódromo de la Zarzuela de Madrid, para el primer trimestre de 2021."

Expediente 4329111 "Apoyo al uso público en la vertiente cántabra del parque nacional de los Picos de Europa (2019-2022)".

Expediente 1561145 "Reparto de frutas y hortalizas, desarrollo de medidas de acompañamiento, publicidad, seguimiento y evaluación del programa escolares de consumo de frutas, hortalizas y leche en centros escolares de Castilla-La Mancha durante el curso 2020-2021"

Expediente 1971014 "Obras de mejora del depósito de abastecimiento de Carataunas (Granada)"

Expediente 0550123 "Ejecución de nave anexa y cubrición parcial en el centro de gestión de residuos en los puntos móviles en el CTR de "Los Huertos".

Expediente 1220231 "Conservación y limpieza del dominio público hidráulico en la demarcación hidrográfica de Gran Canaria", anualidad 2020.

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

EXPEDIENTES DE EMERGENCIA SIN PRESUPUESTO

Expedientes de encargo de emergencia sin presupuesto

Expedientes 1220218 y 1220268 “*Construcción, montaje y desmontaje de instalaciones provisionales para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias*” e “*Instalación de módulos prefabricados para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias*” de 18 de noviembre de 2020 y 3 de diciembre de 2020.

Expediente 1630163 “*Obra de adecuación de espacios para refuerzo de atención primaria a raíz de la emergencia causada por Covid-19*” de 25 de agosto de 2020. Sin encargo formalizado.

Expediente 1631023 “*Instalación y dotación de puntos de vacunación en diversas localizaciones de las islas*” de 12 de febrero de 2021.

Expediente 1631083 “*Suministro e instalación de equipos de climatización en puntos de vacunación Covid*” de 7 de mayo de 2021.

Expediente 1941447 “*Servicio de personal de apoyo en el campo para la prevención contra incendios mediante la eliminación de asentamientos y su limpieza en la Ciudad Autónoma de Ceuta*” de 9 de julio de 2021.

Expediente 0461118 “*Limpieza, acotación y señalización de accesos a varios centros educativos de la consejería de educación y juventud*” de 15 de enero de 2021.

Expediente 0749244 “*Obras para reparar los daños producidos sobre las infraestructuras hidráulicas de regadío afectadas por el temporal de lluvias ocurridos entre el 11 y el 14 de septiembre de 2019, en 18 municipios de la provincia de Alicante*” de 7 de octubre de 2019.

Expediente 0462023 “*Actuaciones de realojamiento de los edificios sitos en la calle de la Presa números 19, 21, 23 y 25, de San Fernando de Henares*” de 21 de enero de 2022.

Expediente 1561203 “*Reparación de los daños producidos por la borrasca “Filomena” en diversos centros educativos de la comunidad autónoma dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes*”. Encargo de 8 de febrero de 2021, mención a la Resolución de emergencia de 13 de enero de 2021, que no consta en el expediente.

Expediente 1569237 “*Emergencia para reparación y limpieza en centros educativos públicos de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes afectados por la Dana*” de 16 de septiembre de 2019.

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

EXPEDIENTES SIN REFERENCIA A POSIBLES MODIFICACIONES

Expedientes de encargo sin regular modificaciones

Expediente 1229023 "Obra para la reparación de pilares de planta baja de la Residencia Mixta de Pensionistas de Taliarte", de 4 de febrero de 2019.

Expediente 1230041 "Servicio de control y vigilancia para incidencias en la isla de la Gomera", de 7 de febrero de 2020,

Expediente 1230111 "Campaña de vigilancia y extinción de incendios 2020", de 4 de mayo de 2020.

Expediente 1221161 "Conservación y limpieza del dominio público hidráulico de la isla de Gran Canaria, correspondiente a la anualidad 2021", de 22 de abril de 2021.

Expediente 1220231 "Conservación y limpieza del dominio público hidráulico en la demarcación hidrográfica de Gran Canaria", de 27 de mayo de 2020.

Expediente 1220218 "Construcción, montaje y desmontaje de instalaciones provisionales para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias". Resolución de emergencia, de 18 de noviembre de 2020.

Expediente 1220268 "Instalación de módulos prefabricados para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias". Resolución de emergencia, de 3 de diciembre de 2020.

Expediente 1210313 "Obra de construcción de Nave de alojamiento canino para el centro de protección de animales Tierra Blanca", de 18 de noviembre de 2020.

Expediente 0580014, esta actuación se formalizó mediante un Convenio de Colaboración y Cooperación entre la Comunidad de Regantes del Canal de la Margen Izquierda del Porma (León) y TRAGSA para mantener un marco de colaboración técnica para la gestión, mantenimiento, reparaciones y mejoras de las obras e instalaciones de regadío de la Comunidad de Regantes, suscrito el 11 de octubre de 2019.

Expediente 0345224 "Red de riego (presión natural) de los sectores XVIII y XIX de Monegros II (Huesca)", de 13 de septiembre de 2005.

Expediente 5315102 "Refuerzo y revestimiento de los túneles de El Callejo y El Arroyo, PP.KK. 621/198 al 621/318 y del PP.KK. 622/042 al 622/265", 28 de enero de 2016.

Expediente 0550123 "Ejecución de nave anexa y cubrición parcial en el centro de gestión de residuos en los puntos móviles en el CTR de "Los Huertos", de 10 de septiembre de 2020.

Expediente 0560142 "Construcción de nueva plataforma para estacionamiento de aeronaves en el aeródromo de Garay", de 26 de octubre de 2020.

Expediente 1630163 "Obra de adecuación de espacios para refuerzo de atención primaria a raíz de la emergencia causada por Covid-19". Resolución de emergencia, de 25 de agosto de 2020.

Expediente 1631023 "Instalación y dotación de puntos de vacunación en diversas localizaciones de las islas". Sin declaración de emergencia. Con comunicación de encargo a TRAGSA, de 12 de febrero de 2021.

Expediente 1631083 "Suministro e instalación de equipos de climatización en puntos de vacunación Covid". Declaración de emergencia, de 7 de mayo de 2021 y orden de ejecución a TRAGSA.

Expediente 1947162 "Obra del nuevo pabellón deportivo José Ramón López Díaz-Flor", de 26 de diciembre de 2017.

Expediente 1947272 "Obras ordinarias de reforma de la Avenida alcalde Sánchez Prados -Plaza Virgen de África- calle Jáudenes y aledaños", de 22 de diciembre de 2017.

Expedientes de encargo sin regular modificaciones

Expediente 1941447 “Servicio de personal de apoyo en el campo para la prevención contra incendios mediante la eliminación de asentamientos y su limpieza en la Ciudad Autónoma de Ceuta”. Decreto de 9 de julio de 2021. Sin formalizar

Expediente 1981112” Ejecución de los trabajos de emergencia para la estabilización y reparación del muro de contención de la carretera de acceso al paseo marítimo de Horcas Coloradas, sobre la playa de la Alcazaba, tras los daños producidos por el temporal marítimo acaecido durante la segunda semana de abril de 2021”. Declaración de emergencia, de 27 de abril de 2021.

Expediente 1947024 “Proyecto de terminación de las obras de adecuación EDE las conducciones generales de suministro al Campo de Gibraltar_ ETAP El Cañuelo- La Línea (Cádiz)”, de 23 de noviembre de 2017.

Expediente 1971014 “Ejecución de obras de mejora del depósito de abastecimiento de Carataunas (Granada)”, de 20 de enero de 2021.

Expediente 0729111 “Solución del tránsito peatonal en la desembocadura del río Belcaire en el T.M. de Moncofa (Castellón)”, de 3 de julio de 2019.

Expediente 0749244 “Obras para reparar los daños producidos sobre las infraestructuras hidráulicas de regadía afectadas por el temporal de lluvias ocurridos entre el 11 y el 14 de septiembre de 2019, en 18 municipios de la provincia de Alicante”, con declaración de emergencia y encargo, de 7 de octubre de 2019.

Expediente 0732033 “Asistencia técnica y de ingeniería para la redacción del proyecto ampliación y remodelación Biofábrica de Caudete y Construcción de dos nuevos edificios evolucionarios en el IVIA de Moncada y en la EE.EE de ELX”, de 23 de junio de 2022.

Expediente 1751163 “Reparación del sellado y restauración ambiental del emplazamiento ocupado por residuos, denominado vaso c, en las instalaciones de Proambiente, sitas en la pedanía de la murada t.m. de Orihuela (Alicante)”, de 12 de agosto de 2021.

Expediente 0462023 “Actuaciones de realojamiento de los edificios sitos en la calle de la Presa números 19, 21, 23 y 25, de San Fernando de Henares”. Declaración de emergencia y encargo, de 21 de enero de 2022.

Expediente 0461118 “Limpieza, acotación y señalización de accesos a varios centros educativos de la consejería de educación y juventud”. Declaración de emergencia y encargo, de 15 de enero de 2021.

Expediente 5853391 “Proyecto de restauración ambiental de la explotación a cielo abierto “Nueva Julia” en los T.M. de Cabrillanes y Villablino (León)”, de 15 de septiembre de 2017.

Expediente 4211292 “Mantenimiento de pequeñas infraestructuras de interés ganadero. Parque Nacional de los Picos de Europa (Asturias). Año 2021”, de 31 de marzo de 2021.

Expediente 4329111 “Apoyo al uso público en la vertiente cántabra del parque nacional de los Picos de Europa (2019-2022)”, de 23 de mayo de 2019.

Expediente 1561145 “Reparto de frutas y hortalizas, desarrollo de medidas de acompañamiento, publicidad, seguimiento y evaluación del programa escolares de consumo de frutas, hortalizas y leche en centros escolares de Castilla-La Mancha durante el curso 2020-2021”, de 7 de abril de 2021.

Expediente 1561203 “Reparación de los daños producidos por la borrasca “Filomena” en diversos centros educativos de la comunidad autónoma dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes”, de 8 de febrero de 2021.

Expediente 1569237 “Emergencia para reparación y limpieza en centros educativos públicos de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes afectados por la Dana”. Resolución de emergencia, de 16 de septiembre de 2019.

Expediente 0621083 “Ejecución de las obras de terminación del centro de salud de Azuqueca de Henares (Guadalajara)”, de 17 de febrero de 2021.

Expediente 0651272 “Mantenimiento y adecuación de caminos para la prevención de incendios forestales en la provincia de Albacete”, de 7 de abril de 2021.

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

EXPEDIENTES SIN PLAZO DE EJECUCIÓN

Relación de expedientes sin regular el plazo de ejecución

Expedientes 1949462 y 1989102 “Ejecución de las obras de la primera fase de nuevas infraestructuras de seguridad en el perímetro fronterizo entre España y Marruecos en la ciudad autónoma de Ceuta” y “Ejecución de las obras de la primera fase de nuevas infraestructuras de seguridad en el perímetro fronterizo entre España y Marruecos en la ciudad autónoma de Melilla”, de 5 de noviembre de 2019.

Expediente 0550123 “Ejecución de nave anexa y cubrición parcial en el centro de gestión de residuos en los puntos móviles en el CTR de “Los Huertos”, de 10 de septiembre de 2020

Expediente 1561203 “Reparación de los daños producidos por la borrasca “Filomena” en diversos centros educativos de la comunidad autónoma dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes. Castilla-La Mancha”, de 8 de febrero de 2021.

Expediente 1569237 “Emergencia para reparación y limpieza en centros educativos públicos de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes afectados por la Dana de 16 de septiembre de 2019.

Expediente 1567102 “Proyecto de obras y actuaciones para la mejora de la conectividad longitudinal y restauración y mejora de la calidad de la vegetación de ribera en el ámbito de la demarcación hidrológica del Júcar”, de 1 de diciembre de 2017.

Expedientes 0461994 y 0871371 “Impermeabilización de la presa de los Morales (Madrid)” e “Instalación de piezómetros de cuerda vibrante y reparación de la tubería de desagüe de fondo de la presa de Torrejoncillo (Cáceres)”, respectivamente, forman parte del encargo “Servicio para la explotación mantenimiento y conservación de las presas: Aulencia, Los Morales, El Pajarero, Portaje y El Torrejoncillo (Madrid, Ávila y Cáceres)” encargo realizado a TRAGSATEC, el 26 de octubre de 2018.

Expediente 0881696 “Apoyo en la emergencia sanitaria por Carhunco bacteridiano en Extremadura mediante trabajos con máquinas retroexcavadoras, incluido maquinista, para realizar enterramientos en las explotaciones ganaderas”, esta actuación forma parte del encargo realizado a TRAGSATEC el 6 de septiembre de 2021.

Expediente 4211521 “Acondicionamiento camino de acceso, explanación de finca y montaje de cerramiento perimetral, para el montaje de una instalación de presuelta de ejemplares de pigargo europeo en Pimiango (Asturias)”, esta actuación forma parte del encargo “Restauración de la población de especies de fauna extinguidas o amenazadas” realizado con carácter de urgencia a TRAGSATEC, el 8 de julio de 2021.

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

EXPEDIENTES SIN DETERMINAR LOS PERIODOS DE CERTIFICACIÓN

Relación de expedientes sin determinar los períodos a certificar	Observaciones
Expediente 1229023 "Obra para la reparación de pilares de planta baja de la Residencia Mixta de Pensionistas de Taliarte" de 4 de febrero de 2019.	Sin periodicidad en las certificaciones y la última se emitió en la misma fecha que la anterior, con un importe superior al 50 %.
Expediente 0345224 "Red de riego (presión natural) de los sectores XVIII y XIX de Monegros II (Huesca)", de 13 de septiembre de 2005.	Este encargo se realizó en el ejercicio 2005 con un plazo de ejecución inicial de 36 meses por lo que, inicialmente, debía concluir en ejercicio 2008, tras diversas ampliaciones, las obras fueron recibidas el 5 de noviembre de 2011, acorde con el presupuesto vigente y la certificación final de 31 de octubre de 2011, por importe de 22.159.026,18 euros. No obstante, transcurridos 10 años, el 7 de julio de 2021 TRAGSA emitió una liquidación adicional por 1.639.088,01 euros, sin que exista documentación justificativa que soporte los motivos y/o las causas de esta liquidación adicional.
Expediente 0120111 "Funcionamiento turístico de las rutas fluviales de los embalses de Santo Estevo y los Peares", de 6 de marzo de 2020.	
Expediente 0129342 "Mantenimiento y conservaciones de las zonas verdes de titularidad municipal" de 27 de diciembre de 2019.	
Expediente 0550123 "Ejecución de nave anexa y cubrición parcial en el centro de gestión de residuos en los puntos móviles en el CTR de "Los Huertos" de 10 de septiembre de 2020.	
Expediente 0461174 "Servicios de operación y mantenimiento de las Edar del Grupo Tres Cantos y Grupo Gascones" de 12 de enero de 2021.	
Expediente 0621083 "Obra de terminación del centro de salud de Azuqueca de Henares", de 17 de febrero de 2021.	
Expediente 0731224 "Proyecto construcción de un depósito para la extinción de incendios forestales en el término municipal de Pinet, Valencia" de 31 de marzo de 2021.	
Expediente 5853391 "Proyecto de restauración ambiental de la explotación a cielo abierto "Nueva Julia" en los T.M. de Cabrillanes y Villablino (León)" de 15 de septiembre de 2017.	
Expediente 1947272 "Ejecución de las obras de proyecto obras ordinarias de reforma de la avenida alcalde Sánchez Prados - plaza virgen de África - calle Jáudenes y aledaños, en la ciudad autónoma de Ceuta", de 22 de diciembre de 2017.	
Expedientes 0460402, 0461772 y 0461782 "Mantenimiento de pistas, jardines, cuerdas e infraestructura del recinto del Hipódromo de la Zarzuela de Madrid", para el primer, tercer y cuarto trimestre del 2021, respectivamente,	
Expediente 4329111 "Apoyo al uso público en la vertiente cántabra del parque nacional de los Picos de Europa (2019-2022)", de 23 de mayo de 2018.	

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

ENCARGOS SIN PUBLICAR EN LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN

Encargos sin publicar en la Plataforma de Contratación

Expediente 1927152 "Proyecto de Ejecución. Urbanización fase 1ª-2 dentro de fase 1ª de unidad de ejecución UE-1 SUS-19 autovía norte en la Carlota, Córdoba", del 14 de julio de 2017.

Expediente 0345224 "Red de riego (presión natural) de los sectores XVIII y XIX de Monegros II (Huesca)", del 13 de septiembre de 2005.

Expediente 5315102 "Refuerzo y revestimiento de los túneles de El Callejo y El Arroyo, PP.KK. 621/198 al 621/318 y del PP.KK. 622/042 al 622/265, del 28 de enero de 2016.

Expediente 5317024 "Separata del embalse principal del proyecto integrado de mejora y modernización de los regadíos de Labastida-Briñas-Ábalos-San Vicente de la Sonsierra-Laguardia-Navaridas-Elciego y otros en el margen izquierdo del Ebro. Fase III Embalses regulados. Zona III Laguardia-Navaridas-Elciego y otros (Álava)", del 30 de noviembre de 2017.

Expediente 0550123 "Ejecución de nave anexa y cubrición parcial en el centro de gestión de residuos en los puntos móviles en el CTR de "Los Huertos", del 10 de septiembre de 2020.

Expediente 0560142 "Construcción de nueva plataforma para estacionamiento de aeronaves en el aeródromo de Garay", del 26 de octubre de 2020.

Expediente 0638343 "Mantenimiento de instalaciones y servicios necesarios para la difusión y promoción cultural del parque arqueológico de Segóbriga", del 29 de agosto de 2018.

Expediente 1210194 "Obra de implantación de la red de saneamiento del Valle Crispín", del 16 de junio 2020.

Expediente 1210313 "Obra de construcción de Nave de alojamiento canino para el centro de protección de animales Tierra Blanca", del 18 de noviembre de 2020.

Expediente 1219232 "Restauración del sendero GR 131, tramo de Crestería, entre el final de la pista de cumbre nueva y la torre del Time, en la Isla de la Palma", del 18 de diciembre de 2019.

Expediente 0639283 "Obra de rehabilitación y acondicionamiento del apeadero de la Melgosa y antiguo edificio de viviendas anexo (recuperación antigua estación/apeadero de tren, La Melgosa", del 2 de mayo de 2019.

Expediente 0621083 "Obra de terminación del centro de salud de Azuqueca de Henares", del 17 de febrero de 2021.

Expediente 0651272 "Mantenimiento y adecuación de caminos para la prevención de incendios forestales en la provincia de Albacete", del 7 de abril de 2021.

Expediente 0658062 "Ejecución de actuaciones de mejora y acondicionamiento de caminos rurales en la provincia de Albacete", del 18 de septiembre de 2018.

Expediente 0467423 "Construcción de un colegio de Educación Infantil y Primaria (CEIP) de 12 aulas de infantil, 12 de primaria, comedor y gimnasio en Arroyomolinos", del 29 de diciembre de 2017.

Expediente 0460684 "Servicios de explotación (operación y mantenimiento) de la Etap de Griñón", del 15 de diciembre de 2020.

Expediente 5853391 "Proyecto de restauración ambiental de la explotación a cielo abierto "Nueva Julia" en los T.M. de Cabrillanes y Villablino (León)", del 15 de septiembre de 2017.

Expediente 1630163 "Obra de adecuación de espacios para refuerzo de atención primaria a raíz de la emergencia causada por Covid-19". Resolución de emergencia del 25 de agosto de 2020.

Expediente 1631023 "Instalación y dotación de puntos de vacunación en diversas localizaciones de las islas", del 12 de febrero de 2021.

ANEXO XVII.-2/2

Encargos sin publicar en la Plataforma de Contratación

Expediente 1941447 “Servicio de personal de apoyo en el campo para la prevención contra incendios mediante la eliminación de asentamientos y su limpieza en la Ciudad Autónoma de Ceuta”, del 9 de julio de 2021.

Expediente 0461118 “Limpieza, acotación y señalización de accesos a varios centros educativos de la consejería de educación y juventud”. Declaración de emergencia del 15 de enero de 2021.

Expedientes 0460402, 0461772 y 0461782 “Mantenimiento de pistas, jardines, cuadras e infraestructura del recinto del Hipódromo de la Zarzuela de Madrid”, del 22 de diciembre de 2020, 15 de junio y 21 de septiembre de 2021.

Expediente 4211292 “Mantenimiento de pequeñas infraestructuras de interés ganadero. Parque Nacional de los Picos de Europa (Asturias). Año 2021”, del 31 de marzo de 2021.

Expediente 4329111 “Apoyo al uso público en la vertiente cántabra del parque nacional de los Picos de Europa (2019-2022)”, del 23 de mayo de 2019.

Expediente 1569237 “Emergencia para reparación y limpieza en centros educativos públicos de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes afectados por la Dana”, del 16 de septiembre de 2019.

Expediente 1567102 “Proyecto de obras y actuaciones para la mejora de la conectividad longitudinal y restauración y mejora de la calidad de la vegetación de ribera en el ámbito de la demarcación hidrológica del Júcar”, del 1 de diciembre de 2017.

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

ANEXO XVIII

EXPEDIENTES CON IMPRECISIÓN DEL OBJETO DEL ENCARGO

Relación de expedientes con imprecisión en el objeto del encargo	Observaciones
<p>Expedientes 1221161 y 1220231 “Conservación y limpieza del dominio público hidráulico de la isla de Gran Canaria, correspondiente a la anualidad 2021” y “Conservación y limpieza del dominio público hidráulico en la demarcación hidrográfica de Gran Canaria, anualidad 2020”, del 22 de abril de 2021 y del 27 de mayo de 2020.</p>	
<p>Expediente 0120133 “Limpieza edificios y dependencias de la Diputación Provincial de Lugo”, del 6 de marzo de 2020.</p>	
<p>Expediente 0749244 (A.35.1) “Obras para reparar los daños producidos sobre las infraestructuras hidráulicas de regadío afectadas por el temporal de lluvias ocurridos entre el 11 y el 14 de septiembre de 2019, en 18 municipios de la provincia de Alicante”, del 7 de octubre de 2019.</p>	<p>En el expediente se relacionan los municipios afectados, pero no las prestaciones.</p>
<p>Expediente 0460402 “Mantenimiento de pistas, jardines, cuerdas e infraestructura del recinto del Hipódromo de la Zarzuela de Madrid, para el primer trimestre de 2021”, del 22 de diciembre de 2020.</p>	
<p>Expediente 1220268 “Instalación de módulos prefabricados para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias”, de 3 de diciembre de 2020.</p>	<p>El contenido del encargo adolece de precisión, con descripciones muy generales como “suministros y servicios a realizar, así como las actuaciones de asistencia técnica y auxiliares, incluyendo la dirección facultativa, que sean necesarias para las instalaciones indicadas”. Aunque se trata de un encargo de emergencia no se encuentra justificada la elevada imprecisión de las actuaciones, teniendo en cuenta que ya se estaban realizando instalaciones de estructuras provisionales desde el 18 de noviembre.</p>
<p>Expediente 4329111 “Apoyo al uso público en la vertiente cántabra del parque nacional de los Picos de Europa (2019-2022)”, del 5 de julio de 2019</p>	
<p>Expediente 1569237 “Emergencia para reparación y limpieza en centros educativos públicos de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes afectados por la Dana”, del 16 de septiembre de 2019.</p>	
<p>Expediente 1567102 “Proyecto de obras y actuaciones para la mejora de la conectividad longitudinal y restauración y mejora de la calidad de la vegetación de ribera en el ámbito de la demarcación hidrológica del Júcar”, del 1 de diciembre de 2017.</p>	

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

ANEXO XIX

EXPEDIENTES QUE HACEN REFERENCIA A LA IDONEIDAD DEL MEDIO PROPIO

Relación de expedientes	Motivación
Expediente 0621083 “Obra de terminación del centro de salud de Azuqueca de Henares”, del 17 de febrero de 2021.	Por no existir alternativa para satisfacer el interés público, dado que un procedimiento de licitación no permitiría disponer de la infraestructura en plazos razonables.
Expediente 1971014 “Obras de mejora del depósito de abastecimiento de Carataunas (Granada)”, del 20 de enero de 2021.	Porque el presupuesto del proyecto para su licitación es superior en 17.269,11 euros al presupuesto de TRAGSA.
Expediente 1939632 “Servicios de conservación ordinaria de la red provincial de carreteras”, del 10 de diciembre de 2019.	Por dificultades logísticas y menor capacidad de respuesta de los contratos menores.
Expediente 1927152 “Proyecto de Ejecución. Urbanización fase 1ª-2 dentro de fase 1ª de unidad de ejecución UE-1 SUS-19 autovía norte en la Carlota, Córdoba”, responde a un convenio del 12 de febrero de 2017	Porque supone una economía superior al 5 % del importe del presupuesto del contrato y mayor celeridad en su ejecución.
Expediente 1611015 “Servicio de recogida selectiva de vidrio, papel/cartón, envases ligeros y plásticos agrícolas y su transporte hasta el área de gestión de residuos de Milá”, del 18 de mayo de 2021.	Por celeridad en la tramitación.
Expediente 1230111 “Campaña de vigilancia y extinción de incendios 2020”, del 4 de mayo de 2020.	Por considerarlo una opción más eficiente que la contratación pública, más eficaz y sostenible económicamente.
Expediente 1211211 “Servicio de refuerzo de brigadas de prevención y extinción de incendios forestales. Operativo 2021”, del 21 de mayo de 2021.	Porque TRAGSA dispone de medios técnicos, equipos y capacidad de respuesta y puede adaptarse manera rápida a las necesidades de la Administración.
Expediente 0466303 “Ejecución de las obras de acondicionamiento del edificio de uso administrativo sito en la Plaza del Marqués de Salamanca n.º 8 de Madrid”, del 14 de julio de 2016.	Por la celeridad en la tramitación de la encomienda.

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

EXPEDIENTES QUE CARECEN DE MOTIVACIÓN SOBRE LA IDONEIDAD DEL MEDIO PROPIO PARA EJECUTAR EL ENCARGO**Relación de expedientes sin motivar la idoneidad del medio propio**

Expediente 5315102 *“Refuerzo y revestimiento de los túneles de El Callejo y El Arroyo, PP.KK. 621/198 al 621/318 y del PP.KK. 622/042 al 622/265”*, del 28 de enero de 2016.

Expediente 0345224 *“Red de riego (presión natural) de los sectores XVIII y XIX de Monegros II (Huesca)”*, del 13 de septiembre de 2005.

Expediente 0131802 *“Actuaciones complementarias de carácter medioambiental y de protección de cauces durante la ejecución de los trabajos de lavado de túneles en la línea de alta velocidad Madrid – Galicia. tramo: Pedralba de la pradería – Taboadela”*, del 10 de junio de 2021.

Expediente 0611402 *“Suministro e instalación de andenes prefabricados en 4 estaciones Racionalizadas de la línea 500 de la Red Convencional de ADIF”*, del 5 de junio de 2022

Expediente 0550123 *“Ejecución de nave anexa y cubrición parcial en el centro de gestión de residuos en los puntos móviles en el CTR de “Los Huertos”*, del 10 de septiembre de 2020.

Expediente 1210194 *“Obra de implantación de la red de saneamiento del Valle Crispín”*, del 16 de junio 2020.

Expediente 0639283 *“Obra de rehabilitación y acondicionamiento del apeadero de la Melgosa y antiguo edificio de viviendas anexo (recuperación antigua estación/apeadero de tren, La Melgosa)”*, del 2 de mayo de 2019.

Expediente 0729111 *“Solución del tránsito peatonal en la desembocadura del río Belcaire en el T.M. de Moncofa (Castellón)”*, del 3 de julio de 2019.

Expediente 4211292 *“Mantenimiento de pequeñas infraestructuras de interés ganadero. Parque Nacional de los Picos de Europa (Asturias). Año 2021”*, del 16 de junio de 2020.

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

ANEXO XXI.-1/2

AUSENCIA DE JUSTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD QUE REALIZA EL ENCARGO DE LA FALTA DE MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES

Relación de expedientes que no han justificado falta de medios para ejecutar el encargo

Expediente 1927152 "Proyecto de Ejecución. Urbanización fase 1ª-2 dentro de fase 1ª de unidad de ejecución UE-1 SUS-19 autovía norte en la Carlota, Córdoba", convenio del 12 de febrero de 2017

Expediente 1611015 "Servicio de recogida selectiva de vidrio, papel/cartón, envases ligeros y plásticos agrícolas y su transporte hasta el área de gestión de residuos de Milá", del 18 de mayo de 2021.

Expediente 1229023 "Obra para la reparación de pilares de planta baja de la Residencia Mixta de Pensionistas de Taliarte", del 4 de febrero de 2019.

Expediente 0123433 "Realización de actuaciones urgentes tendentes a la prestación del servicio de limpieza y control de accesos de los distintos edificios y dependencias del Ayuntamiento de Villalba", convenio de colaboración del 22 de diciembre de 2022.

Expediente 0611402 "Suministro e instalación de andenes prefabricados en 4 estaciones Racionalizadas de la línea 500 de la Red Convencional de ADIF", del 5 de junio de 2022.

Expediente 0345224 "Red de riego (presión natural) de los sectores XVIII y XIX de Monegros II (Huesca)", del 13 de septiembre de 2005.

Expediente 0466303 "Ejecución de las obras de acondicionamiento del edificio de uso administrativo sito en la Plaza del Marqués de Salamanca n.º 8 de Madrid", del 14 de julio de 2016.

Expediente 1220218 "Construcción, montaje y desmontaje de instalaciones provisionales para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias". Resolución de emergencia. 18 de noviembre de 2020.

Expediente 1220268 "Instalación de módulos prefabricados para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias". Resolución de emergencia. 3 de diciembre de 2020.

Expediente 1928173 "Obras de terminación de la biblioteca pública del Estado en Córdoba", del 30 de noviembre de 2018.

Expediente 5315102 "Refuerzo y revestimiento de los túneles de El Callejo y El Arroyo, PP.KK. 621/198 al 621/318 y del PP.KK. 622/042 al 622/265", del 28 de enero de 2016.

Expediente 5317024 "Separata del embalse principal del proyecto integrado de mejora y modernización de los regadíos de Labastida-Briñas-Ábalos-San Vicente de la Sonsierra-Laguardia-Navaridas-Elciego y otros en el margen izquierdo del Ebro. Fase III Embalses regulados. Zona III Laguardia-Navaridas-Elciego y otros (Álava)", del 30 de noviembre de 2017.

Expediente 1229093 "Finalización de las obras del "proyecto ala este de la residencia de oficiales y suboficiales de la armada" en el arsenal militar de Las Palmas de Gran Canaria", del 1 de agosto de 2019.

Expediente 0120111 "Funcionamiento turístico de las rutas fluviales de los embalses de Santo Estevo y los Peares", del 6 de marzo de 2020.

Expediente 0120133 "Limpieza edificios y dependencias de la Diputación Provincial de Lugo", del 6 de marzo de 2020.

Expediente 0129342 "Mantenimiento y conservaciones de las zonas verdes de titularidad provincial", del 27 de diciembre de 2019.

Expediente 0550123 "Ejecución de nave anexa y cubrición parcial en el centro de gestión de residuos en los puntos móviles en el CTR de "Los Huertos", del 10 de septiembre de 2020.

Expediente 0560142 "Construcción de nueva plataforma para estacionamiento de aeronaves en el aeródromo de Garay", del 26 de octubre de 2020.

Expediente 0638343 "Mantenimiento de instalaciones y servicios necesarios para la difusión y promoción cultural del parque arqueológico de Segóbriga", del 29 de agosto de 2018.

Expediente 1210194 "Obra de implantación de la red de saneamiento del Valle Crispin", del 16 de junio de 2020

Expediente 1210313 "Obra de construcción de Nave de alojamiento canino para el centro de protección de animales Tierra Blanca", del 18 de noviembre de 2020.

Relación de expedientes que no han justificado falta de medios para ejecutar el encargo

Expediente 1219232 "Restauración del sendero GR 131, tramo de Crestería, entre el final de la pista de cumbre nueva y la torre del Time, en la Isla de la Palma", del 18 de diciembre de 2019

Expediente 1220231 "Conservación y limpieza del dominio público hidráulico en la demarcación hidrográfica de Gran Canaria", del 27 de mayo de 2020.

Expediente 0639283 "Obra de rehabilitación y acondicionamiento del apeadero de la Melgosa y antiguo edificio de viviendas anexo (recuperación antigua estación/apeadero de tren, La Melgosa", del 2 de mayo de 2019

Expediente 0729111 "Solución del tránsito peatonal en la desembocadura del río Belcaire en el T.M. de Moncofa (Castellón)", del 3 de julio de 2019.

Expediente 0731224 "Proyecto construcción de un depósito para la extinción de incendios forestales en el término municipal de Pinet, Valencia", del 31 de marzo de 2021.

Expediente 1631083 "Suministro e instalación de equipos de climatización en puntos de vacunación Covid", del 7 de mayo de 2021.

Expediente 1751163 "Reparación del sellado y restauración ambiental del emplazamiento ocupado por residuos, denominado vaso c, en las instalaciones de Proambiente, sitas en la pedanía de la murada t.m. de Orihuela (Alicante)", del 12 de agosto de 2021.

Expediente 4211521 "Acondicionamiento de camino de acceso, explanación de finca y montaje de cerramiento perimetral, para el montaje de una instalación de presuelta de ejemplares de pigargo europeo en Pimiango (Asturias)", del 8 de julio de 2021.

Expediente 1981112 "Ejecución de los trabajos de emergencia para la estabilización y reparación del muro de contención de la carretera de acceso al paseo marítimo de Horcas Coloradas, sobre la playa de la Alcazaba, tras los daños producidos por el temporal marítimo acaecido durante la segunda semana de abril de 2021". Declaración de emergencia. 27 de abril de 2021

Expediente 4212543 "Redacción de proyecto y obra de una nueva sala de espera y aseos públicos en la estación de Pola de Lena", del 16 de septiembre de 2022.

Expediente 1939061 "Actuaciones para la mejora de hábitats incluidos en red natura 2000 y control de efectos externos en el espacio natural de Doñana (2019-2021)", del 17 de abril de 2019.

Expediente 5853391 "Proyecto de restauración ambiental de la explotación a cielo abierto "Nueva Julia" en los T.M. de Cabrillanes y Villablino (León)", del 15 de septiembre de 2017.

Expediente 0467423 "Construcción de un colegio de Educación Infantil y Primaria (CEIP) de 12 aulas de infantil, 12 de primaria, comedor y gimnasio en Arroyomolinos", del 29 de diciembre de 2017.

Expediente 0469033 "Terminación del edificio judicial de San Lorenzo del Escorial", del 22 de marzo de 2018.

Expediente 0619113 "Terminación del Edificio Judicial de Navalcarnero, sito en la calle Ronda de San Juan c/v Camino de Casarrubios", del 19 de marzo de 2018.

Expediente 1947272 "Obras ordinarias de reforma de la Avenida Alcalde Sánchez Prados -Plaza Virgen de África- calle Jáudenes y aledaños", del 22 de diciembre de 2017.

Expediente 0462023 "Actuaciones de realojamiento de los edificios sitos en la calle de la Presa números 19, 21, 23 y 25, de San Fernando de Henares". Declaración de emergencia. 21 de enero de 2022.

Expediente 0461118 "Limpieza, acotación y señalización de accesos a varios centros educativos de la consejería de educación y juventud". Declaración de emergencia. 15 de enero de 2021.

Expediente 0749244 "Obras para reparar los daños producidos sobre las infraestructuras hidráulicas de regadía afectadas por el temporal de lluvias ocurridos entre el 11 y el 14 de septiembre de 2019, en 18 municipios de la provincia de Alicante". Declaración de emergencia. 7 de octubre de 2019.

Expedientes 0460402, 0461772, 0461782 "Mantenimiento de pistas, jardines, cuerdas e infraestructura del recinto del Hipódromo de la Zarzuela de Madrid", del 22 de diciembre de 2020, 15 de junio y 21 de septiembre de 2021.

Expediente 4211292 "Mantenimiento de pequeñas infraestructuras de interés ganadero. Parque Nacional de los Picos de Europa (Asturias). Año 2021", del 31 de marzo de 2021.

Expediente 1561203 "Reparación de los daños producidos por la borrasca "Filomena" en diversos centros educativos de la comunidad autónoma dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes". Resolución de 13 de enero de 2021 (no consta en el expediente).

Expediente 1569237 "Emergencia para reparación y limpieza en centros educativos públicos de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes afectados por la Dana". Resolución de emergencia. 16 de septiembre de 2019.

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

ANEXO XXII

DOCUMENTACIÓN OBLIGATORIA SIN INCORPORAR A LOS EXPEDIENTES DE ENCARGO

Código de Proyecto N.º	Memoria	Presupuestos aprobados	Pliegos de condiciones
1939632	X		
1611015	X		
1230111	X	X	
1211211	X	X	X
1221161	X		
0889074	X		X
0580014	X		
0611402	X		
0345224	X		X
0466303	X		
0111953	X		X
0871371	X		X
5317024	X	X	X
0461994	X		X
1962412	X		X
0732143	X	X	
0461174	X	X	
1220231	X	X	X
1971014	X	X	X
0131802	X		
0460402	X	X	X
0461772	X		X
0461782	X		X
4329111	X	X	X
1567102	X		X
0621083	X	X	
0123433		X	X
5315102		X	
1561145		X	X
1210313		X	
1928173			X
0120111			X
1210194			X
4211521			X
0732033			X
0560142			X

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

ANEXO XXIII

EXPEDIENTES QUE PRESENTAN DEFICIENCIAS EN EL CONTROL Y SEGUIMIENTO

Relación de expedientes que presentan debilidades en el control y seguimiento	Observaciones
Expediente 0123433 "Realización de actuaciones urgentes tendentes a la prestación del servicio de limpieza y control de accesos de los distintos edificios y dependencias del Ayuntamiento de Villalba", de 3 de enero de 2023.	Se trata de un convenio de colaboración. Las facturas solamente están firmadas por TRAGSA.
Expediente 0580014 "Convenio de Colaboración y Cooperación entre la Comunidad de Regantes del Canal de la Margen Izquierda del Porma (León) y TRAGSA para mantener un marco de colaboración técnica para la gestión, mantenimiento, reparaciones y mejoras de las obras e instalaciones de regadío de la Comunidad de Regantes", de 11 de octubre de 2019.	Solamente se ha emitido una relación valorada que está sin firmar.
Expediente 1220218 "Construcción, montaje y desmontaje de instalaciones provisionales para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias" y Resolución de emergencia de 18 de noviembre de 2020.	Sólo hay constancia de 2 actas de recepción parciales, que no están firmadas por el director de obras, las relaciones valoradas y certificaciones no constan firmadas.
Expediente 1220268 "Instalación de módulos prefabricados para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias" y Resolución de emergencia de 3 de diciembre de 2020.	Sólo hay constancia de 2 actas de recepción parciales, que no están firmadas por el director de obras, las relaciones valoradas y certificaciones no constan firmadas.
Expediente 0120111 "Funcionamiento turístico de las rutas fluviales de los embalses de Santo Estevo y los Peares", del 6 de marzo de 2020.	Las facturas solamente están firmadas por TRAGSA.
Expediente 0120133 "Limpieza edificios y dependencias de la Diputación Provincial de Lugo", del 6 de marzo de 2020.	Las facturas solamente están firmadas por TRAGSA.
Expediente 0129342 "Mantenimiento y conservaciones de las zonas verdes de titularidad municipal", del 27 de diciembre de 2019.	Las facturas solamente están firmadas por TRAGSA.
Expediente 0461174 "Servicios de operación y mantenimiento de las Edar del Grupo Tres Cantos y Grupo Gascones", del 12 de enero de 2021.	Las facturas están sin firmar.
Expediente 0461118 "Limpieza, acotación y señalización de accesos a varios centros educativos de la consejería de educación y juventud". Declaración de emergencia del 15 de enero de 2021.	Sólo hay constancia de una relación valorada que está sin firmar.
Expediente 0749244 "Obras para reparar los daños producidos sobre las infraestructuras hidráulicas de regadío afectadas por el temporal de lluvias ocurridos entre el 11 y el 14 de septiembre de 2019, en 18 municipios de la provincia de Alicante". Declaración de emergencia del 7 de octubre de 2019.	
Expediente 0462023 "Actuaciones de realojamiento de los edificios sitos en la calle de la Presa números 19, 21, 23 y 25, de San Fernando de Henares". Declaración de emergencia del 21 de enero de 2022.	
Expediente 4329111 "Apoyo al uso público en la vertiente cántabra del parque nacional de los Picos de Europa (2019-2022)", del 23 de mayo de 2018.	
Expediente 1561145 "Reparto de frutas y hortalizas, desarrollo de medidas de acompañamiento, publicidad, seguimiento y evaluación del programa escolares de consumo de frutas, hortalizas y leche en centros escolares de Castilla-La Mancha durante el curso 2020-2021", encargado el 7 de abril de 2021.	La única relación valorada está firmada únicamente por TRAGSA.
Expediente 1569237 "Emergencia para reparación y limpieza en centros educativos públicos de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes afectados por la Dana". Resolución de emergencia y encargo de 16 de septiembre de 2019.	La única relación valorada firmada únicamente por TRAGSA.

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

ANEXO XXIV

AUSENCIA DE IDENTIDAD DE LOS MEDIOS PERSONALES CON EL OBJETO DEL ENCARGO

Falta de identidad del personal con el objeto del encargo

Expediente 1939632. “Servicios de conservación ordinaria de la red provincial de carreteras”, de 10 de diciembre de 2019.

Expediente 1927152 “Proyecto de Ejecución. Urbanización fase 1ª-2 dentro de fase 1ª de unidad de ejecución UE-1 SUS-19 autovía norte en la Carlota, Córdoba”, de 12 de febrero de 2017.

Expediente 1611015 “Servicio de recogida selectiva de vidrio, papel/cartón, envases ligeros y plásticos agrícolas y su transporte hasta el área de gestión de residuos de Milá”, de 18 de mayo de 2021 y su prórroga, expediente 1611025, de 25 de agosto de 2021.

Expediente 1229023, “Obra para la reparación de pilares de planta baja de la Residencia Mixta de Pensionistas de Taliarte”, considerada de carácter urgente e ineludible, pues sobre ellos recae la estabilidad del total de la edificación”, de 4 de febrero de 2019.

Expediente 1230041 “Servicio de control y vigilancia para incidencias en la isla de la Gomera”, de 7 de febrero de 2020.

Expediente 1230111 “Campaña de vigilancia y extinción de incendios 2020”, de 4 de mayo de 2020

Expediente 1211211 “Servicio de refuerzo de brigadas de prevención y extinción de incendios forestales. Operativo 2021”, de 21 de mayo de 2021.

Expediente 0348094 “Acuerdo entre la comunidad de regantes de Zaidín (Huesca) y la empresa de transformación agraria, S.A., S.M.E., M.P. (Tragsa) para la ejecución de las obras de modernización de riego del sector 2 (1ª fase) de la comunidad de regantes de Zaidín (Huesca)”, de 25 septiembre de 2028.

Expediente 0611402 “Suministro e instalación de andenes prefabricados en 4 estaciones Racionalizadas de la línea 500 de la Red Convencional de ADIF”, de 5 de junio de 2022.

Expediente 0129342 “Mantenimiento y conservaciones de las zonas verdes de titularidad municipal realizado por la Diputación Provincial de Lugo”, de 27 de diciembre de 2019.

Expediente 0131802 “Actuaciones complementarias de carácter medioambiental y de protección de cauces durante la ejecución de los trabajos de lavado de túneles en la línea de alta velocidad Madrid – Galicia. tramo: Pedralba de la pradería – Taboadela”, de 10 de junio de 2021.

Expediente 1569237 “Emergencia para reparación y limpieza en centros educativos públicos de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes afectados por la Dana”. Resolución de emergencia y encargo, de 16 de septiembre de 2019.

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

INCIDENCIAS EN LOS COSTES DE MEDIOS PERSONALES

Relación de expedientes con incidencia en costes de personal	
Expediente 1611015 "Servicio de recogida selectiva de vidrio, papel/cartón, envases ligeros y plásticos agrícolas y su transporte hasta el área de gestión de residuos de Milá", de 18 de mayo de 2021.	En el fichero de personal figuran importes del mes de septiembre, en tanto que los trabajos certificados en los 3 meses de duración del encargo se realizaron entre junio y agosto.
Expediente 1230041 "Servicio de control y vigilancia para incidencias en la isla de la Gomera", de 7 de febrero de 2020.	El objeto del encargo consiste es un servicio de vigilancia móvil compuesto de dos disuasorios y cuatro personas, así como un servicio permanente de localización de conductores de vehículos especiales para actuar en dichas emergencias en la mayor brevedad posible, e incluso fuera de horario laboral, sábados, domingos y festivos. El encargo finalizó en febrero de 2021, con trabajos certificados hasta entonces, pero en el fichero de personal hay cargos en marzo de 2021 y de julio a noviembre de 2021.
Expediente 1230111 "Campaña de vigilancia y extinción de incendios 2020", de 4 de mayo de 2020.	El encargo finalizó diciembre de 2020, con trabajos certificados hasta entonces, pero en el fichero de personal figuran cargos correspondientes a enero de 2021.
Expediente 0611402 "Suministro e instalación de andenes prefabricados en 4 estaciones Racionalizadas de la línea 500 de la Red Convencional de ADIF", de 5 de junio de 2022.	Los trabajos certificados abarcan desde marzo a octubre de 2022, pero en el fichero de personal hay cargos correspondientes a las nóminas de los meses de octubre a diciembre de 2021, y de noviembre a diciembre de 2022. Adicionalmente, en la cuenta de gestión se produce una variación en el mes de abril de 2023 por costes de personal.
Expediente 1971014 "Obras de mejora del depósito de abastecimiento de Carataunas (Granada)", de 20 de enero de 2021.	La última relación valorada se firmó el 11 de noviembre de 2021, pero en la relación de personal asignado figuran costes hasta el mes de diciembre de 2021.
Expediente 0461772 "Mantenimiento de pistas, jardines, cuadras e infraestructura del recinto del Hipódromo de la Zarzuela de Madrid, para tercer trimestre del 2021", de 15 de junio de 2021.	Se imputan costes de personal hasta el mes de diciembre.
Expediente 1220268 "Instalación de módulos prefabricados para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias", de 3 de diciembre de 2020.	La única relación valorada corresponde al mes de abril de 2021, pero hay imputación de gastos de personal hasta agosto.
Expediente 4211292 "Mantenimiento de pequeñas infraestructuras de interés ganadero. Parque Nacional de los Picos de Europa (Asturias). Año 2021", de 31 de marzo de 2021.	La última certificación corresponde al mes de agosto de 2021, pero hay gastos de personal del mes septiembre.
Expediente 1569237 "Emergencia para reparación y limpieza en centros educativos públicos de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes afectados por la Dana", de 16 de septiembre de 2019. Resolución de emergencia.	Aunque se trata de una actuación de emergencia, solamente se asignaron a 3 personas en octubre, con un gasto de 947 euros, a uno de los cinco subproyectos en los que se dividió el encargo, el resto de las nóminas corresponden al período entre noviembre de 2019 y febrero de 2020.
Expediente 1591031 "Servicio de actuaciones preventivas sobre cortafuegos en la Comunidad Autónoma de Andalucía 2021", de 13 de mayo de 2021.	Hay imputación de gastos de personal en los ejercicios 2019 y 2020, anterior a la fecha del encargo.
Expediente 4211521 "Acondicionamiento camino de acceso, explanación de finca y montaje de cerramiento perimetral, para el montaje de una instalación de presuelta de ejemplares de pigargo europeo en Pimiango (Asturias)", de 8 de julio de 2021.	La única relación valorada y su certificación es de agosto de 2021, pero se imputa personal entre julio y diciembre de 2021.
Expediente 0120111 "Funcionamiento turístico de las rutas fluviales de los embalses de Santo Estevo y los Peares", de 6 de marzo de 2020.	Falta de identidad entre los importes mensuales facturados y el fichero de personal.

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

CUALIFICACIÓN DE LOS MEDIOS PERSONALES

Expediente	Cualificación del personal asignado
Expediente 1220218 “Construcción, montaje y desmontaje de instalaciones provisionales para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias”. 18 de noviembre de 2020.	Ingeniero agrónomo, ingeniero técnico agrícola y jefe de brigada forestal.
Expediente 1220268 “Instalación de módulos prefabricados para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias”. De 3 de diciembre 2020.	Ingenieros agrónomos e Ingenieros técnicos agrícolas.
Expediente 1561145 “Reparto de frutas y hortalizas, desarrollo de medidas de acompañamiento, publicidad, seguimiento y evaluación del programa escolares de consumo de frutas, hortalizas y leche en centros escolares de Castilla-La Mancha durante el curso 2020-2021”. De 7 de abril de 2021.	Ingeniero de montes, Ingeniero técnico forestal, jefe de brigada forestal, peón especialista forestal.
Expediente 1561203 “Reparación de los daños producidos por la borrasca “Filomena” en diversos centros educativos de la comunidad autónoma dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes. Castilla-La Mancha”. De 8 de febrero de 2021.	Ingeniero agrónomo, jefe de brigada forestal, peón especialista forestal.
Expediente 1569237 “Emergencia para reparación y limpieza en centros educativos públicos de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes afectados por la Dana”. de 16 de septiembre de 2019.	Ingeniero técnico topografía, ingeniero técnico agrícola, ingeniero de montes, ingeniero agrónomo
Expediente 0621083 “Obra de terminación del centro de salud de Azuqueca de Henares”. De 17 de febrero de 2021.	Ingeniero técnico forestal e ingeniero de montes.
Expediente 1630163 “Obra de adecuación de espacios para refuerzo de atención primaria a raíz de la emergencia causada por Covid-19”. Resolución de emergencia de 25 de agosto de 2020.	Ingeniero agrónomo e ingeniero de montes.
Expediente 1631023 “Instalación y dotación de puntos de vacunación en diversas localizaciones de las islas”. De 22 de febrero de 2021.	Ingeniero técnico agrícola
Expediente 1751163 “Reparación del sellado y restauración ambiental del emplazamiento ocupado por residuos, denominado vaso c, en las instalaciones de Proambiente, sítas en la pedanía de la murada t.m. de Orihuela (Alicante)”. De 12 de agosto de 2021.	Escasa cualificación técnica del personal asignado para la realización de toda la actuación: encargado técnico, oficial de oficios y oficial especialista.
Expediente 0123433 “Realización de actuaciones urgentes tendentes a la prestación del servicio de limpieza y control de accesos de los distintos edificios y dependencias del Ayuntamiento de Villalba”. De 3 de enero de 2023.	Ingeniero técnico agrícola.
Expediente 1939632 “Servicios de conservación ordinaria de la red provincial de carreteras”. De 10 de diciembre de 2019.	Ingeniero técnico agrícola e ingeniero técnico forestal
Expediente 0611402 “Suministro e instalación de andenes prefabricados en 4 estaciones Racionalizadas de la línea 500 de la Red Convencional de ADIF”. De 10 de septiembre de 2021.	Jefe de brigada forestal.
Expediente 0461994 “Impermeabilización de la presa de los Morales (Madrid)”. De 21 de septiembre de 2021.	Ingeniero técnico agrícola.

ANEXO XXVI.-2/2

Expediente	Cualificación del personal asignado
Expediente 5315102 "Refuerzo y revestimiento de los túneles de El Callejo y El Arroyo, PP.KK. 621/198 al 621/318 y del PP.KK. 622/042 al 622/265". De 28 de enero de 2016.	Ingeniero agrónomo
Expediente 1949462 "Ejecución de las obras de la primera fase de nuevas infraestructuras de seguridad en el perímetro fronterizo entre España y Marruecos en la ciudad autónoma de Ceuta". De 5 de noviembre de 2019.	Ingeniero técnico agrícola, ingeniero técnico forestal.
Expediente 1989102 "Ejecución de las obras de la primera fase de nuevas infraestructuras de seguridad en el perímetro fronterizo entre España y Marruecos en la ciudad autónoma de Melilla". 5 de noviembre de 2019.	Ingeniero técnico agrícola, ingeniero técnico forestal, ingeniero agrónomo e ingeniero de montes.
Expediente 1229093 "Finalización de las obras del "proyecto ala este de la residencia de oficiales y suboficiales de la armada" en el arsenal militar de Las Palmas de Gran Canaria". 1 de agosto de 2019.	Ingeniero agrónomo e Ingeniero técnico agrícola.
Expediente 0466303 "Ejecución de las obras de acondicionamiento del edificio de uso administrativo sito en la Plaza del Marqués de Salamanca n.º 8 de Madrid". De 14 de julio de 2016.	Ingeniero agrónomo, ingeniero técnico agrícola.
Expediente 1928173 "Obras de terminación de la biblioteca pública del Estado en Córdoba". de 30 de noviembre de 2016.	Ingeniero agrónomo, ingeniero técnico agrícola, licenciado ciencias biológicas
Expediente 0111953 "Instalación sistema de ventilación en oficina situada en la Avenida Fernando Casas Novoa, n.º 35 B, 1ª planta en Santiago de Compostela (A Coruña). de 9 de diciembre de 2021.	Ingeniero técnico agrícola
Expediente 0619113 "Terminación del Edificio Judicial de Navalcarnero" sito en la calle Ronda de San Juan c/v Camino de Casarrubios". de 19 de marzo de 2018.	Ingenieros de montes, Ingeniero técnico agrícola.
Expediente 1947162 "Obra del nuevo pabellón deportivo José Ramón López Díaz-Flor". De 26 de diciembre de 2017.	Ingeniero técnico forestal, ingeniero técnico agrícola.
Expediente 0467423 "Construcción de un colegio de Educación Infantil y Primaria (CEIP) de 12 aulas de infantil, 12 de primaria, comedor y gimnasio en Arroyomolinos". de 29 de diciembre de 2017.	Ingeniero agrónomo, ingeniero técnico agrícola. Ausencia de arquitectos y/o arquitectos técnicos.
Expediente 0469033 "Terminación del edificio judicial de San Lorenzo del Escorial". De 22 de marzo de 2018.	Ingenieros agrícolas y de montes.
Expediente 0462023 "Actuaciones de realojamiento de los edificios sitos en la calle de la Presa números 19, 21, 23 y 25, de San Fernando de Henares". Declaración de emergencia. De 21 de enero de 2022.	Ingeniero de montes, ingenieros técnicos agrícolas.
Expediente 0120111 "Funcionamiento turístico de las rutas fluviales de los embalses de Santo Estevo y los Peares". de 6 de marzo de 2020.	Ingeniero técnico agrícola e ingeniero agrónomo.
Expediente 0120133 "Limpieza edificios y dependencias de la Diputación Provincial de Lugo". De 6 de marzo de 2020.	Ingeniero técnico agrícola.
Expediente 0550123 "Ejecución de nave anexa y cubrición parcial en el centro de gestión de residuos en los puntos móviles en el CTR de "Los Huertos". De 10 de septiembre de 2020.	Ingeniero agrónomo.
Expediente 0560142 "Construcción de nueva plataforma para estacionamiento de aeronaves en el aeródromo de Garay". De 26 de octubre de 2020.	Ingeniero agrónomo.

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

CONTRATACIÓN CON TERCEROS

Seguimiento de la contratación con terceros

Expediente 1230041 "Servicio de control y vigilancia para incidencias en la isla de la Gomera", de 7 de febrero de 2020.

Expediente 1230111 "Campaña de vigilancia y extinción de incendios 2020", de 4 de mayo de 2020.

Expediente 1221161 "Conservación y limpieza del dominio público hidráulico de la isla de Gran Canaria, correspondiente a la anualidad 2021", de 22 de abril de 2021.

Expediente 0345224 "Red de riego (presión natural) de los sectores XVIII y XIX de Monegros II (Huesca)", de 13 de septiembre de 2005.

Expediente 0550123 "Ejecución de nave anexa y cubrición parcial en el centro de gestión de residuos en los puntos móviles en el CTR de "Los Huertos", de 10 de septiembre de 2020.

Expediente 1210313 "Obra de construcción de Nave de alojamiento canino para el centro de protección de animales Tierra Blanca", de 18 de noviembre de 2020.

Expediente 1220231 "Conservación y limpieza del dominio público hidráulico en la demarcación hidrográfica de Gran Canaria", de 27 de mayo de 2020.

Expediente 0731224 "Proyecto construcción de un depósito para la extinción de incendios forestales en el término municipal de Pinet, Valencia", de 31 de marzo de 2021.

Expediente 4211521 "Acondicionamiento camino de acceso, explanación de finca y montaje de cerramiento perimetral, para el montaje de una instalación de presuelta de ejemplares de pigargo europeo en Pimiango (Asturias)", de 8 de julio de 2021.

Expediente 4212543 "Redacción de proyecto y obra de una nueva sala de espera y aseos públicos en la estación de Pola de Lena", de 19 de septiembre de 2022.

Expediente 1947024 "Proyecto de terminación de las obras de adecuación de las conducciones generales de suministro al Campo de Gibraltar_ ETAP El Cañuelo- La Línea (Cádiz)", de 23 de noviembre de 2017.

Expediente 0585391 "Proyecto de restauración ambiental de la explotación a cielo abierto "Nueva Julia" en los T.M. de Cabrillanes y Villablino (León)", de 15 de septiembre de 2017.

Expediente 4329111 "Apoyo al uso público en la vertiente cántabra del parque nacional de los Picos de Europa (2019-2022)", de 23 de mayo de 2018.

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA SUBCONTRATACIÓN

Relación de expedientes sin referencia al control y seguimiento de la subcontratación

Expediente 1939632 “Servicios de apoyo a los medios propios de la Diputación Provincial de Huelva, en el ámbito de determinadas actuaciones de la conservación ordinaria de la Red Provincial de Carreteras, y obras PFEA de accesos a poblaciones del Andévalo y la Sierra”, de 10 de diciembre de 2019.

Expediente 1927152. Convenio celebrado el 12 de febrero de 2017 para el “Proyecto de Ejecución. Urbanización fase 1ª-2 dentro de fase 1ª de unidad de ejecución UE-1 SUS-19 autovía norte en la Carlota, Córdoba”

Expediente 1611015 “Servicio de recogida selectiva de vidrio, papel/cartón, envases ligeros y plásticos agrícolas y su transporte hasta el área de gestión de residuos de Milá” de 18 de mayo de 2021.

Expediente 1611025 “Servicio de recogida selectiva de vidrio, papel/cartón, envases ligeros y plásticos agrícolas y su transporte hasta el área de gestión de residuos de Milá”, de 25 de agosto de 2021 (prórroga del 1611015).

Expediente 1230041 “Servicio de control y vigilancia para incidencias en la isla de la Gomera”, de 7 de febrero de 2020 (no hay subcontratación)

Expediente 1230111 “Campaña de vigilancia y extinción de incendios 2020”, de 4 de mayo de 2020.

Expediente 1211211 “Servicio de refuerzo de brigadas de prevención y extinción de incendios forestales. Operativo 2021”, de 21 de mayo de 2021

Expediente 1221161 “Conservación y limpieza del dominio público hidráulico de la isla de Gran Canaria, correspondiente a la anualidad 2021”, de 22 de abril de 2021

Expediente 0123433 “Realización de actuaciones urgentes tendentes a la prestación del servicio de limpieza y control de accesos de los distintos edificios y dependencias del Ayuntamiento de Villalba”, de 3 de enero de 2023

Expediente 0345224 “Red de riego (presión natural) de los sectores XVIII y XIX de Monegros II (Huesca)”, de 13 de septiembre de 2005.

Expediente 1928173 “Obras de terminación de la biblioteca pública del Estado en Córdoba”, de 30 de noviembre de 2018.

Expediente 0120111 “Funcionamiento turístico de las rutas fluviales de los embalses de Santo Estevo y los Peares”, de 6 de marzo de 2020

Expediente 120133 “Limpieza edificios y dependencias de la Diputación Provincial de Lugo”, de 6 de marzo de 2020.

Expediente 0129342 “Mantenimiento y conservaciones de las zonas verdes de titularidad municipal” de 27 de diciembre de 2019.

Expediente 550123 “Ejecución de nave anexa y cubrición parcial en el centro de gestión de residuos en los puntos móviles en el CTR de Los Huertos”, de 10 de septiembre de 2020.

Expediente 560142 “Construcción de nueva plataforma para estacionamiento de aeronaves en el aeródromo de Garay”, de 26 de octubre de 2020.

Expediente 1210313 “Nave de alojamiento canino para el centro de protección de animales Tierra Blanca en la finca La Valiera”, de 18 de noviembre de 2020.

Expediente 1219232 “Restauración del sendero GR 131, tramo de Crestería, entre el final de la pista de cumbre nueva y la torre del Time, en la Isla de la Palma”, de 18 de diciembre de 2019.

Expediente 1220231 “Conservación y limpieza del dominio público hidráulico en la demarcación hidrográfica de Gran Canaria”, de 27 de mayo de 2020

Relación de expedientes sin referencia al control y seguimiento de la subcontratación

Expediente 0732143 "Redacción del proyecto de obra de las nuevas Oficinas centrales y nuevo parque de bomberos de Burjassot", de 29 de marzo de 2022.

Expediente 0461174 "Servicios de operación y mantenimiento de las Edar del Grupo Tres Cantos y Grupo Gascones", de 12 de enero de 2021.

Expediente 0621083 "Obra de terminación del centro de salud de Azuqueca de Henares", de 17 de febrero de 2021.

Expediente 731224 "Proyecto construcción de un depósito para la extinción de incendios forestales en el término municipal de Pinet, Valencia", de 31 de marzo de 2021.

Expediente 1751163 "Reparación del sellado y restauración ambiental del emplazamiento ocupado por residuos, denominado vaso C, en las instalaciones de Proambiente, sitas en la pedanía de la Murada t.m. de Orihuela (Alicante)", de 12 de agosto de 2021.

Expediente 1941447 "Servicio de personal de apoyo en el campo para la prevención contra incendios mediante la eliminación de asentamientos y su limpieza en la Ciudad Autónoma de Ceuta", de 9 de julio de 2021.

Expediente 1971014 "Ejecución de obras de mejora del depósito de abastecimiento de Carataunas (Granada)", de 20 de enero de 2021.

Expediente 4211521 "Acondicionamiento camino de acceso, explanación de finca y montaje de cerramiento perimetral, para el montaje de una instalación de presuelta de ejemplares de pigargo europeo en Pimiango (Asturias)", de 8 de julio de 2021.

Expediente 732033 "Asistencia técnica y de ingeniería para la redacción del proyecto ampliación y remodelación Biofábrica de Caudete y Construcción de dos nuevos edificios evolucionarios en el IVIA de Moncada y en la EE.EE de ELX", de 23 de junio de 2022.

Expediente 4212543 "Redacción de proyecto y obra de una nueva sala de espera y aseos públicos en la estación de Pola de Lena", del 16 de septiembre de 2022.

Expediente 1939061 "Actuaciones para la mejora de hábitats incluidos en red natura 2000 y control de efectos externos en el espacio natural de Doñana (2019-2021)" de 17 de abril de 2019.

Expediente 1947024 "Proyecto de terminación de las obras de adecuación de las conducciones generales de suministro al Campo de Gibraltar_ ETAP El Cañuelo- La Línea (Cádiz)", de 23 de noviembre de 2017

Expediente 0460684 "Servicios de explotación (operación y mantenimiento) de la Etap de Griñón", de 15 de diciembre de 2020.

Expediente 0585391 "Proyecto de restauración ambiental de la explotación a cielo abierto "Nueva Julia" en los T.M. de Cabrillanes y Villablino (León)", de 14 de septiembre de 2017.

Expediente 0467423 "Construcción de un colegio de Educación Infantil y Primaria (CEIP) de 12 aulas de infantil, 12 de primaria, comedor y gimnasio en Arroyomolinos", de 29 de diciembre de 2017.

Expediente 0469033 "Terminación del edificio judicial de San Lorenzo del Escorial", de 22 de marzo de 2018.

Expediente 1947162 "Obra del nuevo pabellón deportivo José Ramón López Díaz-Flor", de 26 de diciembre de 2017

Expediente 1947272 "Obras ordinarias de reforma de la Avenida Alcalde Sánchez Prados -Plaza Virgen de África- calle Jáudenes y aledaños, en la Ciudad Autónoma de Ceuta", de 22 de diciembre de 2017.

Expediente 0658062 "Ejecución de actuaciones de mejora y acondicionamiento de caminos rurales en la provincia de Albacete", de 18 de septiembre de 2018.

Expediente 0619113 "Terminación del Edificio Judicial de Navalcarnero", de 19 de marzo de 2018

Expedientes 0460402, 0461772, 0461782 "Mantenimiento de pistas, jardines, cuadras e infraestructura del recinto del Hipódromo de la Zarzuela de Madrid", para, respectivamente, el primer, tercer y cuarto trimestre del 2021.

Expediente 4329111 "Apoyo al uso público en la vertiente cántabra del parque nacional de los Picos de Europa (2019-2022)", de 23 de mayo de 2018.

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

ANEXO XXIX.-1/2

EXPEDIENTES CON ELEVADO PORCENTAJE DE PERSONAL TEMPORAL

Expediente	% personal temporal
Expediente 1229023 "Obra para la reparación de pilares de planta baja de la Residencia Mixta de Pensionistas de Taliarte", de 4 de febrero de 2019.	78,27
Expediente 1230111 "Campaña de vigilancia y extinción de incendios 2020", de 4 de mayo de 2020.	97,48
Expediente 1211211 "Servicio de refuerzo de brigadas de prevención y extinción de incendios forestales. Operativo 2021", de 21 de mayo de 2021.	94,88
Expediente 1221161 "Conservación y limpieza del dominio público hidráulico de la isla de Gran Canaria, correspondiente a la anualidad 2021" de 22 de abril de 2021.	90,69
Expediente 0466303 "Ejecución de las obras de acondicionamiento del edificio de uso administrativo sito en la Plaza del Marqués de Salamanca n.º 8 de Madrid", de 14 de julio de 2016	84,37
Expediente 1928173 "Obras de terminación de la biblioteca pública del Estado en Córdoba", de 30 de noviembre de 2018.	79,52
Expediente 0461994 "Impermeabilización de la presa de los Morales (Madrid)", de 21 de septiembre de 2021	90,86
Expediente 0120111 "Funcionamiento turístico de las rutas fluviales de los embalses de Santo Estevo y los Peares", de 6 de marzo de 2020	80,51
Expediente 0129342 "Mantenimiento y conservaciones de las zonas verdes de titularidad municipal", de 27 de diciembre de 2019.	86,45
Expediente 1210313 "Nave de alojamiento canino para el centro de protección de animales Tierra Blanca en la finca La Valiera", de 18 de noviembre de 2020.	83,70
Expediente 1219232 "Restauración del sendero GR 131, tramo de Crestería, entre el final de la pista de cumbre nueva y la torre del Time, en la Isla de la Palma", de 18 de diciembre de 2019.	99,68
Expediente 1220231 "Conservación y limpieza del dominio público hidráulico en la demarcación hidrográfica de Gran Canaria", de 27 de mayo de 2020.	85,68
Expediente 0639283 "Obra de rehabilitación y acondicionamiento del apeadero de la Melgosa y antiguo edificio de viviendas anexo (recuperación antigua estación/apeadero de tren, La Melgosa)", de 2 de mayo de 2019.	74,45
Expediente 0732143 "Redacción del proyecto de obra de las nuevas Oficinas centrales y nuevo parque de bomberos de Burjassot", de 29 de marzo de 2022.	100,00
Expediente 1941447 "Servicio de personal de apoyo en el campo para la prevención contra incendios mediante la eliminación de asentamientos y su limpieza en la Ciudad Autónoma de Ceuta", de 9 de julio de 2021.	78,45
Expediente 1981112 "Ejecución de los trabajos de emergencia para la estabilización y reparación del muro de contención de la carretera de acceso al paseo marítimo de Horcas Coloradas, sobre la playa de la Alcazaba, tras los daños producidos por el temporal marítimo acaecido durante la segunda semana de abril de 2021", de 4 de mayo de 2021. Declaración de emergencia de 27 de abril de 2021	89,65
Expediente 0460684 "Servicios de explotación (operación y mantenimiento) de la Etap de Griñón", de 15 de diciembre de 2020.	77,58

ANEXO XXIX.-2/2

Expediente	% personal temporal
Expediente 0749244 "Obras para reparar los daños producidos sobre las infraestructuras hidráulicas de regadío afectadas por el temporal de lluvias ocurridos entre el 11 y el 14 de septiembre de 2019, en 18 municipios de la provincia de Alicante". Declaración de emergencia del 7 de octubre de 2019.	72,11
Expediente 0469033 "Terminación del edificio judicial de San Lorenzo del Escorial", de 22 de marzo de 2018.	84,37
Expediente 1947162 "Obra del nuevo pabellón deportivo José Ramón López Díaz-Flor", de 26 de diciembre de 2017.	87,11
Expediente 1947272 "Obras ordinarias de reforma de la Avenida Alcalde Sánchez Prados -Plaza Virgen de África- calle Jáudenes y aledaños, en la Ciudad Autónoma de Ceuta", de 22 de diciembre de 2017.	88,19
Expediente 0732033 "Asistencia técnica y de ingeniería para la redacción del proyecto ampliación y remodelación Biofábrica de Caudete y Construcción de dos nuevos edificios evolucionarios en el IVIA de Moncada y en la EE.EE de ELX", de 23 de junio de 2022.	87,70
Expediente 0651272 "Mantenimiento y adecuación de caminos para la prevención de incendios forestales en la provincia de Albacete", de 7 de abril de 2021	77,05

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

CLÁUSULAS PARA EVITAR LA CESIÓN ILEGAL DE TRABAJADORES

Expedientes sin regulación para evitar la cesión ilegal de trabajadores

Expediente 1939632 "Servicios de conservación ordinaria de la red provincial de carreteras". 10 de diciembre de 2019
Expediente 1927152 "Proyecto de Ejecución. Urbanización fase 1ª-2 dentro de fase 1ª de unidad de ejecución UE-1 SUS-19 autovía norte en la Carlota, Córdoba". 12 de febrero de 2017
Expediente 1211211 "Servicio de refuerzo de brigadas de prevención y extinción de incendios forestales. Operativo 2021", 21 de mayo de 2021.
Expediente 1221161 "Conservación y limpieza del dominio público hidráulico de la isla de Gran Canaria, correspondiente a la anualidad 2021", de fecha 22 de abril de 2021.
Expediente 0123433 "Convenio de colaboración entre la Diputación de Lugo y el Concello de Villalba aprobado el 29 de diciembre de 2022, para la cesión por parte de la Diputación al Concello de su medio propio TRAGSA para la realización de las actuaciones urgentes de prestación del servicio de limpieza y control de accesos en diversas instalaciones municipales del Concello de Villalba"
Expediente 0889074 "Proyecto de regadío en la comunidad de regantes de Badajoz-Canal de Montijo (año 2018), orden de 16 de marzo, referente al decreto 82/2016, de 21 de junio".
Expediente 0580014 "Convenio de Colaboración y Cooperación entre la Comunidad de Regantes del Canal de la Margen Izquierda del Porma (León) y TRAGSA para mantener un marco de colaboración técnica para la gestión, mantenimiento, reparaciones y mejoras de las obras e instalaciones de regadío de la Comunidad de Regantes", de 11 de octubre de 2019.
Expediente 0348094 "Acuerdo de colaboración entre la Comunidad de Regantes de Zaidín (Huesca) y TRAGSA para la ejecución de las obras de modernización de riego del sector 2 (1ª fase) de la Comunidad de Regantes de Zaidín, de 25 de septiembre de 2018".
Expediente 0345224 "Red de riego (presión natural) de los sectores XVIII y XIX de Monegros II (Huesca)". 13 de septiembre de 2005.
Expediente 1220218 "Construcción, montaje y desmontaje de instalaciones provisionales para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias". Resolución de emergencia con de 18 de noviembre de 2020.
Expediente 1928173 "Obras de terminación de la biblioteca pública del Estado en Córdoba". 30 de noviembre de 2018.
Expediente 1962412 "Servicio de mantenimiento y gestión técnica de las sedes judiciales de la administración de justicia en Jaén", de fecha 7 de abril de 2022.
Expediente 1229093 "Finalización de las obras del "proyecto ala este de la residencia de oficiales y suboficiales de la armada" en el arsenal militar de Las Palmas de Gran Canaria", 1 de agosto de 2019.
Expediente 0550123 "Ejecución de nave anexa y cubrición parcial en el centro de gestión de residuos en los puntos móviles en el CTR de "Los Huertos", de 10 de septiembre de 2020.
Expediente 1220231 "Conservación y limpieza del dominio público hidráulico en la demarcación hidrográfica de Gran Canaria" anualidad 2020. 27 de mayo de 2020.
Expediente 0732143 "Redacción del proyecto de obra de las nuevas oficinas centrales y nuevo parque de bomberos de Burjassot". 28 de marzo de 2022.
Expediente 0731224 "Proyecto construcción de un depósito para la extinción de incendios forestales en el término municipal de Pinet, Valencia". 31 de marzo de 2021.
Expediente 1630163 "Obra de adecuación de espacios para refuerzo de atención primaria a raíz de la emergencia causada por Covid-19" Resolución de emergencia de 25 de agosto de 2020.
Expediente 1631023 "Instalación y dotación de puntos de vacunación en diversas localizaciones de las islas". 12 de febrero de 2021.
Expediente 1631083 "Suministro e instalación de equipos de climatización en puntos de vacunación Covid." Declaración de emergencia de 7 de mayo de 2021.
Expediente 1751163 "Reparación del sellado y restauración ambiental del emplazamiento ocupado por residuos, denominado vaso c, en las instalaciones de Proambiente, sitas en la pedanía de la murada t.m. de Orihuela (Alicante)", el 12 de agosto de 2021.

Expedientes sin regulación para evitar la cesión ilegal de trabajadores

Expediente 1941447 “Servicio de personal de apoyo en el campo para la prevención contra incendios mediante la eliminación de asentamientos y su limpieza en la Ciudad Autónoma de Ceuta”. Decreto de 9 de julio de 2021.

Expediente 1971014 “Ejecución de obras de mejora del depósito de abastecimiento de Carataunas (Granada)”. 20 de enero de 2021.

Expediente 1981112 “Ejecución de los trabajos de emergencia para la estabilización y reparación del muro de contención de la carretera de acceso al paseo marítimo de Horcas Coloradas, sobre la playa de la Alcazaba, tras los daños producidos por el temporal marítimo acaecido durante la segunda semana de abril de 2021”. Declaración de emergencia de 27 de abril de 2021

Expediente 4211521 “Acondicionamiento camino de acceso, explanación de finca y montaje de cerramiento perimetral, para el montaje de una instalación de presuelta de ejemplares de pigargo europeo en Pimiango (Asturias)”. 9 de julio de 2021.

Expediente 1939061 “Actuaciones para la mejora de hábitats incluidos en red natura 2000 y control de efectos externos en el espacio natural de Doñana (2019-2021)”, de 17 de abril de 2019.

Expediente 1947024 “Proyecto de terminación de las obras de adecuación de las conducciones generales de suministro al Campo de Gibraltar_ ETAP El Cañuelo- La Línea (Cádiz)”. 23 de noviembre de 2017.

Expediente 0460684 “Servicios de explotación (operación y mantenimiento) de la Etap de Griñón” 15 de diciembre de 2020.

Expediente 0461118 “Limpieza, acotación y señalización de accesos a varios centros educativos de la consejería de educación y juventud”. Declaración de emergencia y encargo de 15 de enero de 2021.

Expediente 0749244 “Obras para reparar los daños producidos sobre las infraestructuras hidráulicas de regadía afectadas por el temporal de lluvias ocurridos entre el 11 y el 14 de septiembre de 2019, en 18 municipios de la provincia de Alicante” Declaración de emergencia y encargo de 7 de octubre de 2019.

Expediente 0467423 “Construcción de un colegio de Educación Infantil y Primaria (CEIP) de 12 aulas de infantil, 12 de primaria, comedor y gimnasio en Arroyomolinos”, de 29 de diciembre de 2017.

Expediente 0469033 “Terminación del edificio judicial de San Lorenzo del Escorial” de 22 de marzo de 2018

Expediente 0619113 “Terminación del Edificio Judicial de Navalcarnero sito en la calle Ronda de San Juan c/v Camino de Casarrubios”. 19 de marzo de 2018.

Expediente 1947162 “Obra del nuevo pabellón deportivo José Ramón López Díaz-Flor”, de 26 de diciembre de 2017

Expediente 1947272 “Obras ordinarias de reforma de la Avenida Alcalde Sánchez Prados -Plaza Virgen de África- calle Jáudenes y aledaños”, de 22 de diciembre de 2017.

Expediente 0462023 “Actuaciones de realojamiento de los edificios sitos en la calle de la Presa números 19, 21, 23 y 25, de San Fernando de Henares”. Declaración de emergencia y encargo de 21 de enero de 2022.

Expedientes 0460402, 0461772, 0461782 “Mantenimiento de pistas, jardines, cuerdas e infraestructura del recinto del Hipódromo de la Zarzuela de Madrid”. De 22 de diciembre de 2020, 15 de junio de 2021 y 21 de septiembre.

Expediente 1220268 “Instalación de módulos prefabricados para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias”. Resolución de emergencia de la Subsecretaria de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de 3 de diciembre de 2020.

Expediente 1561203 “Reparación de los daños producidos por la borrasca “Filomena” en diversos centros educativos de la comunidad autónoma dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes”. Resolución de 13 de enero de 2021.

Expediente 1569237 “Emergencia para reparación y limpieza en centros educativos públicos de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes afectados por la Dana. Resolución de emergencia y encargo de 16 de septiembre de 2019.

Expediente 0889204 “Modernización de regadíos en la comunidad de regantes de Talavera la Real - Canal de Lobón (año 2018). orden de 16 de marzo de 2019, referente al decreto 82/2016 de 21 de junio.”

Expediente 4211292 “Mantenimiento de pequeñas infraestructuras de interés ganadero. Parque Nacional de los Picos de Europa (Asturias). Año 2021” 31 de marzo de 2021.

Expediente 4329111 “Apoyo al uso público en la vertiente cántabra del parque nacional de los Picos de Europa (2019-2022)” de 23 de mayo de 2018.

Expediente 1591031 “Servicio de actuaciones preventivas sobre cortafuegos en la Comunidad Autónoma de Andalucía 2021”. 24 de mayo de 2021.

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

DISCREPANCIAS EN LA INFORMACIÓN DE LA SUBCONTRATACIÓN

Expedientes que presentan diferencias entre la cuenta de gestión y el listado de subcontrataciones

Expediente 1211211 “Servicio de refuerzo de brigadas de prevención y extinción de incendios forestales. Operativo 2021”. 21 de mayo de 2021.

Expediente 1221161 “Conservación y limpieza del dominio público hidráulico de la isla de Gran Canaria, correspondiente a la anualidad 2021”, de 22 de abril de 2021.

Expediente 0611402 “Suministro e instalación de andenes prefabricados en 4 estaciones Racionalizadas de la línea 500 de la Red Convencional de ADIF”, de 5 de junio de 2022.

Expediente 0466303 “Ejecución de las obras de acondicionamiento del edificio de uso administrativo sito en la Plaza del Marqués de Salamanca n.º 8 de Madrid”, de 14 de julio de 2016.

Expediente 1928173 “Obras de terminación de la biblioteca pública del Estado en Córdoba.” 30 de noviembre de 2018.

Expediente 1989102 “Ejecución de las obras de la primera fase de nuevas infraestructuras de seguridad en el perímetro fronterizo entre España y Marruecos en la ciudad autónoma de Melilla”

Expediente 5315102 “Refuerzo y revestimiento de los túneles de El Callejo y El Arroyo, PP.KK. 621/198 al 621/318 y del PP.KK. 622/042 al 622/265”, de 28 de enero de 2016.

Expediente 5317024 “Separata del embalse principal del proyecto integrado de mejora y modernización de los regadíos de Labastida-Briñas-Ábalos-San Vicente de la Sonsierra-Laguardía-Navaridas-Elciego y otros en el margen izquierdo del Ebro. Fase III Embalses regulados. Zona III Laguardía-Navaridas-Elciego y otros (Álava)”, de 30 de noviembre de 2017.

Expediente 0111953 “Instalación sistema de ventilación en oficina situada en la Avenida Fernando Casas Novoa, nº 35 B, 1ª planta en Santiago de Compostela (A Coruña)”. 9 de diciembre de 2021.

Expediente 0731224 “Proyecto construcción de un depósito para la extinción de incendios forestales en el término municipal de Pinet, Valencia”. 31 de marzo de 2021.

Expediente 1630163 “Obra de adecuación de espacios para refuerzo de atención primaria a raíz de la emergencia causada por Covid-19”. 25 de agosto de 2020.

Expediente 0732033 “Asistencia técnica y de ingeniería para la redacción del proyecto ampliación y remodelación Biofábrica de Caudete y Construcción de dos nuevos edificios evolucionarios en el IVIA de Moncada y en la EE.EE de ELX”. 23 de junio de 2022.

Expediente 0131802 “Actuaciones complementarias de carácter medioambiental y de protección de cauces durante la ejecución de los trabajos de lavado de túneles en la línea de alta velocidad Madrid – Galicia. tramo: Pedralba de la pradería – Taboadela”. 10 de junio de 2021.

Expediente 1561203 “Reparación de los daños producidos por la borrasca “Filomena” en diversos centros educativos de la comunidad autónoma dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes.” 13 de enero de 2021

Expediente 0467423 “Construcción de un colegio de Educación Infantil y Primaria (CEIP) de 12 aulas de infantil, 12 de primaria, comedor y gimnasio en Arroyomolinos”, de 29 de diciembre de 2017.

Expediente 0469033 “Terminación del edificio judicial de San Lorenzo del Escorial”, de 22 de marzo de 2018

Expediente 0619113 “Terminación del Edificio Judicial de Navalcarnero sito en la calle Ronda de San Juan c/v Camino de Casarrubios”. 19 de marzo de 2018

Expediente 0658062 “Ejecución de actuaciones de mejora y acondicionamiento de caminos rurales en la provincia de Albacete”, 18 de septiembre de 2018.

Expedientes que presentan diferencias entre la cuenta de gestión y el listado de subcontrataciones

Expediente 0749244 "Obras para reparar los daños producidos sobre las infraestructuras hidráulicas de regadía afectadas por el temporal de lluvias ocurridos entre el 11 y el 14 de septiembre de 2019, en 18 municipios de la provincia de Alicante". 7 de octubre de 2019.

Expediente 1947024 "Proyecto de terminación de las obras de adecuación de las conducciones generales de suministro al Campo de Gibraltar_ ETAP El Cañuelo- La Línea (Cádiz)". 23 de noviembre de 2017.

Expediente 1947162 "Obra del nuevo pabellón deportivo José Ramón López Díaz-Flor", de 26 de diciembre de 2017.

Expediente 1947272 "Obras ordinarias de reforma de la Avenida Alcalde Sánchez Prados -Plaza Virgen de África- calle Jáudenes y aledaños, en la Ciudad Autónoma de Ceuta", de 22 de diciembre de 2017.

Expediente 0729111 "Solución del tránsito peatonal en la desembocadura del río Belcaire en el T.M. de Moncofa (Castellón)", de 3 de julio de 2019.

Expediente 1210313 "Obra de construcción de Nave de alojamiento canino para el centro de protección de animales Tierra Blanca". 18 de noviembre de 2020.

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

DEBILIDADES EN EL CONTROL INTERNO DE LA SUBCONTRATACIÓN

Incidencias en el control y seguimiento de la subcontratación

<p>Expediente 0611402 “Suministro e instalación de andenes prefabricados en 4 estaciones Racionalizadas de la línea 500 de la Red Convencional de ADIF”, de 5 de junio de 2022.</p>	<p>El listado de facturas de los subcontratistas está incompleto y no coincide con las facturas que acompañan al expediente.</p>
<p>Expediente 1220218 “Construcción, montaje y desmontaje de instalaciones provisionales para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias”. Resolución de emergencia, de 18 de noviembre de 2020.</p>	<p>Según el certificado de subcontratación (sin fechar) el porcentaje es del 59,11 %, no obstante, este certificado se emite respecto de una ejecución material de 9,5 millones, pero no sobre el importe de este encargo que es de 4,5 millones. En la certificación final, la subcontratación reflejada es del 51,93 %, aunque según los importes que se certifican alcanza el 59,74 %.</p>
<p>Expediente 1220268 “Instalación de módulos prefabricados para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias”. Resolución de emergencia, de 3 de diciembre de 2020.</p>	<p>Según el certificado de subcontratación (sin fechar) el porcentaje es del 68,59 %. En la certificación final, la subcontratación reflejada es del 70,51 %, pero según los importes que se certifican alcanza el 81,10 %.</p>
<p>Expediente 1210194 “Obra de implantación de la red de saneamiento del Valle Crispín”, de 16 de junio de 2020.</p>	<p>Según los importes de la certificación final, la subcontratación es del 49,82 %, aunque el porcentaje que se señala en la misma es del 43,32 %.</p>
<p>Expediente 1989102 “Ejecución de las obras de la primera fase de nuevas infraestructuras de seguridad en el perímetro fronterizo entre España y Marruecos en la ciudad autónoma de Melilla”, 5 de noviembre de 2019.</p>	<p>Se certifica una subcontratación por importe de 1.696.163,95 euros, pero en el listado de subcontrataciones remitido consta un importe total de 732.389,72 euros.</p>

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

ANEXO XXXIII.-1/3

ACTUACIONES SIN ENCARGO

(en euros)								
Cliente	Ámbito Geográfico	N.º Obra	Descripción	Tipo	Fecha Primer Encargo Formalizado	Importe Encargo Neto Formalizado	Producción neta a origen	Exceso Producción sobre Encargo
Otros Ministerios	Madrid	0461228	ACTUACIONES EN EL HIPÓDROMO DE LA ZARZUELA, CON MOTIVO DE LA ROTURA DE RAMAS DE ÁRBOLES CAUSADAS CON MOTIVO DEL TEMPORAL FILOMENA	Servicio	2022/01	0	150.188	150.188
Otros Ministerios	Canarias	1220218	CONSTRUCCIÓN, MONTAJE Y DESMONTAJE DE INSTALACIONES PROVISIONALES PARA LA ACOGIDA DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD EN DIVERSOS ESPACIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.	Obra	2020/11	4.500.000	7.183.553	2.683.553
TOTAL ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO						4.500.000	7.333.741	2.833.741
Galicia	Galicia	0111873	OBRAS DE EMERXENCIA NO HOSPITAL GIL CASARES	Obra	2022/06	0	3.043	3.043
Islas Baleares	Islas Baleares	1631203	REFORMA Y ACONDICIONAMIENTO DE LAS DEPENDENCIAS DE LA RESIDENCIA DE OFICIALES DEL ANTIGUO CUARTEL DE SON TOUS PARA DESTINARLAS AL ALOJAMIENTO INTEGRAL PROVISIONAL DE INMIGRANTES LLEGADOS EN PATERAS A LAS COSTAS DE LAS ISLAS BALEARES	Obra	2022/05	0	13.810	13.810
Islas Baleares	Islas Baleares	1631023	C-19 INSTALACIÓN Y DOTACIÓN DE PUNTOS DE VACUNACIÓN EN DIVERSAS LOCALIZACIONES DE LAS ISLAS.	Obra	2021/06	1.022.684	1.148.839	126.155
Islas Baleares	Islas Baleares	1631243	C-19 INSTALACIÓN Y DOTACIÓN DE NUEVOS PUNTOS DE VACUNACIÓN EN DIVERSAS LOCALIZACIONES DE LAS ISLAS.	Obra	2022/04	0	5.333	5.333
Castilla y León	Castilla y León	0501111	HORAS DE ASISTENCIA A INCENDIOS 2021	Servicio	2021/11	94.793	96.351	1.559
Castilla y León	Castilla y León	0531161	HORAS DE ASISTENCIA A INCENDIOS 2021	Servicio	2021/12	1.645	11.040	9.395
Castilla y León	Castilla y León	0561431	HORAS DE ASISTENCIA A INCENDIOS 2021	Servicio	2021/12	41.696	41.821	125
Castilla y León	Castilla y León	0581221	HORAS DE ASISTENCIA A INCENDIOS 2021	Servicio	2021/11	76.471	77.843	1.372
Ciudad Autónoma de Ceuta	Andalucía	1941447	SERVICIO DE PERSONAL DE APOYO EN EL CAMPO PARA PREVENCIÓN CONTRA INCENDIOS MEDIANTE LA ELIMINACIÓN DE ASENTAMIENTOS Y SU LIMPIEZA EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA.	Servicio	2021/11	396.428	512.278	115.851
Andalucía	Andalucía	1988262	APERTURA DE ACCESOS EN CAMINOS AGRÍCOLAS CON DAÑOS POR INUNDACIONES DE OCTUBRE 2018 EN LA PROVINCIA DE MÁLAGA.	Obra		0	37.966	37.966

ANEXO XXXIII.-2/3

Cliente	Ámbito Geográfico	N.º Obra	Descripción	Tipo	Fecha Primer Encargo Formalizado	Importe Encargo Neto Formalizado	Producción neta a origen	Exceso Producción sobre Encargo
Castilla – La Mancha	Matrices Intragrupo	e 1561303	LIMPIEZA Y REPARACIÓN DE LOS CENTROS EDUCATIVOS PÚBLICOS AFECTADOS POR LA DEPRESIÓN AISLADA DE NIVELES ALTOS DE LOS DÍAS 31 DE AGOSTO Y 1 DE SEPTIEMBRE DE 2021, PRINCIPALMENTE EN LAS PROVINCIAS DE TOLEDO Y CUENCA	Obra		0	641.813	641.813
TOTAL ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA						1.633.717	2.590.139	956.421
Cabildos y Organismos y Empresas adscritas	Canarias	1210334	EJECUCIÓN DE LAS OBRAS COMPRENDIDAS EN EL "REFORMADO DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE PUNTO DE CARGA DE AGUA PARA HELICÓPTEROS EN TAREAS DE LUCHA FRENTE A INCENDIOS FORESTALES EN CHIVISAYA"	Obra	2021/01	153.526	172.887	19.361
TOTAL ADMINISTRACIÓN LOCAL						153.526	172.887	19.361
						6.287.243	10.096.767	3.809.523

Fuente: TRAGSA

Expediente 0461228. Obra de emergencia. En enero 2021, encargo por emergencia, con el fin de normalizar las condiciones de acceso y uso de las instalaciones, es necesario acometer trabajos de retirada de ramas caídas de árboles, y saneado y retirada de ramas rotas por el peso de la nieve. Se formaliza por abono de los trabajos facturados en enero 2022 (factura emitida en junio 2021).

Expediente 1220218. Obra de emergencia. Encargo formalizado con declaración de emergencia en noviembre 2020 por un importe total estimado de 4.500.000 euros. En el trascurso de esta actuación, por parte del cliente se ha detectado la necesidad de ejecutar unidades imprescindibles para el fin de la declaración de emergencia, ascendiendo a 7.171.392,96 euros, importe superior al previsto inicialmente. El exceso de obra se aprobará por Consejo de Ministros.

Expediente 0111873. Obra de emergencia, de diciembre 2021 para actuaciones descritas en el acuerdo en el Hospital Gil Casares. En abril 2022 se facturan trabajos por 35.897,89 euros, se cobran en junio de 2022 y se formaliza por abono.

Expediente 1631203. Obra de emergencia, se formaliza por abono. Se certifica en abril 2022 y se abona en mayo 2022.

Expediente 1631023. Obra de emergencia. Trabajos de emergencia para la instalación y dotación de puntos de vacunación en diversas localizaciones de las islas. Se ha ido formalizando por abono de las certificaciones emitidas. Última factura de diciembre 2021 cobrada en febrero 2022.

Expediente 1631243. Obra de emergencia. Trabajos de emergencia para la instalación y dotación de nuevos puntos de vacunación en diversas localizaciones de las islas. Se ha ido formalizando por abono de las certificaciones emitidas. Las últimas facturas emitidas en octubre y noviembre del 2022 están pendientes de cobro.

Expedientes 0501111, 0531161, 0561431 y 0581221. Horas extinción de incendios realizadas por cuadrillas que trabajan en los encargos de tratamientos silvícolas y de cuadrillas helitransportadas realizados, en cuyos pliegos se regula su asistencia a incendios en caso de necesidad, pero que no se dotan económicamente en esos expedientes, por lo que se abonan a posteriori de su ejecución. Se formaliza por abono de las facturas emitidas.

Expediente 1941447. Obra de emergencia para limpieza de los centros de acogida de inmigrantes ilegales, que se va formalizando por cobro de las facturas emitidas.

Expediente 1988262. Obra de emergencia, para atender solicitud de la Junta de Andalucía, para apertura de caminos cortados en las inundaciones de octubre 2018. Facturado en 2018 y pendiente de cobro. Provisionado por Dudoso cobro en 2021.

Expediente 1561303. Obra de emergencia. El día 3 de septiembre de 2021 se recibe Resolución por la que declara la emergencia para la contratación o el encargo de las obras de reparación y servicios de limpieza en los centros educativos públicos dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes. El día 6 de septiembre de 2021 se recibe el encargo, por trámite de emergencia, de dichas obras. El encargo incluye las actuaciones imprescindibles (limpieza de espacios exteriores e interiores, desescombro, reparaciones de albañilería, de pavimentos y de cerrajería) para posibilitar la prestación del servicio educativo en los centros educativos que se relacionan en el anexo I del encargo, sin figurar en el mismo el importe de las obras. Se formaliza por abono en octubre 2022 (certificado y facturado en septiembre 2022).

Expediente 1210334. Obra sujeta a impuestos con Inversión de Sujeto pasivo. El encargo (incluido el modificado) es de 184.450,18 euros. Al grabar el encargo neto, se calculó quitando el IGIC General. Se corrige el error en enero 2022.

EXPEDIENTES CON INCIDENCIAS EN LAS FICHAS DE ACTUACIÓN

Incidencias en las fichas de actuación

Expediente 120111 "Funcionamiento turístico de las rutas fluviales de los embalses de Santo Estevo y los Peares", de 6 de marzo de 2020.

Expediente 120133 "Limpieza edificios y dependencias de la Diputación Provincial de Lugo", de 6 de marzo de 2020

Expediente 0123433 "Realización de actuaciones urgentes tendentes a la prestación del servicio de limpieza y control de accesos de los distintos edificios y dependencias del Ayuntamiento de Villalba".

Expediente 0129342 "Mantenimiento y conservaciones de las zonas verdes de titularidad municipal".

Expediente 0131802 "Actuaciones complementarias de carácter medioambiental y de protección de cauces durante la ejecución de los trabajos de lavado de túneles en la línea de alta velocidad Madrid – Galicia. tramo: Pedralba de la pradería – Taboadela".

Expediente 0345224 "Red de riego (presión natural) de los sectores XVIII y XIX de Monegros II (Huesca)", de 13 de septiembre de 2005.

Expediente 0348094 "Acuerdo entre la comunidad de regantes de Zaidín (Huesca) y la empresa de transformación agraria, s.a., S.M.E., M.P. (Tragsa) para la ejecución de las obras de modernización de riego del sector 2 (1ª fase) de la comunidad de regantes de Zaidín (Huesca)".

Expedientes 0460402, 0461772 "Mantenimiento de pistas, jardines, cuadras e infraestructura del recinto del Hipódromo de la Zarzuela de Madrid", para, respectivamente, el primer y cuarto trimestre del 2021.

Expediente 0462023 "Actuaciones de realojamiento de los edificios sitos en la calle de la Presa números 19, 21, 23 y 25, de San Fernando de Henares".

Expediente 0466303 "Ejecución de las obras de acondicionamiento del edificio de uso administrativo sito en la Plaza del Marqués de Salamanca n.º 8 de Madrid", de 14 de julio de 2016.

Expediente 0550123 "Ejecución de nave anexa y cubrición parcial en el centro de gestión de residuos en los puntos móviles en el CTR de "Los Huertos", de 10 de septiembre de 2020.

Expediente 0560142 "Construcción de nueva plataforma para estacionamiento de aeronaves en el aeródromo de Garay".

Expediente 0467423 "Construcción de un colegio de Educación Infantil y Primaria (CEIP) de 12 aulas de infantil, 12 de primaria, comedor y gimnasio en Arroyomolinos", de 29 de diciembre de 2017.

Expediente 0469033 "Terminación del edificio judicial de San Lorenzo del Escorial", de 22 de marzo de 2018.

Expediente 0621083 "Obra de terminación del centro de salud de Azuqueca de Henares". Según el encargo se resuelve con el contratista el 24 de septiembre de 2019, y el encargo, de fecha 17 de febrero de 2021 se motiva por urgencia.

Expediente 0638343 "Mantenimiento de instalaciones y servicios necesarios para la difusión y promoción cultural del parque arqueológico de Segóbriga", de 29 de agosto de 2018.

Expediente 0651272 "Mantenimiento y adecuación de caminos para la prevención de incendios forestales en la provincia de Albacete", de 7 de abril de 2021.

Expediente 0658062 "Ejecución de actuaciones de mejora y acondicionamiento de caminos rurales en la provincia de Albacete", de 18 de septiembre de 2018.

Expediente 0729111 "Solución del tránsito peatonal en la desembocadura del río Belcaire en el T.M. de Moncofa (Castellón)", de 3 de julio de 2019.

Expediente 0731224 "Proyecto construcción de un depósito para la extinción de incendios forestales en el término municipal de Pinet, Valencia".

Incidencias en las fichas de actuación

Expediente 0732033 "Asistencia técnica y de ingeniería para la redacción del proyecto ampliación y remodelación Biofábrica de Caudete y Construcción de dos nuevos edificios evolucionarios en el IVIA de Moncada y en la EE.EE de ELX".

Expediente 0749244 "Obras para reparar los daños producidos sobre las infraestructuras hidráulicas de regadía afectadas por el temporal de lluvias ocurridos entre el 11 y el 14 de septiembre de 2019, en 18 municipios de la provincia de Alicante".

Expediente 0871371 "Instalación de piezómetros de cuerda vibrante y reparación de la tubería de desagüe de fondo de la presa de Torrejuncillo (Cáceres)".

Expediente 0881696 "Apoyo en la emergencia sanitaria por Carhunco bacteridiano en Extremadura mediante trabajos con máquinas retroexcavadoras, incluido maquinista, para realizar enterramientos en las explotaciones ganaderas".

Expediente 0889074 "Proyecto de regadío en la comunidad de regantes de Badajoz-Canal de Montijo (año 2018), orden de 16 de marzo, referente al decreto 82/2016, de 21 de junio".

Expediente 0889204 "Modernización de regadíos en la comunidad de regantes de Talavera la Real - Canal de Lobón (año 2018). orden de 16 de marzo de 2019, referente al decreto 82/2016 de 21 de junio". Contrato.

Expediente 1210194 "Obra de implantación de la red de saneamiento del Valle Crispín".

Expediente 1211211 "Servicio de refuerzo de brigadas de prevención y extinción de incendios forestales. Operativo 2021", de 21 de mayo de 2021.

Expediente 1219232 "Restauración del sendero GR 131, tramo de Crestería, entre el final de la pista de cumbre nueva y la torre del Time, en la Isla de la Palma".

Expediente 1220218 "Construcción, montaje y desmontaje de instalaciones provisionales para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias". Resolución de emergencia de 18 de noviembre de 2020.

Expediente 1220268 "Instalación de módulos prefabricados para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad en diversos espacios de la Comunidad Autónoma de Canarias". Resolución de emergencia de 3 de diciembre de 2020.

Expediente 1221161 "Conservación y limpieza del dominio público hidráulico de la isla de Gran Canaria, correspondiente a la anualidad 2021", de 22 de abril de 2021.

Expediente 1229093 "Finalización de las obras del "proyecto ala este de la residencia de oficiales y suboficiales de la armada" en el arsenal militar de Las Palmas de Gran Canaria", de 1 de agosto de 2019.

Expediente 1230041 "Servicio de control y vigilancia para incidencias en la isla de la Gomera", de 7 de febrero de 2020

Expediente 1230111 "Campaña de vigilancia y extinción de incendios 2020".

Expediente 1561145 Reparto de frutas y hortalizas, desarrollo de medidas de acompañamiento, publicidad, seguimiento y evaluación del programa escolares de consumo de frutas, hortalizas y leche en centros escolares de Castilla-La Mancha durante el curso 2020-2021, de 7 de abril de 2021.

Expediente 1561203 "Reparación de los daños producidos por la borrasca "Filomena" en diversos centros educativos de la comunidad autónoma dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes". Resolución de 13 de enero de 2021 por la que se encarga a TRAGSA las actuaciones.

Expediente 1569237 "Emergencia para reparación y limpieza en centros educativos públicos de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes afectados por la Dana". Resolución de emergencia y encargo de 16 de septiembre de 2019.

Expediente 1611025 "Servicio de recogida selectiva de vidrio, papel/cartón, envases ligeros y plásticos agrícolas y su transporte hasta el área de gestión de residuos de Milá".

Expediente 1631023 "Instalación y dotación de puntos de vacunación en diversas localizaciones de las islas".

Expediente 1751163 "Reparación del sellado y restauración ambiental del emplazamiento ocupado por residuos, denominado vaso c, en las instalaciones de Proambiente, sitas en la pedanía de la murada t.m. de Orihuela (Alicante)", de 12 de agosto de 2021.

Expediente 1927152. Este convenio se celebra entre el Ayuntamiento de la Carlota, el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente con fecha 12 de febrero de 2017 y tiene como objeto "Proyecto de Ejecución. Urbanización fase 1ª-2 dentro de fase 1ª de unidad de ejecución UE-1 SUS-19 autovía norte en la Carlota, Córdoba".

Incidencias en las fichas de actuación

Expediente 1928173. "Obras de terminación de la biblioteca pública del Estado en Córdoba", de 30 de noviembre de 2018.

Expediente 1939632 "Servicios de conservación ordinaria de la red provincial de carreteras".

Expediente 1941447 "Servicio de personal de apoyo en el campo para la prevención contra incendios mediante la eliminación de asentamientos y su limpieza en la Ciudad Autónoma de Ceuta". Decreto de 9 de julio de 2021.

Expediente 1947162 "Obra del nuevo pabellón deportivo José Ramón López Díaz-Flor", de 26 de diciembre de 2017.

Expediente 1949462 "Ejecución de las obras de la primera fase de nuevas infraestructuras de seguridad en el perímetro fronterizo entre España y Marruecos en la ciudad autónoma de Ceuta".

Expediente 1989102 "Ejecución de las obras de la primera fase de nuevas infraestructuras de seguridad en el perímetro fronterizo entre España y Marruecos en la ciudad autónoma de Melilla".

Expediente 1962412 "Servicio de mantenimiento y gestión técnica de las sedes judiciales de la administración de justicia en Jaén", de 7 de abril de 2022.

Expediente 1971014 "Obras de mejora del depósito de abastecimiento de Carataunas (Granada)".

Expediente 1981112 "Ejecución de los trabajos de emergencia para la estabilización y reparación del muro de contención de la carretera de acceso al paseo marítimo de Horcas Coloradas, sobre la playa de la Alcazaba, tras los daños producidos por el temporal marítimo acaecido durante la segunda semana de abril de 2021". Declaración de emergencia de 27 de abril de 2021. Con encargo de 4 de mayo de 2021.

Expediente 4211521 "Acondicionamiento camino de acceso, explanación de finca y montaje de cerramiento perimetral, para el montaje de una instalación de presuelta de ejemplares de pigargo europeo en Pimiango (Asturias)"

Expediente 4212543 "Redacción de proyecto y obra de una nueva sala de espera y aseos públicos en la estación de Pola de Lena", de 16 de septiembre de 2022.

Expediente 5315102 "Refuerzo y revestimiento de los túneles de El Callejo y El Arroyo, PP.KK. 621/198 al 621/318 y del PP.KK. 622/042 al 622/265" de 28 de enero de 2016.

Expediente 5317024 "Separata del embalse principal del proyecto integrado de mejora y modernización de los regadíos de Labastida-Briñas-Ábalos-San Vicente de la Sonsierra-Laguardia-Navaridas-Elciego y otros en el margen izquierdo del Ebro. Fase III Embalses regulados. Zona III Laguardia-Navaridas-Elciego y otros (Álava), de 30 de noviembre de 2017".

Fuente: Elaborado por el Tribunal de Cuentas

INSTRUCCIÓN INTERNA GPR02: GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS ENCARGOS Y CONTRATOS DE TRABAJO (EXTRACTO)

Las funciones de las unidades productivas y subdirecciones se desarrollan en el apartado 6.6.2 de la GPR.02. *Seguimiento y apoyo a la gestión de las actuaciones*”, fijando como objetivo de estas funciones comprobar la correcta realización de las actividades llevadas a cabo por los responsables de la ejecución de las actuaciones, en relación con esa ejecución y con los controles de calidad de las mismas, la medición/valoración de los trabajos realizados, la correcta imputación de los costes, los recursos empleados, el cumplimiento de la programación/planificación, los resultados económicos y el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa interna y externa. Comprende las siguientes actividades, entre otras:

1. Seguimiento y control administrativo del encargo: Apertura (alta) y recepción y custodia de documentos (encargo, crédito, ampliación, liquidación, etc.) y control de parámetros como son la producción, los costes, facturación, pendiente de facturar, anticipos sobre ventas, pendiente de cobro, recepciones de encargo, cumplimiento de plazos, prórrogas, suspensiones, cierre administrativo del encargo, porcentaje de subcontratación, etc.
2. Comprobación y autorización del presupuesto de ejecución, del estudio de costes y de la correcta realización de la programación y planificación de las actuaciones de su ámbito.
3. Análisis consolidado de la planificación/programación de las actuaciones de su ámbito, seguimiento de su cumplimiento, en especial de las estimaciones de ingresos y de margen y colaboraciones con terceros mediante subcontratación, llevando a cabo las acciones necesarias para que dicha programación se revise y actualice de acuerdo con la realidad, tanto en lo que se refiere a obras reales como previstas.
4. Inspección técnica de las actuaciones: comprobación/evaluación de los niveles de coordinación de las diferentes actividades, tajos y medios puestos a disposición de las actuaciones, de la calidad final resultante y del cumplimiento de los requisitos normativos que las afecten.

La Dirección es la máxima responsable de la gestión de la producción, y de los recursos productivos. En el apartado 6.6.3 del GPR02 *“Supervisión de las actividades productivas”*, se define la función de supervisión como aquella que engloba un conjunto de acciones que tienen por objeto el control de la actividad productiva de la empresa, el conocimiento de sus características o particularidades, la valoración de la capacidad de los recursos productivos y el establecimiento de las directrices generales de ejecución. Entre las funciones que se encomiendan se encuentran, entre otras:

1. Control y verificación de la documentación de los encargos y de su evolución.
2. Autorización de operaciones en circunstancias especiales (emergencias, autorizaciones de gasto, modificaciones de anualidades, regularizaciones de producción, movimientos de producción/gastos, etc.).
3. Establecimiento de criterios homogéneos para la elaboración de presupuestos para las Administraciones.
4. Seguimiento de la actividad productiva de la empresa y elaboración de informes periódicos con parámetros e indicadores de funcionamiento y seguimiento e identificación de situaciones anómalas o excepcionales. Análisis y supervisión del cumplimiento de las previsiones de presupuestos y de la planificación, especialmente en lo que se refiere a los ingresos y los costes de ejecución, al cumplimiento de las anualidades y de los créditos asociados a las actuaciones.

ANEXO XXXV.-2/2

5. Seguimiento de las medidas implantadas a partir de las anomalías detectadas, incluidas las de Auditoría Interna.
6. Análisis de recursos empleados en las actuaciones en cada ámbito productivo. En particular recursos humanos y técnicos, con seguimiento de la cualificación y capacidades del equipo técnico y de los aspectos formativos.
7. Estudio integrado de las necesidades de personal con dedicación directa a la producción.
8. Estudio y planteamiento de objetivos relacionados con la producción para el sistema de dirección por objetivos (DPO) para el personal responsable de las actuaciones. Evaluación de su cumplimiento.
9. En el caso particular de la Dirección de TRAGSA, supervisión de la gestión del parque de maquinaria y vehículos del Grupo, y coordinación de su actividad.
10. Nivel superior de atención a la Administración, llevando el peso de las relaciones al más alto nivel con sus representantes.

Entre los controles, la instrucción contempla que:

1. Las Direcciones:
 - a. Deben someter a la consideración de la Dirección de Asesoría Jurídica y Cumplimiento Legal, la conformidad a derecho de los encargos recibidos, cuando susciten alguna duda de carácter jurídico.
 - b. Todos los encargos (actuaciones) que se aparten de los procedimientos de gestión previstos, deben ser objeto del informe preceptivo por parte de la Dirección de Asesoría Jurídica y Cumplimiento Legal, así como de autorización expresa por el Comité de Dirección.
2. Las unidades productivas, con el apoyo de las subdirecciones que controlan y coordinan la producción de la empresa, serán las responsables de la introducción de datos y de la custodia de los documentos de las actuaciones:
 - a. En el caso de actuaciones obligatorias: Para el control del expediente y la concordancia de datos, si el encargo corresponde a un único expediente, solo se dará de alta una única actuación productiva.
 - b. En las actuaciones matrices y derivadas: Las actuaciones matrices están asociadas a un único encargo. La matriz tiene como única función controlar el expediente administrativo. Para cada matriz se designará un responsable, que será quien coordinará y controlará administrativamente todas las actuaciones derivadas, así como la relación con el cliente, velando por el proceso de certificación y facturación.
 - c. Los movimientos de encargos y créditos se introducirán por separado en el sistema informático, identificando el importe neto y los impuestos aplicables. La Dirección controlará y verificará los movimientos introducidos, a cuyo fin se pondrán a su disposición los documentos que justifiquen dichos movimientos. Como resultado de la verificación de la documentación y de la información existente en el Sistema Informático, la Dirección tomará las medidas oportunas para subsanar las anomalías detectadas.

En el caso de colaboraciones con terceros, se extremarán los controles internos para garantizar que se cumplen los límites legales existentes.

ANEXO XXXVI

INSTRUCCIÓN INTERNA GPR01: GESTIÓN DE LA PRODUCCIÓN (EXTRACTO)

Como forma de control, la instrucción GPR01 contempla las situaciones en las que se requiere la conformidad del Comité de Dirección:

1. Actuaciones que se aparten de los procedimientos de gestión contemplados en el procedimiento establecido en las instrucciones. En estos casos, se requiere, además, de informe preceptivo por parte de la Dirección de Asesoría Jurídica y Cumplimiento Legal.
2. Actuaciones previas de importe estimado superior a 100.000 euros (impuestos no incluidos), de emergencia superiores a 500.000 euros o actuaciones de producción autorizada.

Además de esta autorización, se exigen en las denominadas “fichas de actuación” una serie de firmas de conformidad:

3. Firma de Gerente de Zona o Gerente de unidad productiva centralizada, en todos los casos.
 4. Firma del Gerente Territorial, en actuaciones de gestión territorial.
 5. Firma del Jefe de Unidad Territorial o Subdirector de unidad productiva centralizada, en todos los casos.
 6. Firma del Director, para:
 - Actuaciones previas, de emergencia, de producción autorizada.
 - Actuaciones en las que el porcentaje de colaboración con terceros sea igual o superior al 50 %.
 - Actuaciones en las que no se prevea la recuperación de costes.
-

ANEXO XXXVII.-1/2

CUMPLIMIENTO DE LA LEY 19/2013 DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

En cuanto al contenido del art 5 de la Ley, “Principios Generales”, la información que facilita la sociedad es comprensible, de acceso fácil y gratuito, los formatos son asequibles y comprensibles conforme al principio de accesibilidad universal, aunque no incluyen formatos que faciliten el acceso universal, como audios para personas con discapacidad visual, aunque se ha utilizado en materia de contratación, el portal web “Por Talento”, dirigido a personas con discapacidad, perteneciente a la Fundación ONCE, que facilita la búsqueda de empleo y aplica la ayuda económica del Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social, que financian el Fondo Social Europeo y la Fundación ONCE.

Con respecto al cumplimiento del art 6 de la Ley, “Información institucional, organizativa y de planificación”, la empresa facilita información actualizada sobre sus funciones, la normativa aplicable y su estructura organizativa (tanto su organigrama, referido al Comité de Dirección, como al perfil y trayectoria de los responsables de éste), mediante tres bloques de acceso a la información: el primero, llamado Información Institucional, tiene el siguiente desglose: funciones, régimen jurídico, organigrama, boletín anual que contiene información sobre los objetivos de desarrollo sostenible e información económica y memoria de sostenibilidad.

El Portal de Transparencia tiene un segundo bloque, denominado “Solicitud de Información”, donde se encuentran los enlaces para acceder a los dos canales para la presentación de solicitudes de información (vía postal y vía electrónica) y se informa que “el procedimiento de solicitud de acceso se tramitará conforme a lo dispuesto en el Título I Capítulo III de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno -solamente hay publicada una resolución denegatoria, con la causa de denegación y un enlace para ver dicha resolución-.

Con respecto al contenido del art 8 de la Ley, “Información económica, presupuestaria y estadística”, en el Portal de transparencia, accesible desde su página web, se ofrecen los principales datos de la gestión económica de la sociedad, en un tercer bloque, bajo el título de Información Económica, con el siguiente desglose:

Respecto al art 8.1.a) Contratos: Se facilita la relación de los contratos suscritos mes a mes, con la información relevante sobre los mismos: importe neto, impuestos, importe total, objeto, duración, proveedor, n.º de licitadores, presupuesto de licitación, procedimiento y publicación.

La sociedad facilita información del objeto, duración, importe de licitación y de adjudicación, procedimiento, instrumentos a través de los cuales se ha publicado, número de licitadores participantes, identidad del adjudicatario (“Contratos”); así como las modificaciones de los contratos (“Modificados”) que se ofrece mensualmente con información de la variación del importe, procedimiento, importe neto, objeto y adjudicatario.

Para los contratos menores, publica trimestralmente información del objeto, duración, sus importes: contrato neto, IVA y total contrato, identidad del adjudicatario y órgano de contratación.

ANEXO XXXVII.-2/2

También tiene publicados datos estadísticos de cada ejercicio, sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la LCSP y gráficos ilustrativos de la información. Facilita estadística sobre procedimientos de adjudicación y valor numérico y porcentual.

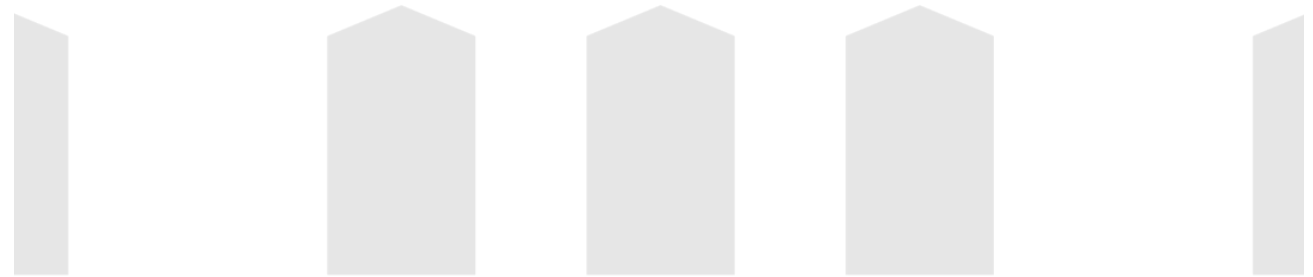
En cuanto al cumplimiento del apartado b) del art. 8.1. sobre “Convenios y encomiendas de gestión”, mediante enlaces se accede a la información de los Convenios, con una relación de los vigentes, su fecha de formalización, vigencia y duración, objeto, si implica o no obligaciones para TRAGSA, importe y si se derivan o no costes para la empresa y de los Encargos de cada año, con información mensual, sobre el objeto, la entidad que realiza el encargo, el importe, y el plazo.

En relación con el art 8.1.c) “Subvenciones y ayudas públicas”, no se ha encontrado información relativa a subvenciones y ayudas públicas en el Portal de Transparencia, pero sí en la Memoria de Sostenibilidad.

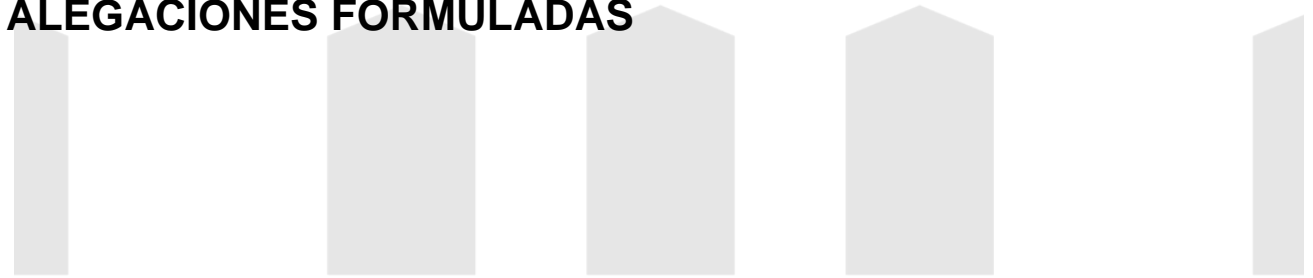
Por lo que respecta a la información sobre los “Presupuestos de la Sociedad”, al que hace referencia el art 8.1.d), en el Portal de Transparencia se encuentra la información del Plan Estratégico 2019-2023 en el que se definen tres posibles escenarios que oscilan entre: optimista, realista y pesimista, recogiendo cifras de ingresos y resultados de explotación previsibles para cada escenario.

En cuanto al cumplimiento del apartado e) del art 8.1, referido a “Cuentas anuales e informes de auditoría y fiscalización”, están publicadas las cuentas anuales consolidadas y el informe de gestión consolidado, junto con el informe de auditoría.

En cuanto a las Retribuciones e Indemnizaciones recogidas en el art. 8.1.f) y g), el Portal facilita los enlaces para acceder a la normativa reguladora y al portal de transparencia de la AGE.



ALEGACIONES FORMULADAS



TRATAMIENTO DE ALEGACIONES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de la fiscalización han sido puestos de manifiesto para la formulación de alegaciones al Presidente de TRAGSA, que también lo es de TRAGSATEC, representante legal de ambas entidades, que ocupó el cargo durante todo el periodo fiscalizado y hasta la formulación de las alegaciones. El plazo inicialmente concedido fue prorrogado a petición de la entidad fiscalizada; el escrito de alegaciones se ha recibido dentro del plazo concedido para su formulación y se adjunta al presente Informe.

Las alegaciones presentadas, que se acompañan a este Informe, han sido analizadas y valoradas. Como consecuencia de ese análisis, se han introducido en el texto los cambios que se han considerado oportunos, ya sea para aceptar su contenido o para exponer el motivo por el que no se han aceptado. Pese a que las alegaciones se articulan alrededor de las recomendaciones del Informe, en los casos en que se ha considerado conveniente se ha incluido el tratamiento de esas alegaciones en aquellos contenidos que se tratan en el apartado II. Resultados de la fiscalización, indicándose esta circunstancia en la correspondiente recomendación objeto de alegación. En aquellos supuestos en que las alegaciones presentadas constituyen meras explicaciones o comentarios de hechos o situaciones descritos en el Informe o plantean opiniones sin un adecuado soporte documental, no se ha modificado el texto del Informe. En todo caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe, con independencia de las consideraciones incluidas en las alegaciones, en particular la manifestación de haber solventado algunas de las incidencias observadas en el período fiscalizado y puestas de manifiesto en este Informe.

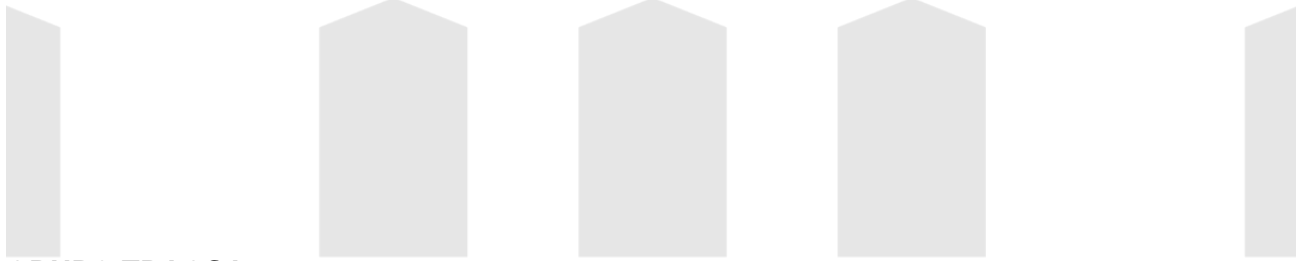
RELACIÓN DE ALEGACIONES FORMULADAS

- GRUPO TRAGSA:

EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA)

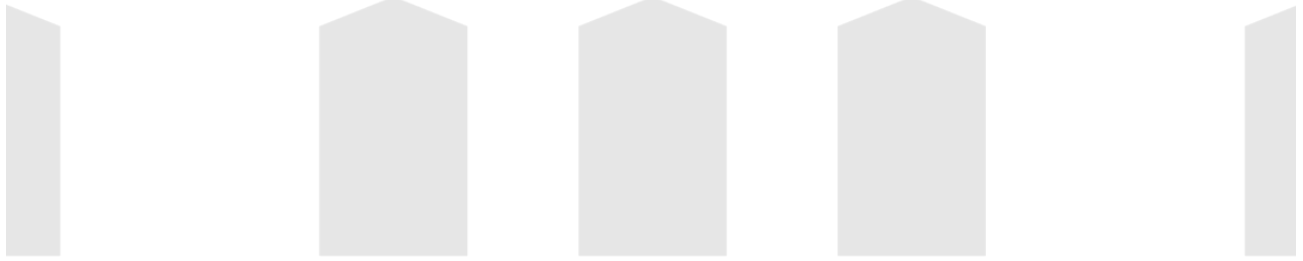
TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS AGRARIOS, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC)

- PRESIDENTE



GRUPO TRAGSA

- **PRESIDENTE**



ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LA EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) COMO MEDIO PROPIO, EJERCICIOS 2021 Y 2022.

Con fecha de 15 de noviembre de 2023, se ha recibido el “Anteproyecto de informe de fiscalización de actividad de la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) como medio propio, ejercicio 2021 y 2022” concediéndose plazo para presentar las alegaciones, documentos y justificaciones que se consideren conveniente, respecto a las referencias contenidas en el mismo.

Una vez analizado el citado Anteproyecto se considera conveniente realizar las siguientes **ALEGACIONES**, siguiendo el orden establecido en el “apartado III. Conclusiones y recomendaciones” para una mayor claridad expositiva, si bien, las alegaciones correspondientes a las recomendaciones nº 11 y 13, se realizan conjuntamente por la vinculación existente entre ellas.

RECOMENDACIÓN Nº 1

Teniendo en cuenta que la proliferación de la utilización del medio propio puede afectar a la salvaguarda de la libre competencia consagrada en el artículo 1.1 de la LCSP, así como a la selección de la oferta más ventajosa mediante la aplicación de los procedimientos de la contratación del sector público previstos en la Ley, e incluso a la propia eficacia y eficiencia del medio propio, sería recomendable que, por parte de TRAGSA y de TRAGSATEC, se verificara que cada uno de los encargos recibidos de los correspondientes poderes adjudicadores contengan motivación adecuada de la decisión de estos de acudir al medio propio en lugar de licitar el contrato en el mercado.

En primer lugar, en relación a la recomendación sobre la necesidad de motivación de los encargos, debe indicarse que en ningún precepto del ordenamiento jurídico vigente se exige que se motive la decisión del órgano encargado de realizar un encargo en lugar de convocar una licitación, sin que esta decisión afecte a la libre competencia, ya que, no es que se evite el acceso de contratista a la ejecución de determinadas prestaciones, sino que, como seguidamente se explicará con más detalle, ello solo obedece al ejercicio de la potestad de auto organización de los poderes adjudicadores que, ante una necesidad de interés público que cubrir (acreditada en los términos establecidos en el **artículo 28 de Ley 9/2017, de 8 de**

noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), utilizan los medios propios de que disponen, en lugar de acudir a una contratación externa. Por razones de eficacia, eficiencia y sostenibilidad del gasto público.

Es por ello, por lo que la realización de un encargo a un medio propio no debe ser objeto de una mayor motivación o una motivación distinta de la que es exigible a un poder adjudicador para convocar una licitación, bastando, única y exclusivamente con que, de acuerdo con lo establecido en el **artículo 28 de la LCSP**, se acredite la necesidad, la idoneidad y la eficiencia de realizar una contratación o de realizar el encargo.

La eficiencia, la sostenibilidad y la eficacia en la utilización de los medios propios mediante la realización de encargos a los mismos sólo debe acreditarse en el momento de creación de un medio propio, y no en cada encargo en particular de acuerdo con lo previsto en la redacción del **artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)**, y los **artículos 31 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)**.

Resultado de la transposición del artículo 12 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, la legislación española regula de manera extensa y e incluso más restrictiva que la Directiva 2014/24/UE , los requisitos para que un ente tenga la condición de medio propio personificado (conforme a dispuesto en los **artículos 31, 32 y siguientes de la LCSP**), de forma que la verificación del cumplimiento de los requisitos necesarios para ser declarado medio propio debe realizarse en el momento de reconocimiento de tal condición y una vez reconocida y cumplidas las exigencias del **artículo 86 LRJSP y del artículo 32 de la LCSP**.

Una vez reconocido el medio propio los encargos que se realicen al mismo no deben tener más límite legal que el que el encargo se adecue a su objeto social, que se abone conforme a las tarifas aprobadas al efecto y que el importe de las prestaciones que el medio propio subcontrate con terceros no exceda del límite porcentual **fijado en el artículo 32.7 LCSP**, sin que pueda considerarse excepcional la utilización de un medio propio.

La **LCSP** prevé, en su **artículo 31** la posibilidad de acudir al encargo como una manifestación de la potestad de auto organización de las entidades públicas, sin que pueda predicarse en contra, ni su carácter excepcional, ni que acudir a esta figura ponga en entredicho los principios previstos en la legislación sobre contratos, ni el principio de eficiencia en la asignación y

utilización de los recursos públicos, al tratarse de un mecanismo regulado en la propia ley de contratos del sector público.

Con relación a la potestad de auto organización de las entidades del sector público, la misma se plasma de forma clara e indubitada, tanto en el **artículo 31**, como en el **artículo 32 de la LCSP**. En el primero de ellos se establece que las entidades del sector público podrán cooperar entre sí mediante mecanismos de cooperación vertical a través del uso de medios propios personificados en el sentido y con los límites establecidos en el **artículo 32 de la LCSP** para los poderes adjudicadores, precepto éste último que reconoce el derecho de los poderes adjudicadores a organizarse ejecutando de manera directa prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios, a cambio de una compensación tarifaria, valiéndose de otra persona jurídica distinta de ellos, ya sea de derecho público o de derecho privado. Es decir, como se indica en la propia Exposición de Motivos y en los **artículos 31 y 32 de la LCSP**, los encargos son supuestos de ejecución obligatoria, por lo que, una elemental observación de los principios de eficacia y sostenibilidad del gasto público, llevan a la posibilidad de que los poderes adjudicadores puedan utilizar los medios de que disponen.

En este sentido debe tenerse en cuenta la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 3 de octubre de 2019**, dictada en el **asunto C-285/18**, cuyo objeto era una petición de decisión prejudicial, planteada por el Tribunal Supremo de lo Civil y Penal de Lituania, para la interpretación (entre otros) del artículo 12 apartado 1 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18. En dicha sentencia la cuestión relevante en sí versa sobre el margen de libertad de los Estados miembros para elegir acudir a un contrato público u optar por celebrar una operación interna (*in house providing*).

En concreto se plantea (reformulando la cuestión elevada por el Tribunal lituano), si a la vista de la famosa STJUE de 18 de noviembre de 1999, TECKAL (C-107/98, EU:C:1999:562), y las SSTJUE de 18 de enero de 2007, AUROUX y otros (C-220/05, EU:C:2007:31,) y de 6 de abril de 2006, ANAV (C-410/04, EU:C:2006:237), debe interpretarse el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2014/24 en el sentido de que éste se opone a que una norma nacional supedita la celebración de operaciones internas a determinados requisitos y en particular, de que la adjudicación de un contrato público no permita garantizar la calidad, disponibilidad o la continuidad de los servicios que han de prestarse.

El TJUE hace hincapié en aspectos fundamentales de la relación entre el Derecho de la Unión y la capacidad de los Estados miembros en materia de contratación del Sector Público, al destacar que la Directiva 2014/24 tiene por objeto coordinar los procedimientos de contratación nacionales por encima de determinado valor y el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2014/24 debe interpretarse a la luz de esta consideración. También se cita el Considerando 5º de esta norma en cuanto que «ninguna disposición de la presente Directiva obliga a los Estados miembros a subcontratar o a externalizar la prestación de servicios que deseen prestar ellos mismos o a organizarlos de otra manera que no sea mediante contratos públicos en el sentido de la presente Directiva».

Por consiguiente, no puede interpretarse que el Derecho de la Unión prive a los Estados miembros de la libertad de privilegiar una forma de prestación de servicios, ejecución de obras o suministro de materiales en detrimento de otras. Esta libertad implica una elección que se realiza en una fase anterior a la de la adjudicación de un contrato y que no puede, por ello, estar incluida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24. Ni la Directiva 2014/24 obliga a los Estados miembros a recurrir a un procedimiento de contratación pública, ni les puede obligar a realizar una operación interna cuando se cumplan las condiciones del artículo 12.1 de la propia Directiva. (Auto del Tribunal de Justicia de Unión Europea de 6 de febrero de 2020, en los asuntos acumulados C-89/19 a C-91/19).

Es por ello que indica textualmente que:

“La libertad de los Estados miembros en cuanto a la elección de la forma de prestación de servicios mediante la que los poderes adjudicadores subvendrán a sus propias necesidades se deriva también del considerando 5 de la Directiva 2014/24, que establece que «ninguna disposición de la presente Directiva obliga a los Estados miembros a subcontratar o a externalizar la prestación de servicios que deseen prestar ellos mismos o a organizarlos de otra manera que no sea mediante contratos públicos en el sentido de la presente Directiva» y confirma, de este modo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia anterior a la citada Directiva. Así, al igual que la Directiva 2014/24 no obliga a los Estados miembros a recurrir a un procedimiento de contratación pública, tampoco les puede obligar a realizar una operación interna cuando se cumplen las condiciones previstas en el artículo 12, apartado 1. Además, la libertad que se da a los Estados miembros se pone de relieve más claramente en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO 2014, L 94, p. 1), a tenor del cual:

La presente Directiva reconoce el principio de libertad de administración de las autoridades nacionales, regionales y locales, de conformidad con el Derecho nacional y de la Unión. Dichas

autoridades tienen libertad para decidir la mejor forma de gestionar la ejecución de obras o la prestación de servicios, en particular garantizando un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios en los servicios públicos. Dichas autoridades podrán optar por realizar sus funciones de interés público con recursos propios o en colaboración con otras autoridades o confiarlas a operadores económicos.»

En consecuencia, la tesis de que debe motivarse la razón de realizar un encargo en vez de acudir a un procedimiento de licitación, supone una interpretación que no se compadece con la legislación comunitaria, su contexto y su finalidad (*Sentencia 13 de junio 1958 9/56 asunto Peroni FD 2*), y no sería acorde con el espíritu de la **Directiva 2014/24** plasmado, tanto en el **Considerando 5** (*ninguna disposición de la presente Directiva obliga a los Estados miembros a subcontratar o a externalizar la prestación de servicios que deseen prestar ellos mismos o a organizarlos de otra manera que no sea mediante contratos públicos en el sentido de la presente Directiva*), como en el **artículo 12** de la misma.

Este criterio es el mantenido por los Tribunales Administrativos de Contratos en diversas resoluciones.

La **Resolución nº 309/2021, de 12 de julio, dictada por el Tribunal de Recursos Contractuales de la Comunidad de Madrid, en recurso nº 250/2021** interpuesto por la Asociación Nacional de Empresas Forestales (ASEMFO), se pronuncia sobre la controversia suscitada respecto de la excepcionalidad de la figura del encargo y de la aplicación a efectos de justificación de lo previsto en el artículo 86 LRJSP, tal que así:

“Vistas las alegaciones de las partes, procede manifestar que, como se ha señalado anteriormente, dentro del marco normativo citado, este Tribunal no puede entrar a conocer de aquellas cuestiones de oportunidad que entrarían dentro del ámbito de libertad de configuración del órgano que realiza el encargo, como es la de optar por la realización del encargo en vez de acudir a una licitación pública. El hecho de que parte del servicio se viniera contratando con empresas externas, no limita ni condiciona indefinidamente la potestad discrecional de los poderes públicos para modificar el sistema de prestación del servicio. La realización de un encargo a un medio propio es una opción contemplada en el artículo 32 de la LCSP, que permite a los poderes adjudicadores organizarse ejecutando de manera directa prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios, a cambio de una compensación tarifaria, valiéndose de otra persona jurídica distinta a ellos, previo encargo a esta, con sujeción a lo dispuesto en este artículo, siempre y cuando la persona jurídica que utilicen merezca la calificación jurídica de medio propio personificado respecto de ellos, sin perjuicio de los requisitos establecidos para los

medios propios del ámbito estatal en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”.

“(…) La recurrente cuestiona el cumplimiento del artículo 86 de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece (..) A este respecto, resulta pertinente destacar la modificación del apartado 3 del artículo 86 por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021, en los términos transcritos.

De su lectura podría deducirse que la comprobación del cumplimiento de los citados requisitos se ha de realizar por la Intervención General del Estado sólo en el momento de creación del medio propio, debiendo quedar reflejado en la memoria justificativa de la referida creación que es una opción más eficiente, sostenible y eficaz que la contratación pública, o que resulta necesaria su existencia por razones de seguridad pública o de urgencia en la necesidad de disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico, de forma que la concurrencia de los dos requisitos transcritos se verifique, en ese momento. No se prevé ese control para cada uno de los encargos que se hagan a quien ya tiene la condición de medio propio.”

“Este Tribunal comparte la doctrina citada, entendiendo que la normativa vigente no contempla un doble control del cumplimiento de los requisitos del artículo 86 de la LRJAP, primero en el momento de creación de un medio propio y posteriormente encargo a encargo. Admitir esa circunstancia, una vez se ha otorgado la consideración de medio propio a una entidad por haber acreditado que es la opción más eficiente, supondría dejar sin eficacia jurídica el artículo 86, pues de nada serviría el control para la atribución de la consideración de medio propio, si luego fuera preciso realizar dicho control en cargo a encargo.”

En cuanto al **Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC)** en la **Resolución nº 120/2019**, se pronuncia en los siguientes términos:

“Cabe añadir que la justificación de la mayor eficiencia del encargo frente a la contratación pública, o de la concurrencia de razones de seguridad o urgencia a las que se alude, de forma alternativa, en el artículo 86.2 de la LCSP, aparece referida al momento previo al de la creación del medio propio, sin que resulte exigible que una u otra circunstancia se acredite en cada encargo singular que se confiera al medio propio, siendo así que los requisitos de los encargos concretos que se efectúen a los medios propios se regula en el artículo 32.6 de la LCSP, que nada dice al respecto.”

El mismo Tribunal en la **Resolución nº 1106/2019** señala:

“Ahora bien, al contrario de lo que afirma la recurrente, el artículo 86 LRJSP no se refiere a los requisitos de cada encargo singular a un medio propio, sino que contempla los requisitos necesarios para la creación de un medio propio. La declaración de medio propio y servicio

técnico es previa a la formalización de un encargo individualizado, siendo requisito sine qua non para ésta última. En este sentido el artículo 32.6 a) LCSP incluso dispone que “Los encargos que realicen las entidades del sector público a un ente que, de acuerdo con los apartados segundo, tercero o cuarto de este artículo, pueda ser calificado como medio propio personificado del primero o primeros, no tendrán la consideración jurídica de contrato, debiendo únicamente cumplir las siguientes normas: a) El medio propio personificado deberá haber publicado en la Plataforma de Contratación correspondiente su condición de tal; respecto de qué poderes adjudicadores la ostenta; y los sectores de actividad en los que, estando comprendidos en su objeto social, sería apto para ejecutar las prestaciones que vayan a ser objeto de encargo”. “La regulación de los requisitos de los encargos concretos e individuales que se efectúen a los medios propios se desarrolla en la LCSP (artículo 32 en nuestro supuesto), que no contempla la justificación de la idoneidad y eficiencia de cada encargo individualizado, sin que sus preceptos hayan sido invocados en el desarrollo de este motivo de impugnación. Fruto de ello, dicha justificación no se encuentra entre la información a suministrar preceptivamente a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público conforme al artículo 63.6 LCSP antes analizado. “

A mayor abundamiento, la resolución del mismo Tribunal Central con referencia **nº 696/2022, de 16 de junio**, se establece:

“En relación a la alegación de que la encomienda de gestión es un régimen excepcional y que con la realizada por el Principado de Asturias a favor de TRAGSA, se vulneran los principios de publicidad y concurrencia que rigen la contratación administrativa. Pues bien, este Tribunal considera que el encargo no es un régimen excepcional, sino una alternativa a la contratación pública y que, conforme a la legislación vigente, acreditada la condición de medio propio de la entidad a quien se realiza el encargo en el momento de su creación o con posterioridad, dicha declaración evita que se exija una motivación ad hoc para cada encargo de los extremos que establece el artículo 86 de la LRJSP. Los motivos para llegar a dicha conclusión son los siguientes: El encargo a medios propios es una manifestación de la potestad de auto organización de las Administraciones Públicas, indicada en el artículo 31 de la LCSP.

....

“(…). Atendido lo anterior, la infracción del artículo 86 de la LRJSP no puede encuadrarse en los motivos de nulidad o anulabilidad del encargo, de forma que el cumplimiento de los requisitos del artículo 86 de la LRJSP debe concurrir en el medio propio y no en el encargo. El análisis anterior y las conclusiones serían aplicables a cualquier medio propio. En el caso que nos ocupa, es preciso además tener en cuenta que TRAGSA, a diferencia de otros entes instrumentales, tiene la condición de medio propio personificado reconocida en una norma con rango de ley, concretamente en la citada Disposición Adicional 24ª de la LCSP, condicionándose únicamente los encargos que reciba al cumplimiento de los requisitos del punto 2º de la letra d) del apartado 2 del artículo 32, y en las letras a) y b) del apartado 4 del

mismo artículo, exclusivamente, sin referencia alguna al artículo 86 de la LRJSP, ni a la necesidad de justificar la realización del encargo”.

“Respecto a la posibilidad de elección de los poderes adjudicadores para realizar encargos o para acudir a una licitación, procede traer a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 3 de octubre de 2019, dictada en el asunto C-285/18.

En definitiva, este Tribunal está de acuerdo con el criterio doctrinal que sostiene que, una vez reconocido un medio propio, no puede exigirse la justificación de su preferencia sobre la contratación administrativa, ya que el encargo a medios propios constituye un recurso ordinario normal en la adquisición, por parte del poder adjudicador, de obras, suministros y servicios.”

En consecuencia, se entiende que no se puede exigir el cumplimiento de los requisitos establecidos en el **punto 2 del artículo 86 de la LRJSP** en cada uno de los encargos, es decir que se acredite la eficacia, la eficiencia o la urgencia, sino que dichos requisitos han de concurrir en el momento de creación del medio propio personificado de manera general para obtener dicha condición, considerando que no tendría ningún sentido, una vez que se ha atribuido la condición de medio propio a una determinada entidad, que tuviera luego que acreditarse, encargo por encargo, que la utilización de esta figura está justificada por ser preferible a la contratación, pues de entenderse así resultaría completamente superfluo lo dispuesto en el artículo 86 de la LRJSP.

A mayor abundamiento, el examen de lo dispuesto en el **artículo 32 de la LCSP** lleva a la misma conclusión, en cuanto que al regular los requisitos del encargo en los apartados 6 y 7, y concretamente, al regular el documento de formalización no establece la obligación de que el recurso al encargo esté especialmente justificado, o que su utilización por los poderes adjudicadores tenga que tener un carácter excepcional.

Debe insistirse en que los encargos son fruto de la potestad de auto organización de los poderes adjudicadores, y precisamente en ejercicio de esa potestad de auto organización, las Administraciones Públicas y los poderes adjudicadores pueden libremente decidir cuál es la mejor opción para atender sus necesidades, en el ejercicio de las competencias que les atribuye la legislación correspondiente, y pueden, con respeto a éstas, adoptar las decisiones de gestión que entienda más adecuadas para el interés público.

El segundo aspecto que debe ser analizado es el relativo al cumplimiento del objeto social de TRAGSA, debiendo tenerse en cuenta lo dispuesto en los **apartados 1, 4 y 5 de la Disposición Adicional 24ª de la LCSP** que regulan las funciones que TRAGSA puede desarrollar en su condición de medio propio, las cuales, se concretan y desarrollan en el **artículo 2 de sus estatutos sociales**, dedicado al objeto social.

Partiendo de la dicción literal de la **Disposición Adicional 24ª de la LCSP**, debe destacarse que TRAGSA puede recibir encargos, y ejecutar las obras y prestar servicios que estén comprendidos en los sectores agrícola, ganadero, forestal, pesquero y medioambiental, en cualquier ámbito, sea rural o urbano.

Asimismo, TRAGSA podrá también recibir encargos y ejecutar obras que no estén vinculadas a los sectores agrícola, ganadero, forestal, pesquero y medioambiental cuando sean necesarias para proteger a personas, bienes, o al medio ambiente, con independencia de donde estén ubicadas. Es decir, es perfectamente admisible que TRAGSA realice obras en un núcleo urbano si se requiere una intervención urgente para evitar los daños a las personas, a los bienes o al medio ambiente, y así conste acreditado documentalmente con carácter previo a la formalización del encargo.

Así lo ha entendido la **Abogacía del Estado** en el **informe 194/2018, de 16 de octubre de 2018**, al que la **Abogacía General** dio su conformidad, con fecha de 17 de octubre de 2018.

En dicho informe se indica que:

*“En el supuesto nº 3 (proteger personas, bienes o medio ambiente) en realidad, lo que se está contemplando son casos que ya se recogen en otros epígrafes del párrafo 4 de la DA 24ª de la LCSP. Por ejemplo, “la realización de todo de (...) obras, (...) de conservación y protección del medio natural y medioambiental” (4,a), “actuar (...) en tareas de emergencia y protección civil de todo tipo, en especial, la intervención en catástrofes medioambientales o en crisis o necesidades de carácter (...) ambiental; a desarrollar tareas de prevención de riesgos y emergencias de todo tipo (...)” (4pº in fine). Es decir, ya se encuentra en el objeto social leal la protección de personas y del medio ambiente, así como **la protección de bienes en la medida en que ello sea necesario para la protección de personas o/y medio ambiente.**”*

Para aclarar las dudas derivadas de la interpretación del informe 194/2018, de 17 de octubre, se emitió por la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, el **Informe 236/2019, de 27 de junio, de la Abogacía del Estado**, que, en el que se analizaba el alcance del objeto social de TRAGSA, establece textualmente:

“Nuestro informe analizaba los aspectos funcionales del ámbito del objeto social de TRAGSA, tal y como está configurado legalmente.

Pero en ningún punto del informe se encuentra la conclusión de que las actividades tradicionales de TRAGSA (de índole agrícola, ganadero, forestal, pesquero, así como actividades de desarrollo rural, conservación y protección de medio natural) no pudieran desarrollarse en suelo calificado urbanísticamente como urbano o como urbanizable.

*Por el contrario, **bastaba analizar el texto legal para darse cuenta de que lo esencial es la naturaleza de las actividades a desarrollar, no el sitio geográfico concreto en el que dichas actividades se desarrollan.***

*Pues bien, prescindiendo de lo concerniente a “adaptación y mantenimiento de aplicaciones informáticas” y a “atención a emergencias”, resulta claro que, si bien la norma reguladora limita la actividad de TRAGSA a la materia del desarrollo rural y **conservación del medio ambiente, tales actividades son susceptibles de desarrollarse en cualquier parte del territorio nacional.** Se limita materialmente la actividad, pero no se establece que dicha actividad deba desarrollarse en determinado tipo de suelo; si bien ordinariamente estas actividades se desarrollan fuera de suelo urbano ello no tiene porqué ser así obligatoriamente pues es imaginable que una actividad de medioambiente se desarrolle en un entorno urbano o instrumentalmente en un terreno urbano.”*

Asimismo, esta posibilidad ha sido objeto de interpretación en diversas resoluciones y sentencias.

La Sentencia nº 174, de 18 de diciembre de 2019, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictada como consecuencia de la impugnación del encargo realizado a TRAGSA para la construcción de un colegio en Arroyomolinos (expediente 0467423 citado en las páginas 21 y 22 del anteproyecto) indica que:

“A mayor abundamiento, en la nueva Ley 9/2017, de 8 de Noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2.014/23/UE y 2.014/24/UE, de 26 de febrero de 2.014, la disposición adicional vigésimo cuarta en su apartado 4.j) amplía de forma expresa el objeto social de “TRAGSA” indicando que la misma y su filial “TRAGSATEC” “prestarán, por encargo de las entidades del sector público de los que son medios propios personificados, las siguientes funciones: j) La realización de tareas para las que se le requiera por la vía de la urgencia o de emergencia, o actividades complementarias o accesorias a las citadas anteriormente”, argumentando el Abogado del Estado que la utilización de un término tan amplio como el de “tareas”, sin distingo o matización alguna, para las que se requiera a dicha sociedad por vía de urgencia, permite

entender que “TRAGSA” puede ejecutar obras en núcleos urbanos y desvinculadas de los ámbitos reseñados en la letra a) del apartado 4 de la disposición adicional vigésima cuarta (que se pronuncia en el mismo sentido que el mismo apartado de la disposición adicional vigésima quinta del TRLCSP ya citada), y ello se justificaría en la consideración de que no tendría sentido que la urgencia quedase referida a la ejecución de obras, realización de suministros y prestación de servicios en los ámbitos de actividad propios y típicos de “TRAGSA”, pues ello ya resulta de la actuación de esta sociedad en dichos ámbitos.”

Se alude en el anteproyecto a la resolución 120/2019 (página 17) para acreditar que TRAGSA no puede ejecutar actuaciones en zonas o núcleos urbanos. Con relación a esta resolución, hay que tener en cuenta que versaba sobre la posibilidad de que TRAGSA redactase el proyecto de obra y, posteriormente, llevara a cabo la rehabilitación del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sito en la ciudad de Valencia, habiéndose entendido por el órgano encargante que procedía la intervención de TRAGSA debido a que el edificio se encontraba en estado de ruina, y este medio propio debía actuar urgentemente para evitar daños a las personas. Sin embargo, el TACRC no entendió acreditada la situación de ruina del edificio (y consiguiente situación de riesgo para las personas, bienes o medio ambiente, que habilita a TRAGSA a actuar con carácter de urgencia), y por ello, resolvió que no podía actuar en un núcleo urbano sin que resultara acreditada esta situación de peligro.

De hecho, con posterioridad, se volvió encargar a TRAGSA la redacción del proyecto y dirección de las obras de adecuación funcional del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, y este Tribunal, desestimó el recurso presentado contra el citado encargo, en **sentencia 783/2021, de 5 de octubre**, señalando:

“Por lo que se refiere a la modificación de los Estatutos de TRAGSA, destaca su conformidad a derecho, señalando que la delimitación de su objeto social se efectúa mediante una norma con rango de ley, DA 24ª Ley 9/2017, por tanto, no puede ser modificada vía estatutaria, que sólo puede desarrollar, es decir concretar, precisar, aclarar o especificar esas funciones, respetando en todo caso su contenido sin poder alterarlo y en estos términos se ha producido la modificación, ya que la afirmación de la realización de tareas para las que se le requiera por la vía de la urgencia o emergencia o actividades complementarias o accesorias a las citadas anteriormente, es lo suficientemente amplia para entender que puede ejecutar obras en núcleos urbanos.

...

Respecto a la primera de ellas en su aspecto territorial, ya hemos visto en el Fundamento anterior que TRAGSA puede operar también en zonas urbanas, por lo que esta cuestión, planteada en la demanda, ya ha sido rechazada.”

Asimismo, el propio **Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales**, que dictó la **resolución nº 120/2019**, ha matizado el alcance de la misma en la **resolución 645/2020, de 21 de mayo**:

*“Es cierto que, en la **Resolución 120/2019, de 18 de febrero**, invocada por la recurrente, tras advertir que la cuestión no está exenta de polémica, declaramos que TRAGSA no puede, a la vista de la DA 24ª LCSP (salvo en supuestos de urgencia) ejecutar contratos de obra en zonas o núcleos urbanos. No obstante, en la misma Resolución, ya matizamos que el penúltimo párrafo de la citada DA: **"ampara la ejecución por Tragsa de contratos de servicios ("asistencias y servicios") pero no de obras". Por tanto, precisamente en aplicación de esta disposición, debemos ahora declarar que TRAGSATEC puede asumir encargos de asistencias y servicios técnicos en zonas o núcleos urbanos.***

A mayor abundamiento, cabe todavía señalar que, como dijimos en la Resolución 1501/2019, de 26 de diciembre, es aplicable a la formalización de encargos a medios propios, la doctrina de este Tribunal relativa a la interpretación del objeto social de las personas jurídicas en relación con el objeto del contrato. Así, según la Resolución 483/2913, de 30 de octubre, reproducida en aquella: "La finalidad perseguida por la norma es evitar que pueda resultar adjudicatario de un contrato público una mercantil cuya actividad no tenga relación con las prestaciones a desempeñar..." de modo que, si bien son numerosos los informes de los órganos consultivos en materia de contratación sobre la necesidad de que el objeto social de las personas jurídicas licitadoras ampare la concreta prestación contractual "[...] la Ley no exige que haya una coincidencia literal entre el objeto social y el objeto del contrato, entendiéndose que la interpretación del artículo 57.1 del TRLCSP debe hacerse en sentido amplio, es decir, considerando que lo que dicho artículo establece es que las prestaciones objeto del contrato deben estar comprendidas entre los fines, objeto y ámbito de actividad de la empresa".

En el mismo sentido, la **Sentencia 686/2020, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2020** señala:

"7. A mayor abundamiento debemos recordar que TRAGSA ---medio propio y servicio técnico instrumental de las Administraciones públicas--- fue creada por el artículo 88 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en cuyo desarrollo se dictó el Real Decreto 371/1999, de 5 de marzo (RCL 1999, 716, 855), "especialmente para dar continuidad a su decisivo papel instrumental en las actuaciones urgentes o de emergencia, con motivo de catástrofes o calamidades de cualquier naturaleza, fundamentado en la potencia y capacidad de movilización de sus medios operativos, en su experiencia y solvencia técnica y en su implantación en el territorio". Como consecuencia de tal ámbito de actuación, en situaciones de urgencia o emergencia "de cualquier naturaleza", la Orden de 26 de enero de 2001 dispuso la integración de TRAGSA y sus filiales en los dispositivos y planes estatales de protección civil.

*Pues bien, por todo lo anterior entendemos que concurren argumentos claros y suficientes para considerar que la **entidad TRAGSA no tiene limitado su ámbito de actuación a los encargos o encomiendas que se les realicen por las Administraciones públicas en el ámbito rural**. Por ello, no resulta anulable, como hizo la sentencia de instancia, la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la reclamación formulada por el recurrente, en fecha 23 de abril de 2.014, contra la contratación por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado), de TRAGSA para la redacción del proyecto de modificación del proyecto elaborado por el recurrente, en el contrato de "Redacción del Proyecto, Dirección de las Obras, Dirección de Ejecución, Dirección de Instalaciones y Coordinación de Seguridad y Salud de las Obras de Reparación de la Estructura y Reforma Integral del Edificio Sede de la Delegación del Gobierno de la Comunidad Valenciana".*

Por todo lo anteriormente expuesto, debe entenderse que las actividades que TRAGSA puede realizar mediante encargo de las entidades de sector público, respecto de las que ostenta la condición de medio propio personificado y servicio técnico, no están limitadas por el ámbito geográfico o territorial donde se desempeñan, sino por el funcional respecto de las actividades previstas en la Disposición Adicional 24ª de la LCSP, precisadas y concretadas en sus estatutos sociales, de forma que, como se ha explicado anteriormente, TRAGSA puede realizar, en cualquier lugar (rural o urbano), cualquier tipo de servicios y obras dentro de los sectores agrícola, ganadero, forestal, pesquero y medioambiental, así como aquellas que tengan por objeto la protección de las personas, los bienes o el medio ambiente.

Por otra parte, respecto a las referencias que se contienen respecto a la interpretación extensiva que se realiza del objeto social, debe tenerse en cuenta **que la Disposición Adicional 24 de la LCSP**, TRAGSA puede ejecutar obras y actuaciones de desarrollo rural, y además puede aplicar la experiencia adquiridas en los sectores propios de su actividad a otros sectores de la actividad administrativa.

Respecto al desarrollo de obras y actuaciones de desarrollo rural, debe tenerse en cuenta el concepto que sobre el mismo se contiene en la **Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural**.

El **artículo 3 de la citada Ley**, establece que medio rural es el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km2.

Asimismo, en el **artículo 2**, se señalan los objetivos a los que deben orientarse las políticas de desarrollo rural de las Administraciones Públicas, que son objeto de detalle a lo largo del articulado, de forma que cuando en la Disposición Adicional 24^a de la LCSP se establece que las sociedades del Grupo TRAGSA *tienen por función entre otras, la prestación de servicios esenciales en materia de desarrollo rural; y la realización de todo tipo de actuaciones, obras, trabajos y prestación de servicios agrícolas, ganaderos, forestales, de desarrollo rural*, debe analizarse la ejecución de la actuación concreta en relación con el concepto incluido en la citada Ley 45/2007.

Precisamente, con relación al desarrollo rural, la anteriormente citada **sentencia nº 174, de 18 de diciembre de 2019, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid**, dictada como consecuencia de la impugnación del encargo realizado a TRAGSA para la construcción de un colegio en Arroyomolinos (expediente 0467423 citado en las páginas 21 y 22 del anteproyecto) indica que no puede desconocerse el efecto que la construcción de un colegio produce en el desarrollo rural de un municipio; y más recientemente la sentencia 204/2023, de 17 de noviembre de 2023, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Lugo, considero conforme a Derecho la realización de unos aparcamientos en unos concellos de Foz y Ribadeo, en cuanto que “ *ambos concellos tiene la condición de rurales y dentro de las amplias funciones de TRAGSA, de su objeto social, está la ejecución de obras que favorezcan el desarrollo de este tipo de concellos, mejorando sus recursos y servicios públicos. La ejecución de un aparcamiento en el núcleo de una concello rural le dota de servicios y sirve a su desarrollo.*”

Por otra parte, el **penúltimo párrafo de la D.A.24^a de la LCSP** se señala:

“TRAGSA y su filial TRAGSATEC también estarán obligadas a satisfacer las necesidades de las entidades del sector público de las que son medios propios personificados en la consecución de sus objetivos de interés público mediante la realización, por encargo de los mismos, de la planificación, organización, investigación, desarrollo, innovación, gestión, administración y supervisión de cualquier tipo de asistencias y servicios técnicos en los ámbitos de actuación señalados en el apartado anterior, o mediante la adaptación y aplicación de la experiencia y conocimientos desarrollados en dichos ámbitos a otros sectores de la actividad administrativa.”

En este sentido, el **Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la resolución 645/2020, de 21 de mayo**, establece:

"Dicho esto, no cabe desconocer que la misma DA, en su penúltimo párrafo transcrito más arriba, hace extensivas dichas funciones a "otros sectores de la actividad administrativa" contemplando expresamente la adaptación a los mismos de la experiencia adquirida en aquellos. Es cierto que, en la Resolución 120/2019, de 18 de febrero, invocada por la recurrente, tras advertir que la cuestión no está exenta de polémica, declaramos que TRAGSA no puede, a la vista de la DA 24ª LCSP (salvo en supuestos de urgencia) ejecutar contratos de obra en zonas o núcleos urbanos. No obstante, en la misma Resolución, ya matizamos que el penúltimo párrafo de la citada DA: "ampara la ejecución por Tragsa de contratos de servicios ("asistencias y servicios") pero no de obras". Por tanto, precisamente en aplicación de esta disposición, debemos ahora declarar que TRAGSATEC puede asumir encargos de asistencias y servicios técnicos en zonas o núcleos urbanos."

En el mismo sentido se ha pronunciado la **Abogacía General del Estado en el informe 20/20 (R-742/2020), de 21 de septiembre**:

"Pues bien, la alusión a "otros sectores de la actividad administrativa" no puede entenderse, en la interpretación gramatical y del contexto del párrafo segundo de la letra j) del apartado 4 de la disposición adicional de referencia, sino en el sentido de que los aludidos cometidos o funciones materiales se efectúen en sectores diferentes del agrícola, ganadero, forestal, pesquero y medioambiental, que son precisamente a los que se refiere, por remisión a los epígrafes a) a i), la regla o proposición contenida en el inciso inicial. La justificación de esta actuación de Tragsa y Tragsatec en estos otros ámbitos o sectores distintos del agrícola, ganadero, forestal, pesquero y medioambiental se contiene en la propia regla que ahora se analiza –"mediante la adaptación y aplicación de la experiencia y conocimientos desarrollados en dichos ámbitos" se refiere a los ámbitos de los epígrafes a) a i) del apartado 4 de la disposición adicional en cuestión-. En efecto, se ha estimado conveniente por el legislador que la experiencia y conocimiento que ambas sociedades mercantiles estatales han adquirido en tareas de planificación, organización, desarrollo, innovación, gestión, supervisión, etc. en los sectores agrícola, ganadero, forestal, pesquero y medioambiental se aprovechen para tareas o funciones de igual contenido material, pero en otros sectores o ámbitos sobre los que se proyecta también la actividad administrativa y que, por tanto, son distintos de los sectores agrícola, ganadero, forestal, pesquero y medioambiental.

Es por ello por lo que resulta jurídicamente admisible que Tragsa y Tragsatec realicen actividades constitutivas de prestaciones propias del contrato de servicios y consistentes en tareas de gestión, administración, supervisión o control, planificación, organización, etc. al margen o fuera de los sectores en los que característicamente actúan ambas sociedades (agrícola, ganadero, forestal, pesquero y medioambiental)."

Y a idénticas conclusiones se llega en los informes de la Abogacía del Estado nº 30/2021, de 9 de marzo, y en el informe 71/2021, de 29 de abril.

Por ello, se considera que TRAGSA puede realizar determinados servicios, como por ejemplo, el del tratamiento de residuos sólidos urbanos (expediente 0550123 en la página 25), además de que, conforme a **Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular**, esta actuación tiene un evidente carácter medioambiental, la gestión y tratamiento de residuos de origen animal, vegetal y mineral se incluye expresamente en la **letra h) del apartado cuarto de la Disposición Adicional 24ª de la LCSP**, que señala textualmente:

“h) La recogida, transporte, almacenamiento, transformación, valorización, gestión y eliminación de productos, subproductos y residuos de origen animal, vegetal y mineral.”

Por lo que, en consecuencia, si no se entendiera que la actividad de tratamiento de residuos urbanos es una actividad de conservación y protección del medio natural y medioambiental, TRAGSA, en cualquier caso, podría ejecutarla, ya que, al tener experiencia en gestión de residuos animales, vegetales y minerales, puede aplicar su experiencia a otros sectores de la actividad administrativa.

En consecuencia, puede concluirse que la realización de un encargo a un medio propio debe ser motivada en los mismos términos en que deba justificarse la convocatoria de un procedimiento de licitación, sin que quepa exigirse una justificación adicional a la exigida para los contratos.

TRAGSA recibe, de los poderes adjudicadores respecto de los que ostenta la condición de medio propio, encargos para la ejecución de actuaciones incluidas en su objeto social, el cual no está delimitado por el ámbito territorial en que se ejecutan, sino por el funcional, pudiendo realizar actividades destinadas al desarrollo rural, así como aplicar la experiencia adquirida en sus ámbitos propios de actuación a otros sectores de la actividad administrativa.

RECOMENDACIÓN N^o 2

Se recomienda que los encargos formulados a TRAGSA y ejecutados por TRAGSATEC, así como los recibidos por ésta y finalmente llevados a la práctica por TRAGSA, vayan acompañados de una memoria explicativa que justifique suficientemente los motivos por los que estas actuaciones se ejecutan por una empresa diferente de la destinataria del encargo.

Con relación a esta segunda recomendación, en primer lugar, debe indicarse que los poderes adjudicadores de los que TRAGSA y TRAGSATEC son medios propios realizan encargos a cada una de ellas, en atención al objeto social de las mismas definido en sus respectivos estatutos sociales.

El procedimiento interno del Grupo Tragsa “GPR.01 GESTIÓN DE LA PRODUCCIÓN: ENCARGOS Y CONTRATOS DE TRABAJO” define las “**Actuaciones Coordinadas**” como aquellos encargos de la Administración que han de ser ejecutados por más de una empresa del Grupo. Cada actuación coordinada consta de una actuación origen en la empresa que recibe el encargo, sobre la que recae la responsabilidad mercantil (producción global, facturación y gestión de cobros a la Administración), y una o varias actuaciones asociadas a ejecutar por otra/s empresa/s del Grupo.

El mismo procedimiento define “**Encargo entre empresas del Grupo**” como aquel encargo realizado a una empresa del Grupo para ser ejecutado por otra empresa del Grupo.

El procedimiento interno “GPR.02 GESTIÓN DE LA PRODUCCIÓN: GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS ENCARGOS Y CONTRATOS DE TRABAJO” determina lo siguiente:

(...) Ante la posibilidad de que las actuaciones encargadas al Grupo Tragsa puedan ser ejecutadas por varias empresas del Grupo o Unidades de la misma empresa, se deben seguir los siguientes criterios de asignación de actuaciones:

- *Las Unidades Territoriales son las responsables en su ámbito territorial de actuación de canalizar las actuaciones, en función de la disponibilidad de recursos que, por parte de las diferentes Administraciones, se realicen al Grupo TRAGSA, mientras que esta responsabilidad corresponderá a la Dirección cuando el ámbito territorial afecte a varias Unidades Territoriales, no esté definido, o así lo decida por las singulares características de la actuación. En caso de divergencia en los criterios de asignación, decidirá la Dirección.*

- *Para las actuaciones que por su naturaleza sean de ejecución de obras, la empresa a quien corresponde su realización es TRAGSA.*
- *El criterio general para la asignación de las actuaciones de servicios debe ser su naturaleza, esto es: cuando el servicio sea considerado como consultoría o asistencia técnica, o bien tenga carácter tecnológico, la empresa que habrá de ejecutarlo preferentemente será TRAGSATEC. En el resto de los casos, la ejecución corresponderá preferentemente a TRAGSA. En caso de discrepancia sobre la asignación de los trabajos, las Direcciones acordarán, con la coordinación de la Presidencia del Grupo, los criterios a seguir.*
- *En todo caso, corresponderá a los responsables de las unidades productivas efectuar las gestiones necesarias con las Administraciones, con el fin de lograr que las actuaciones sean encargadas a la empresa del Grupo que corresponda de acuerdo con los criterios aquí expuestos. (...)*

Este reparto de funciones y/o de encargos está además ajustado a los objetos sociales de las dos empresas TRAGSA y TRAGSATEC, tal y como consta en sus Estatutos.

Por ello, y de acuerdo con lo establecido en el antes mencionado procedimiento interno GPR01, cuando en la ejecución de un determinado encargo por una de las empresas del Grupo, en razón a la materia a ejecutar y/o por los recursos humanos y materiales que es preciso desplegar, precisa del concurso de otra empresa del Grupo, procederá como sigue:

(...) Todos los trabajos que una empresa del Grupo encargue a otra, deberán estar soportados mediante un documento, en el que se especificará, como mínimo:

- *Identificación de las actuaciones, de la empresa que encarga y de la que recibe el encargo.*
- *Relación valorada de los trabajos a realizar, si el encargo no es por la totalidad o no está perfectamente definido en el Presupuesto de la Administración.*

Para ello se utilizará el anejo nº 5 "Encargo entre empresas del Grupo", siendo obligado para una mejor identificación de los trabajos encomendados, adjuntar cualquier documento adicional que pueda ser de interés. Asimismo, dicho anejo deberá ir firmado por los Directores correspondientes. No se podrá iniciar ningún trabajo que no cumpla este requisito.

Cuando se trate de actuaciones encargadas por la Administración, se adjuntará también copia del encargo recibido.

En el caso de encargos entre empresas, de unidades perfectamente identificables del encargo inicial del cliente/Administración, las cantidades máximas a encargar a la actuación asociada, siempre serán iguales o inferiores a las unidades pendientes de realizar en el momento del encargo.

Toda actuación (asociada) ejecutada por encargo de otra empresa del Grupo, tendrá como único cliente a la empresa que ha realizado dicho encargo.

Si el presupuesto del encargo está desglosado permitiendo discernir qué parte de los trabajos se deben ejecutar por cada empresa del Grupo, el encargo se ajustará, a lo presupuestado por la Administración.

Si el presupuesto del encargo no está desglosado, no se puede desglosar o se trata de trabajos no especificados en el encargo, será necesario que se establezca un acuerdo entre empresas para definir las actividades, siendo obligatorio presupuestar dichas actividades según el sistema de tarifas y, si no fuera posible, según la valoración que acuerden las empresas. (...)

De acuerdo con lo que antecede, los encargos que pueden ser ejecutados por ambas empresas atienden por tanto a razones de experiencia y campo de actividad relacionados con la naturaleza de las actuaciones, así como de disponibilidad de los recursos necesarios para la ejecución, constanding en ellos las actividades encargadas y su valoración, que normalmente en encargos de la Administración, se corresponden con partes identificables en ellos y valorados a los precios que la Administración estableció, según el sistema de Tarifas.

La definición de actividades a ejecutar y su valoración, junto con la documentación anexa que soporta estos encargos a ambas empresas justifican de forma clara la motivación de éstos (redacción de proyecto, Coordinación de Seguridad y Salud, Asistencias a la Dirección Facultativa, Estudios Técnicos, etc.).

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, debe concluirse indicando que TRAGSA realizará una modificación en el procedimiento GPR01 para que conste de forma expresa en el Anejo 5 la justificación del encargo a las empresas, que no es otra que la relacionada con los campos de actividad propios de cada empresa.

RECOMENDACIÓN N° 3

Sería aconsejable que TRAGSA se abstuviera de realizar actividades en determinados ámbitos de actuación, cuando existan otros medios propios que tienen una especialización mayor en esos ámbitos.

El análisis de esta recomendación está íntimamente relacionado con la interpretación que debe realizarse de las funciones descritas en los **apartados 1, 4 y 5 de la Disposición Adicional 24ª de la LCSP**, en los términos de las resoluciones y sentencias anteriormente mencionadas, de forma que, por ello, se entiende que TRAGSA no recibe encargos en los que se ordena la ejecución de actuaciones que sobrepasan su ámbito objetivo, de forma que no se está de acuerdo con la afirmación contenida en la página 30 en la que se indica que la amplitud y diversidad de actuaciones que se le encargan, más allá de su ámbito objetivo, lleva a aparejada una necesidad de medios superior a la que se tuvo en consideración cuando se constituyó como medio propio de la Administración General del Estado, ya que, el incremento de la necesidad de medios solo obedece a que se ha producido un incremento de encargos dentro de las funciones descritas en la **Disposición Adicional 24ª de la LCSP**, de forma que si éstas tienen una mayor amplitud que las definidas en el momento de la constitución de TRAGSA en el año 1977, no es una cuestión que le sea imputable a la dirección y organización interna de la empresa, sino al legislador.

Es por ello, que la causa de esta recomendación, así como el desarrollo que sobre la misma se contiene en la página 31 (*A la vista de las actuaciones que acomete, puede afirmarse que TRAGSA ha perdido su especialidad y naturaleza como medio propio, que se creó para la consecución de los objetivos de reforma y desarrollo agrario, forestal y de conservación de la naturaleza. Teniendo en cuenta el gran número de medios propios con los que cuenta la Administración, no se justifica el crecimiento de las actuaciones en los diferentes ámbitos de actividad del medio propio, siendo imprescindible mantener la especialización en todos ellos*) no le puede ser reprochado a TRAGSA, ya que ejecuta las funciones que ha establecido el legislador, y además, la oportunidad de decidir si una actuación debe ejecutarse por este medio propio o no, tampoco le compete, sino que es el órgano encargante el que, en cada situación concreta, elige entre sus medios, cual es el más óptimo para la consecución del interés público perseguido.

En consecuencia, debe concluirse que son los poderes adjudicadores, en atención a la pluralidad de medios propios existentes, los que deciden en cada momento cuál es el más idóneo para la satisfacción de sus intereses públicos.

RECOMENDACIÓN Nª 4

Sería deseable que, de no haberse podido formalizar el encargo por razones de emergencia previamente a la ejecución, TRAGSA procure que se formalice en cuanto sea posible, a los efectos de establecer las cláusulas que deben regular estos encargos, en especial, en lo relativo a su seguimiento y control.

Como se indica en el anteproyecto (página 18) en la LCSP no existe ninguna regulación de los encargos de emergencia en la LCSP, si bien sí se contiene una regulación específica en el **apartado 3 del artículo 4 del Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero, por el que se regula el régimen jurídico de TRAGSA y su filial TRAGSATEC.**

En dicho apartado se establece expresamente:

“3. En las situaciones de emergencia, en las que las administraciones públicas deban actuar de manera inmediata, podrán disponer o movilizar directamente de los medios de TRAGSA y de su filial TRAGSATEC que se requieran, ordenándoles las actuaciones necesarias para conseguir la más eficaz protección de las personas, los bienes y el mantenimiento de los servicios, sin sujeción al régimen administrativo ordinario de actuación previsto en los artículos 10 y siguientes de este real decreto. A tal fin, dichos medios se integrarán en los dispositivos existentes de prevención de riesgos, incorporándose a sus planes de actuación y asumiendo los protocolos de aplicación.”

En el **artículo 10 del Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero**, se regulan los requisitos para la preparación y formalización del encargo, entre los que se indican que, el poder adjudicador deberá haber realizado los preceptivos trámites técnicos, presupuestarios y de control y aprobación del gasto, y que el encargo deberá ser objeto de formalización en un documento en el que figurará, entre otros, la denominación del encargo, su objeto, el plazo de ejecución, las anualidades presupuestarias con sus correspondientes importes, los períodos de certificación o en su caso recepción que procedan y el cargo de la persona designada por el poder adjudicador que confiere el encargo como director de los trabajos.

Es decir, que, si existe una situación de emergencia declarada por el poder adjudicador, que es comunicada a TRAGSA, ésta tiene que actuar de manera inmediata sin que sea necesario, ni, por tanto, pueda exigir la formalización de un documento con los requisitos establecidos en el **artículo 10 del RD 69/2019**, ya que, expresamente en este precepto se indica expresamente que no es necesario.

No obstante, en la práctica, en la mayoría de las órdenes de actuación que recibe TRAGSA en caso de emergencia, se incluyen muchos de los datos que se establecen en el **artículo 10 del RD 69/2019**, para formalización de encargos, si bien, como se ha indicado anteriormente, en virtud de la obligación que tiene TRAGSA de actuar en estas situaciones, no puede exigir, ni en el momento de la declaración de emergencia, ni posteriormente cuando continua actuando en virtud de la misma, la formalización de un encargo.

Respecto a las ampliaciones de las emergencias a las que alude la conclusión 6, debe indicarse que la adecuación de la calificación de la misma por parte del órgano encargante no puede valorarse por TRAGSA, es decir, TRAGSA una vez recibida una declaración de emergencia o ampliación de la misma por parte del órgano competente para su realización, debe actuar de manera inmediata como se establece en su normativa reguladora, sin que pueda calificar si la situación existente es un acontecimiento catastrófico, supone un grave peligro o afecta a la defensa nacional.

Lo mismo ocurre respecto de las declaraciones de urgencia. Es el poder adjudicador el que analiza si existe una necesidad inaplazable o es precisa la realización urgente de una obra o la prestación de un servicio por razones de interés público, desconociéndose por TRAGSA la justificación que para la realización de este tipo de encargos se incluye en el expediente administrativo, si bien, debe aclararse que la forma de actuación de TRAGSA en caso de situaciones de urgencia no difiere de la de los encargos “ordinarios”, ya que, si bien la declaración de emergencia supone que TRAGSA, asimismo, realiza las contrataciones que precise como poder adjudicador al amparo del **artículo 120 de la LCSP**, en situaciones de urgencia no le resulta aplicable la reducción de plazos establecidos en la Ley, ni establece un sistema especial de ejecución diferente, sin perjuicio del cumplimiento de los plazos más perentorios que le haya ordenado el órgano encargante.

Respecto al desarrollo que se realiza de la letra j) del apartado 4 de la Disposición adicional 24ª, con relación a la urgencia, en los estatutos sociales, debe indicarse que la urgencia no se limita

a los dos puntos indicados (licitaciones desiertas y resoluciones de contratos), sino que estos son ejemplos de supuestos en los que se puede apreciar la concurrencia de una situación de urgencia.

Asimismo, se indica en el anteproyecto de informe de fiscalización, que en algunas ocasiones en las que TRAGSA actúa como consecuencia de haber quedado un procedimiento de licitación desierto o haberse resuelto un contrato por incumplimiento culpable del contratista, las actuaciones encargadas no encajan en el objeto social de la sociedad.

Respecto a esta interpretación deben tenerse en cuenta dos circunstancias. En primer lugar, la dicción del artículo 2 de los estatutos sociales que señala que *“en relación con cualquier obra o servicio, se considerará la vía de urgencia, independientemente de su ámbito territorial o de la tipología de la actuación”*, por lo que debe entenderse que TRAGSA puede realizar actuaciones de un tipo distinto a las de las funciones descritas en dicho artículo y en la Disposición Adicional 24^a de la LCSP; y en segundo lugar, que este apartado introduce una especialidad para estos supuestos, de forma que, si TRAGSA solo pudiera actuar en casos de urgencia desarrollando actuaciones claramente integradas en sus funciones, no tendría razón de ser este párrafo del artículo 2, ya que, está claro que puede desarrollar las mismas, exista o no urgencia, y que puede ser movilizada en casos de urgencia o de emergencia para cualquier tipo de actuación. Así se interpretó en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que se ha reproducido en la página 10 de las presentes alegaciones.

Por otro lado, en cuanto al tiempo transcurrido entre la declaración de desierto de un procedimiento de licitación o la resolución de un contrato, y el encargo a TRAGSA, o a la concurrencia o acreditación de estas circunstancias, se entiende que es una cuestión que debe cumplir el órgano encargante sin que TRAGSA puede verificar esto ni tampoco pueda no ejecutar la orden de encargo que recibe en el que se alude expresamente a la existencia de estas circunstancias.

En conclusión, si bien el Real Decreto 69/2019, prevé que no se aplique el régimen ordinario de actuación a situaciones de emergencia, podría ser recomendable estudiar una posible modificación del citado Real Decreto y, en su caso, de la Disposición Adicional 24^a de la LCSP para definir y aclarar los encargos a TRAGSA en caso de urgencia y de emergencia.

RECOMENDACIÓN N^º 5

Ante la ausencia de regulación de los expedientes de encargos por razón de urgencia, sería recomendable que TRAGSA o TRAGSATEC, según los casos, al recibir el encargo del que fueran objeto, recabaran de los correspondientes poderes adjudicadores la justificación de que concurren circunstancias que fundamentan la situación de urgencia.

Con respecto a esta alegación se reiteran las alegaciones con relación a la recomendación n^º 4 sobre la competencia de su declaración al órgano encargante, así como a que carece de incidencia en la ejecución del encargo.

RECOMENDACIÓN N^º 6

Sería recomendable que TRAGSA evite aceptar encargos bajo esta modalidad de convenios, debido a que no cumplen con el requisito de control establecido para los medios propios al permitir que cualquier entidad que no ejerce ningún tipo de control sobre TRAGSA pueda beneficiarse de un medio propio de otra Administración y eludir la contratación.

En primer lugar, se cuestiona en el informe la viabilidad de los convenios entre Ayuntamientos y Administraciones Públicas de las que TRAGSA es medio propio, En relación a ello hay que indicar, que los mismos son una manifestación del principio de cooperación y colaboración entre entidades del sector público.

El principio de cooperación interadministrativa, como principio inspirador del funcionamiento del sector público, está reconocido tanto en el derecho comunitario (en este caso, específicamente con relación a la contratación pública), como en la legislación española.

Así, en materia de contratación pública, la **Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014**, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, en sus considerandos establece:

“31.- Esta precisión debe guiarse por los principios establecidos en la correspondiente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El hecho de que las dos partes de un acuerdo sean poderes públicos no excluye por sí mismo la aplicación de las normas de contratación.”

No obstante, la aplicación de las normas de contratación pública no debe interferir con la libertad de los poderes públicos para ejercer las funciones de servicio público que le han sido conferidas utilizando sus propios recursos, lo cual incluye la posibilidad de cooperación con otros poderes públicos.”

...

“33.- Los poderes adjudicadores han de poder optar por prestar de manera conjunta sus servicios públicos mediante cooperación sin verse obligados a adoptar una forma jurídica particular. Dicha cooperación puede abarcar todo tipo de actividades relacionadas con la ejecución de los servicios y responsabilidades que hayan sido asignadas a los poderes participantes o que estos hayan asumido, como las tareas obligatorias o facultativas de las autoridades locales o regionales o los servicios conferidos a organismos específicos de Derecho público. Los servicios prestados por los distintos poderes participantes no han de ser necesariamente idénticos; también pueden ser complementarios.

...

Con el fin de cumplir esas condiciones, la cooperación debe estar basada en un concepto cooperador. Mientras se hayan contraído compromisos de contribuir a la ejecución cooperativa del servicio público de que se trate, **no es necesario que todos los poderes participantes asuman la ejecución de las principales obligaciones contractuales.** Además, la ejecución de la cooperación, incluidas todas las transferencias financieras entre los poderes adjudicadores participantes, debe únicamente regirse por consideraciones de interés público.”

Y en el artículo 12, apartado 4:

“4. Un contrato celebrado exclusivamente entre dos o más poderes adjudicadores quedará fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva, cuando se cumplan todas y cada una de las condiciones siguientes:

- a) que el contrato establezca o desarrolle una cooperación entre los poderes adjudicadores participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos que tienen en común;*
- b) que el desarrollo de dicha cooperación se guíe únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público, y*
- c) que los poderes adjudicadores participantes realicen en el mercado abierto menos del 20 % de las actividades objeto de la cooperación.”*

En cuanto a la interpretación jurisprudencial de lo establecido en la Directiva sobre esta materia, la **Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 28 de mayo de 2020**, señala:

“ 62.- Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2014/4 debe interpretarse en el sentido de que una cooperación entre poderes adjudicadores puede quedar excluida del ámbito de aplicación de las normas de

contratación públicas previstas en la Directiva cuando tal cooperación recaiga sobre actividades de apoyo a los servicios públicos que han de prestar, incluso de forma individual, cada uno de los socios de esa cooperación, siempre y cuando tales actividades de apoyo contribuyan a la realización efectiva de los referidos servicios públicos.

Asimismo, en la jurisprudencia comunitaria se viene admitiendo que una entidad pública asuma competencias o funciones de otras entidades, y para poder desarrollarlas actúe como poder adjudicador de dicha función, para satisfacer las necesidades de todos ellos. Solo se exige que exista un control sobre la actividad y que se adopten las medidas necesarias para evitar cualquier menoscabo de la competencia.

En este sentido, la **Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 28 de mayo de 2020**, concluye:

77.- Un convenio de colaboración a tenor del cual los municipios parte en él transfieren a uno de ellos la responsabilidad de la organización de servicios en favor de estos municipios permite considerar, con ocasión de adjudicaciones posteriores a dicha transferencia que dicho municipio es el poder adjudicador y lo faculta para confiar, sin licitación previa, a una entidad “in house” la prestación de servicios que no solo satisfacen sus propias necesidades, sino también las de los demás municipios parte en dicho convenio, aun cuando, sin esa transferencia de competencias, los citados municipios hubieran debido satisfacer ellos mismos sus propias necesidades”.

En atención a lo anteriormente expuesto, resulta conforme al Derecho y jurisprudencia comunitaria los convenios de aportación entre Ayuntamientos y Administraciones de las que TRAGSA es medio propio, basándose en el principio de cooperación entre Administraciones, para la consecución de un interés común, utilizando para ello un medio del que disponen (TRAGSA), que no realiza actividad en el mercado.

Respecto al reflejo de la cooperación en el ámbito de la legislación española, el **artículo 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP)** regulan los convenios, indicándose que deberán mejorar la eficiencia de la gestión pública, y facilitar la utilización conjunta de bienes y servicios.

Asimismo, en el **artículo 31 de la LCSP**, como manifestación del ejercicio de la potestad de autoorganización de la Administración, se prevé que las entidades pertenecientes al sector público cooperen entre sí, sin que el resultado de la cooperación pueda calificarse de contractual, mediante sistemas de colaboración horizontal, previa celebración de los correspondientes

convenios.

En el **artículo 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local** se regula la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban, para mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Pues bien, dentro de la regulación del régimen jurídico de TRAGSA, concretamente en el **artículo 5 del RD 69/2019, de 15 de febrero, por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y su filial TRAGSATEC**, también se consagra la cooperación entre Administraciones en los términos siguientes, acordes con la legislación y jurisprudencia comunitaria:

“Artículo 5. Medio propio personificado y servicio técnico en las relaciones de cooperación entre administraciones públicas o entidades del sector público.

1. TRAGSA y su filial TRAGSATEC, en virtud de su condición de medios propios personificados y servicios técnicos, podrán ser aportadas por las administraciones públicas en sus relaciones de cooperación con otras administraciones o entidades del sector público.

2. Esta relación de cooperación se instrumentará a través de un convenio entre las entidades participantes que especificará el interés público común que justifique la suscripción del convenio, las actuaciones a desarrollar y la aportación de cada una de las partes.

3. Las administraciones públicas comunicarán a TRAGSA y a su filial TRAGSATEC la suscripción de estos convenios y le encargarán las actuaciones necesarias para la ejecución de lo dispuesto en los mismos.”

Con relación al examen de este artículo, lo primero que debe indicarse es que responde a la finalidad de que un medio propio de diversas Administraciones Territoriales pueda contribuir a la satisfacción del interés público común que persigan las Administraciones de las que TRAGSA es medio propio y otras entidades del sector público que, en un determinado momento, precisen la cooperación de otras Administraciones, la llamada cooperación horizontal (artículo 31 LCSP), materializándose en el citado artículo 5 del RD 69/2019, ese principio de cooperación previsto, con carácter general, en distintas normas y mediante la ejecución de la actividad

objeto de convenio a través de un encargo a medio propio de una de las Administraciones participantes en el convenio, que es la llamada cooperación vertical, que lo pone a disposición de las otras para el cumplimiento del objeto del convenio. Esto ha sido ampliamente admitido por la jurisprudencia del TJUE (STJUE ISE-Colonia, de 28 de mayo de 2020 (asunto C-796/18) y STJUE Porin (Finlandia), de 18 de junio de 2020 (asunto C-328/19), entre otras.

A esta conclusión también se llega analizado la **sentencia nº 844 de 29 de junio de 2022, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo** que señala:

“No puede aceptarse la interpretación que efectúa la parte al afirmar que la prestación del servicio integral del agua de cada ayuntamiento no puede considerarse de interés común a los restantes ayuntamientos de la provincia, sino tan solo al propio ayuntamiento y a la Diputación provincial, en virtud de sus competencias de asistencia y colaboración con los municipios. Antes al contrario, esta Sala considera que la prestación del citado servicio de agua en los ayuntamientos provinciales es un servicio que puede calificarse de interés común a todos ellos, pues la intervención de la Diputación en virtud de las referidas competencias de asistencia y coordinación puede redundar en una mayor eficiencia en la prestación del servicio a la generalidad de los ayuntamientos, en economías de escala, en la posibilidad de abordar infraestructuras o instalaciones de uso común para varios de los Ayuntamientos y, en general, de cualquier forma en que la asunción centralizada y coordinada de dicho servicio pueda redundar en beneficio de una mejor prestación del mismo. Con ello se cumple también la exigencia del artículo 57 de la LBRL de que la constitución de un consorcio responda a razones de eficiencia económica.

.....

no vemos óbice para que una entidad pública acuda a otra con el fin de gestionar un servicio de su competencia, máxime cuando se realiza a través de fórmulas administrativas previstas en la legislación, bien sean Convenios, encomiendas de gestión, etc. De lo hasta aquí expuesto y entendiendo que no existe ningún fraude y que el modo de gestión posee cobijo en la contratación "in house providing" la consecuencia no debe ser otra que la de desestimar el recurso por los motivos expuestos.

Este Tribunal está de acuerdo con los razonamientos de la Resolución recurrida y que nos hallamos ante un convenio bien para ejecución con medio propio o colaboración horizontal, y está excluido de la Ley de Contratos, que ya en la sentencia anteriormente citada, fue avalada su legalidad...”

La anteriormente citada **Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 28 de mayo de 2020** explica esta cuestión señalando:

“57.- Como señaló, en esencia, el Abogado General en el punto 71 de sus conclusiones, de este modo dicha disposición se limita a mencionar una comunidad de objetivos, sin exigir la prestación

conjunta de un mismo servicio público. En efecto, como se desprende del considerando 33, párrafo primero de la Directiva 2014/24, “los servicios prestados por los distintos poderes participantes [en tal cooperación] no han de ser necesariamente idénticos; también pueden ser complementarios”. No resulta indispensable, por tanto, que la actividad de servicio público sea realizada conjuntamente por las entidades públicas que participan en la cooperación”.

58.- De ello se deduce que el artículo 12, apartado 4, letra a), de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que se autoriza indistintamente a los poderes adjudicadores participantes a realizar, bien sea conjuntamente o bien individualmente cada uno de ellos una misión de servicio público, siempre que su cooperación permita alcanzar objetivos de interés común.

60.- Pues bien, es preciso hacer constar que la expresión “todo tipo de actividades” puede abarcar una actividad de apoyo a un servicio público, siempre que esa actividad de apoyo contribuya a la realización efectiva de la misión de servicio público objeto de la cooperación entre los poderes adjudicadores participantes. El considerado 33, párrafo tercero, de la Directiva 2014/24 establece, en efecto, que “mientras se haya contraído compromisos de contribuir a la ejecución cooperativa del servicio público de que se trate, no es necesario que todos los poderes adjudicadores participantes asuman a la ejecución de las principales obligaciones contractuales.”

Asimismo, debe ponerse de manifiesto que la legalidad de los convenios de aportación fue analizada por **la Sentencia de 15 de marzo de 2017 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, sección 1ª, de la Audiencia Nacional (JUR\2017205570)**, en la que se analiza la conformidad a Derecho del encargo realizado a TRAGSATEC para la gestión del servicio público mancomunado de recogida de animales domésticos abandonados y la gestión y mantenimiento del centro de recogida, en virtud de un convenio de colaboración suscrito entre Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y el Pleno de la Mancomunidad de Concellos de la Comarca de Ferrol, se señala:

“.. la Mancomunidad opta por celebrar un Convenio para la gestión del mismo servicio con el Ministerio de Agricultura, que aporta como medio propio instrumental a TRAGSA para la ejecución de su contenido, con las especificaciones y condiciones que se recogen en el Anexo I.

*En estas condiciones procede rechazar el primer grupo de alegaciones, que cuestionaba que el servicio de que se trata pudiera ser realizado al margen de la legislación de contratos del sector público, acudiendo a la contratación doméstica, **ya que no se utiliza por la Mancomunidad a TRAGSA como medio propio**, lo que no tendría encaje en el régimen jurídico de la misma, como señala el demandante, **sino que es el Ministerio de Agricultura, de quien depende y sobre la que mantiene un control total de su actividad, el que por medio de una encomienda de gestión de obligatorio cumplimiento para TRAGSA, cuyo capital es de titularidad pública en su totalidad,***

lleva a cabo la actividad en la forma mencionada, es decir, por medio de un Convenio de colaboración; si esta posibilidad es o no ajustada a derecho se examinará a continuación, pero lo que importa ahora señalar es que la opción elegida reúne los requisitos exigidos por la jurisprudencia comunitaria y nacional.

La posibilidad de que la Administración General del Estado pueda aportar a TRAGSA en sus relaciones de colaboración con otras Administraciones públicas, como la Mancomunidad codemandada, se encuentra expresamente contemplada en el Real Decreto 1072/2010, de 8 de agosto, por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y sus filiales, cuyo artículo segundo, en lo que aquí interesa, es del siguiente tenor:

Artículo 2. Régimen jurídico

4. TRAGSA y sus filiales, en virtud de su condición de medios propios instrumentales, podrán ser aportadas por la Administración General del Estado o las comunidades autónomas en sus relaciones de cooperación con otras Administraciones o sujetos jurídico-públicos.

Esta relación de cooperación se instrumentará a través de un convenio de colaboración entre las Administraciones o sujetos jurídico-públicos interesados, que especificará el interés público común que justifique la suscripción del convenio, las actuaciones a desarrollar, y la aportación de cada una de las partes.

El Estado o la comunidad autónoma comunicarán a TRAGSA y a sus filiales la suscripción de estos convenios y le encomendarán las actuaciones necesarias para la ejecución de lo dispuesto en los mismos.

Este artículo 2, en su apartado 4, citado en el expositivo Cuarto del Convenio, contiene la habilitación normativa que lo ampara; el demandante considera, sin embargo, que el Convenio no es un instrumento jurídico válido para la puesta a disposición y encargo de un servicio público municipal; frente a esta consideración, el artículo 57.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985, 799 y 1372), de Bases de Régimen Local, contempla la posibilidad, con carácter general, de acudir a los convenios para materializar la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, del que la norma reglamentaria citada viene a ser una expresión más concreta, en cuanto contempla la posibilidad de que, en el ámbito de dichos convenios, las Administraciones estatal o autonómica puedan aportar sus medios propios instrumentales, y no queda excluida la gestión de servicios municipales concretos, siempre que en el convenio quede justificado el interés público común, las actividades a desarrollar y la aportación de cada una de las partes. Finalmente, esta forma de cooperación no es contraria las normas comunitarias sobre contratación pública, siempre que se cumplan, como es el caso, los requisitos antes examinados.

El citado convenio de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y el Pleno de la Mancomunidad de Concellos de la Comarca de Ferrol, fue realizado al amparo del **artículo 2.4 del Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto, por el que se**

desarrolla el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima, y de sus filiales, que fue derogado por el actualmente vigente **Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero, por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y TRAGSATEC,** si bien, su redacción es prácticamente idéntica al artículo 5 de éste último, estableciéndose en ambos supuestos que las sociedades del Grupo TRAGSA pueden ser aportadas por Administraciones territoriales de las que son medios propios a otras Administraciones o sujeto jurídico-públicos; que la cooperación se instrumentará a través de un convenio entre las entidades participantes que especificará el interés público común que justifique la suscripción del convenio, las actuaciones a desarrollar y la aportación de cada una de las partes.

En segundo lugar, en cuanto a la referencia en el informe a los convenios de colaboración con las comunidades de regantes, interesa resaltar que en la actualidad no existe ningún convenio en vigor suscrito con las mismas, de forma que cuando TRAGSA realiza actuaciones para comunidades de regantes se procede a la formalización de un contrato, al no tener las comunidades de regantes la condición de poderes adjudicadores respecto a los que TRAGSA tenga la condición de medio propio.

En este sentido debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el **artículo 32.4.b) de la LCSP**, TRAGSA debe realizar el 80% de su actividad en el ejercicio de los cometidos que le son confiados por los poderes adjudicadores respecto de las que ostenta la condición de medio propio, y debido a que TRAGSA no es medio propio de las Comunidades de Regantes, las actuaciones que realiza para la misma son calificadas internamente como no obligatorias.

Si bien inicialmente, como se indica en el anteproyecto, el TACRC, en la resolución de 5 de febrero de 2014, indicó que las Comunidades de Regantes son poderes adjudicadores, en la actualidad ya no se le reconoce ese carácter (como se indica en la **Resolución 1086/2019, de 30 de septiembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales**; en las **Resoluciones 12/2019 y 13/2019, de 22 de enero de 2019, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía**; y en el **Informe 5/2020, de 6 de noviembre, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana**), al no reunir los requisitos establecidos para ello en el artículo 3.3 d) de la LCSP, en cuanto ningún poder adjudicador financia mayoritariamente su actividad, controla su

gestión o nombra a la mitad de los miembros de administración, dirección o vigilancia. Por tanto, las comunidades de regantes no hacen encargos a TRAGSA, sino solo pueden hacer contratos privados con la misma, como acertadamente se indica en el anteproyecto, si bien, erróneamente se utilizaba la forma de convenio para realizar trabajos para dichas Comunidades, lo que ha sido subsanado en las últimas actuaciones realizadas para las mismas.

Seguidamente, se reproducen los puntos más relevantes de las resoluciones e informes citados.

En el citado **informe 5/2020, de 6 de noviembre, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana**, se establece:

“1.- Las comunidades de regantes, poder adjudicador

La Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública recoge las notas características del poder adjudicador concepto autónomo del derecho comunitario tras la amplia interpretación jurisprudencial europea.

Así en su art. 2 establece

A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1) «Poderes adjudicadores»: el Estado, las autoridades regionales o locales, los organismos de Derecho público o las asociaciones formadas por uno o varios de dichos poderes o uno o varios de dichos organismos de Derecho público.

Sentado claramente en los apartados 2 y 3 del citado art. las autoridades, órganos y organismos estatales y poderes subcentrales, define en su apartado 4 el concepto de organismo de derecho públicos

“a) que se haya creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil;

b) que esté dotado de personalidad jurídica propia, y

c) que esté financiado mayoritariamente por el Estado, las autoridades regionales o locales, u otros organismos de Derecho público, o cuya gestión esté sujeta a la supervisión de dichas autoridades u organismos, o que tenga un órgano de administración, de dirección o de supervisión, en el que más de la mitad de los miembros sean nombrados por el Estado, las autoridades regionales o locales, u otros organismos de Derecho público.

Como bien ha venido a patentizar la STJUE de 5 de octubre de 2017 en el Asunto C-567/15 , LitSpecMet UAB que una entidad adquiere la condición de poder Adjudicador cuando se cumplen tres condiciones acumulativas, siendo alternativas las del apartado c).

a) Personalidad Jurídica y fines de carácter mixto público-privado

Es indiscutible que en los supuestos previstos en la legislación de Agua que las comunidades de regantes cumplen fines de interés general, así como están dotadas de personalidad jurídica al ser consideradas corporaciones de Derecho Público.

*Pero hay que hacer notar que como ha venido a recordar la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 201, las Comunidades de Regantes, aun tratándose de Entidades de Derecho Público, no están incursas en todo caso, como entendió la Sala de instancia, en la falta de legitimación prevista en art. 20 c) de la LJCA, porque, aún adscritas al Organismo de Cuenca que ejerce sobre ellas las potestades de tutela únicamente en los supuestos previstos en la Ley de Aguas, realizan fines de naturaleza mixta, referidos tanto a la consecución del interés general como a la satisfacción de los intereses privados de los comuneros, revistiendo esta última actividad analogía con las organizaciones profesionales para la defensa de los intereses económicos propios. **Esta naturaleza mixta público-privada de su actividad impide su incardinación indefectible como integrante de la Administración**, vinculada o dependiente de la misma en términos de superior jerárquico, existiendo una esfera importante de su actuación ajena e independiente de la Administración caracterizada por la consecución de los intereses privados de sus miembros.*

Y es que no olvidemos que a la ley de aguas se refiere a ellas como comunidades de usuarios y por tanto debajo de esa coraza de derecho público, el sustrato son las personas en este caso los comuneros. Lo que en tiempos vino a denominarse corporaciones sectoriales de base privada.

Fijémonos como el TS por analogía las asemeja a las organizaciones profesionales, y en concreto el TJUE en Sentencia 12 de septiembre de 2013 Asunto C-526/11 IVD GmbH & Co. KG determinó que los colegios profesionales de derecho público no eran poderes adjudicadores.

b) Financiación mayoritaria pública, órganos de administración y gestión y supervisión o control sobre su gestión

*Tampoco necesita mayor esfuerzo determinar que las comunidades de regantes **no se financian con fondos públicos**. Por el contrario, la financiación se basa única y exclusivamente en las aportaciones de los comuneros. Por tanto, una financiación netamente privada.*

Respecto al requisito relativo a que los órganos de administración y supervisión sean designados por el estado, autoridades regionales o locales nada más lejos de la realidad de las comunidades de regantes.

Si analizamos los estatutos modelo que facilita la Confederación Hidrográfica del Júcar, sus órganos de gobierno son: La Junta General de la Comunidad, la Junta de Gobierno y el Jurado de Riegos. El Presidente vicepresidente y secretario.

La reunión, con los requisitos legales, de todos los partícipes en el aprovechamiento de las aguas de la Comunidad constituye su Junta General, que es el órgano soberano de la misma, correspondiéndole además de las especialmente atribuidas por las leyes y en las Ordenanzas todas las facultades no atribuidas específicamente a algún otro órgano.

La Junta de Gobierno estará compuesta por Presidente, Vicepresidente, Secretario, y el n.º de Vocales titulares y el mismo número de Vocales suplentes que se especifique y serán designados por la Junta General.

La comunidad designará al Presidente y vicepresidente de la Junta general, que a su vez lo serán de la Junta de gobierno

Queda por tanto analizar si la nota sobre el control de su gestión o supervisión se puede afirmar de las confederaciones hidrográficas a cuya tutela se encuentran las comunidades de regantes. Difícilmente las comunidades de regantes si no reciben financiación pública y sus órganos de dirección vigilancia y gestión no son nombrados al menos en la mitad por un poder público, puede afirmarse que exista una intervención en la toma de decisiones o un control por parte de los organismos de cuenca en su actividad contractual.

En cuanto al criterio relativo al control de la gestión el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado que dicho control debe originar una dependencia del organismo de que se trate frente a los poderes públicos, equivalente a la que existe cuando se cumple uno de los otros dos criterios alternativos, a saber, que la financiación proceda mayoritariamente de los poderes públicos o que éstos nombren a la mayoría de los miembros del órgano de administración, de dirección o de vigilancia de ese organismo, permitiendo así a los poderes públicos influir en las decisiones de dicho organismo en materia de contratos públicos (sentencia de 3 de octubre de 2000 Asunto C 380-98 University of Cambridge y Sentencia de 1 de febrero de 2001 Asunto C-237/99 Comisión/Francia). En virtud de dicha jurisprudencia, queda descartada la posibilidad de considerar que se cumple el requisito de control de la gestión en el supuesto de un mero control a posteriori ya que, por definición, tal control no permite que los poderes públicos influyan en las decisiones del organismo de que se trate en materia de contratos públicos.

La normativa de aguas prevé que, en tanto en cuanto ejerzan funciones públicas, los actos de las comunidades de regantes estén sujetos al sistema de recursos administrativos previstos en la legislación administrativa y, en concreto, serán recurribles en alzada ante el organismo de cuenca los actos y acuerdos adoptados por la junta directiva y la asamblea general. En este caso estamos ante un control a posteriori que, en todo caso, solo se focalizará sobre el acuerdo o acto concreto recurrido en alzada, y no sobre la actividad general de la comunidad.

Asimismo sus estatutos debe ser aprobados por el organismo de cuenca a efectos de legalidad. Lo que se mueve más en un plano de control de legalidad que de verdadero control de gestión, siendo muy limitados los motivos por los que el organismo podría denegar la aprobación de los estatutos. Falta, por tanto, la especial intensidad del control. Como indica la STJUE de 27 de febrero de 2003 en el Asunto C-373/00 Adolf Truley GmbH "En virtud de dicha jurisprudencia, queda descartada la posibilidad de considerar que se cumple el requisito de control de la gestión en el supuesto de un mero control a posteriori ya que, por definición, tal control no permite que los poderes públicos influyan en las decisiones del organismo de que se trate en materia de contratos públicos."

2.- La respuesta del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Si bien en un primer momento el citado Tribunal confirió el carácter de poder adjudicador a las comunidades de regantes y ello por qué éstas también cumplen fines públicos en la Resolución n.º 1012/2016 de 2 de diciembre de 2016:

“Habida cuenta de lo expuesto, debe entenderse que las Comunidades de Regantes ostentan la condición de poderes adjudicadores a los efectos de la legislación de contratos del sector público en aquellos supuestos en los que actúen en gestión de fines públicos, como es el caso del contrato que nos ocupa, de obras relativas a las instalaciones de regadío. Se trata, en efecto, de entidades de derecho público, encontrándose incluidas en el sector público conforme a la genérica referencia que hace el artículo 3.1.c) del TRLCSP a cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo. Ostentan a estos efectos asimismo la consideración de Administración Pública, y por tanto de poder adjudicador, conforme al artículo 3.2.e) del TRLCSP. “

Es en la **Resolución nº 1086/2019, de 30 de septiembre de 2019**, cuando se aprecia un cambio de criterio del citado Tribunal.

“Efectivamente, la Comunidad de Regantes Lucio del Hombre no tiene la consideración de Administración pública, pues no se trata de una entidad de las previstas en el artículo 3.2 de la LCSP. Pero como sostiene dicha Comunidad, tampoco puede tener la consideración de poder adjudicador, dado que no reúne los requisitos establecidos en el artículo 3.3.d) de la LCSP: “3. Se considerarán poderes adjudicadores, a efectos de esta Ley, las siguientes entidades: d) Todas las demás entidades con personalidad jurídica propia distintas de las expresadas en las letras anteriores que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3, bien financien mayoritariamente su actividad; bien controlen su gestión; o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.” Y ello porque, como figura en los estatutos de la Comunidad de Regantes Lucio del Hombre, no existe ningún sujeto que, teniendo legalmente la consideración de poder adjudicador, financie mayoritariamente su actividad; controle su gestión; o bien nombre a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

Efectivamente, según los referidos estatutos, la Comunidad está participada por los hermanos en un 7,8824 %, por la Sociedad Agraria de Transformación SAT en un 68,0776 %, por la Comunidad de Bienes en un 12,02 % y por Doña en otro 12,02%. Como se estipula en el artículo 8 de los Estatutos, los gastos de la Comunidad de sufragarán en función del porcentaje de participación indicado anteriormente. De manera que no se dan las condiciones previstas en el artículo 3.3.d) de la LCSP para que la Comunidad de Regantes que aquí nos ocupa sea considerada poder adjudicador.

Similares son los estatutos de todas las comunidades de regantes en los que claramente se establece que la comunidad la conforman los comuneros, personas físicas o jurídicas privadas y que ellos sufragan los gastos de la comunidad con sus aportaciones y sobre el control de la gestión el Tribunal claramente aboga porque no hay ningún sujeto que teniendo legalmente la consideración de poder

adjudicador controle su gestión.”

En tercer lugar, con relación a lo indicado en el informe respecto a que los encargos son objeto de sucesivas prórrogas que no responden a una necesidad puntual, sino a un defecto estructural de carencia de medios del poder adjudicador que realiza el encargo, solo puede indicarse que la circunstancia de que el encargo vaya a satisfacer necesidad puntual o estructural del órgano encargante, no puede ser valorado por TRAGSA, sino por la entidad que lo realiza, de forma, que una vez que TRAGSA lo recibe, al existir entre esta sociedad y el poder adjudicador que realiza el encargo, una relación interna, dependiente y subordinada, no puede cuestionar la realización en atención a las necesidades que pretenda cubrir la Administración.

En cuarto lugar, la conclusión incluida en el informe de fiscalización *de que las Comunidades Autónomas, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, no tienen una influencia decisiva sobre los objetivos estratégicos y sobre las decisiones significativas de TRAGSA, tal como se requiere para considerar que ejercen un control real y efectivo, análogo al que ostentan sobre sus propios servicios o unidades*, requiere el análisis del concepto de control conjunto incluido en el artículo 32.4 de la LCSP.¹

El artículo 32.4 de la LCSP que establece:

“4. Tendrán la consideración de medio propio personificado respecto de dos o más poderes adjudicadores que sean independientes entre sí aquellas personas jurídicas, de derecho público o de derecho privado, que cumplan todos y cada uno de los requisitos que se establecen a continuación:

a) Que los poderes adjudicadores que puedan conferirle encargos ejerzan sobre el ente destinatario del mismo un control conjunto análogo al que ostentarían sobre sus propios servicios o unidades.

Se entenderá que existe control conjunto cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

1.º Que en los órganos decisorios del ente destinatario del encargo estén representados todos los entes que puedan conferirle encargos, pudiendo cada representante representar a varios de estos últimos o a la totalidad de ellos.

2.º Que estos últimos puedan ejercer directa y conjuntamente una influencia decisiva sobre los objetivos estratégicos y sobre las decisiones significativas del ente destinatario del encargo.

¹ Se han detectado errores en la composición, número de acciones y participación de accionistas incluido en el anexo IV, adjuntándose cuadro con la participación correcta.

3.º *Que el ente destinatario del encargo no persiga intereses contrarios a los intereses de los entes que puedan conferirle encargos.*

La compensación se establecerá, por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que depende el medio propio personificado para las actividades objeto de encargo realizadas por el medio propio directamente y, en la forma que reglamentariamente se determine, atendiendo al coste efectivo soportado por el medio propio para las actividades objeto del encargo que se subcontraten con empresarios particulares en los casos en que este coste sea inferior al resultante de aplicar las tarifas a las actividades subcontratadas.

Dichas tarifas se calcularán de manera que representen los costes reales de realización de las unidades producidas directamente por el medio propio.

b) Que más del 80 por ciento de las actividades del ente destinatario del encargo se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por los poderes adjudicadores que lo controlan o por otras personas jurídicas controladas por los mismos poderes adjudicadores. El cálculo del 80 por ciento se hará de acuerdo con lo establecido en la letra b) del apartado 2 de este artículo.

El cumplimiento del requisito establecido en la presente letra deberá quedar reflejado en la Memoria integrante de las Cuentas Anuales del ente destinatario del encargo, y, en consecuencia, ser objeto de verificación por el auditor de cuentas en la realización de la auditoría de dichas cuentas anuales de conformidad con la normativa reguladora de la actividad de auditoría de cuentas.”

Si se examinan separadamente cada uno de los requisitos del este artículo, está claro el cumplimiento de todos y cada uno de ellos por las Administraciones Publicas accionistas minoritarias respecto a TRAGSA.

En primer lugar, **el control conjunto** se manifiesta en:

- 1.- Los órganos decisorios;
- 2.- En la influencia decisiva que ejercen los accionistas sobre TRAGSA;
- 3.- En los intereses del órgano encargante y del medio propio.

1.- **Respecto a los órganos decisorios**: Las Administraciones Públicas accionistas minoritarias participan, en su calidad de accionistas, en la Junta General de Accionistas de TRAGSA.

Todos los accionistas de TRAGSA pueden asistir y votar en la Junta General de accionista, que es el máximo órgano de gobierno de la sociedad. Este órgano aprueba los estatutos de la empresa, las cuentas anuales, la gestión realizada por los Consejos de Administración de la empresa, el nombramiento y separación de los consejeros, y de los auditores de cuentas.

El **artículo 16 del Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero**, que desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y su filial TRAGSATEC, establece que *“La Junta General conocerá de los objetivos y decisiones más relevantes que afecten a la sociedad, de acuerdo con la legislación aplicable a las empresas públicas. En todo caso, serán consideradas decisiones relevantes cuantas sean necesarias para garantizar el control conjunto de TRAGSA y TRAGSATEC como medio propio de todos los accionistas”*. Dicho artículo sigue una dicción análoga a la prevista en la Ley 9/2017(LCSP), y la Directiva 2014/24/UE, inspirándose en la misma jurisprudencia comunitaria.

Respecto a la participación de las Administraciones Públicas accionistas minoritarias en el Consejo de Administración de TRAGSA; desde la modificación de los Estatutos en diciembre de 2018, se nombra anualmente a una Comunidad Autónoma en representación de todas las Administraciones Públicas accionistas minoritarias de TRAGSA, lo que es acorde con la citada legislación, ya que, en caso de medios propios sujetos al control conjunto de varios poderes adjudicadores, tanto el **artículo 12 de la Directiva 2014/24/UE**, como el **artículo 32 de la LCSP**, permiten que un representante pueda representar a varios poderes adjudicadores en los órganos decisorios de la persona jurídica controlada por aquellos y respecto a los que tiene la condición de medio propio.

El Consejo de Administración de TRAGSA está constituido por 15 consejeros, en representación de todos los accionistas de TRAGSA, dado que todos los accionistas pueden participar en la elección de los consejeros. Las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, los Consejos y Cabildos Insulares, las Diputaciones Forales del País Vasco y las Diputaciones Provinciales pueden proponer el nombramiento de consejeros, designándose y formando parte del Consejo de Administración, además, un consejero que asume la representación de todos los accionistas minoritarios.

Adicionalmente, TRAGSA ha establecido unos mecanismos adicionales a los regulados en la Ley del Contratos del Sector Público para posibilitar el ejercicio del control conjunto.

Así, con ocasión de la modificación de los Estatutos Sociales de TRAGSA en el año 2018, se introdujo un nuevo **artículo 2 bis** con la redacción que se detalla a continuación:

Artículo 2 bis. Control conjunto.

Cada accionista, conjuntamente con los demás accionistas, ejercerá sobre la Sociedad un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios. Este control podrá realizarse a través de los instrumentos que cada accionista incluya en el encargo o encomienda a TRAGSA, pudiendo impartir órdenes para la mejor ejecución de las actividades encargadas o encomendadas y solicitar la información que para tal fin se considere necesaria. Asimismo, este control, de los accionistas sobre la Sociedad podrá realizarse conforme a los derechos que como socios les corresponden en los términos establecidos legal y estatutariamente en sus órganos decisorios, así como a través de cualquier otro medio de control previsto en la legislación vigente.

Por otra parte, el control también se realiza mediante dos Comisiones. La Comisión de Control Conjunto de los Poderes Adjudicadores y la Comisión para la determinación de Tarifas de TRAGSA, a la que nos referiremos posteriormente al exponer el control desde el punto de vista económico.

La primera de ellas, se regula en el Reglamento Interno del Consejo de Administración de TRAGSA, en la que se establece:

Artículo 25.- Comisión de Control Conjunto de los poderes adjudicadores.

- 1. La Comisión de Control Conjunto de los poderes adjudicadores está formada por diez miembros, pudiendo ser o no consejeros, a excepción del Presidente que siempre deberá ser miembro del Consejo de Administración. Los miembros de la Comisión serán designados por el plazo de un año, correspondiendo el cargo de Presidente al miembro del Consejo designado por la Junta General en representación de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, de los Consejos y Cabildos Insulares, de las Diputaciones Forales del País Vasco y de las Diputaciones Provinciales.*
- 2. De los restantes miembros, uno de ellos, será designado por SEPI, uno por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, uno por el Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico, tres entre las Comunidades y Ciudades Autónomas, accionistas de TRAGSA, y tres, entre los Consejos y Cabildos Insulares, las Diputaciones Forales del País Vasco, y las Diputaciones Provinciales, accionistas de TRAGSA.*
- 3. La selección de cada una de las Administraciones Territoriales que integran esta Comisión se realizará de forma rotatoria, entre las Administraciones Territoriales accionistas de TRAGSA, en atención a la fecha de la escritura pública de compraventa de la acción en virtud de la cual adquirió tal condición, comenzando, en primer lugar, por los accionistas de cada grupo de Administraciones Territoriales con más antigüedad en la adquisición de la acción, salvo que manifiesten que no desean formar parte de la Comisión, en cuyo caso, se designará al accionista que hubiera adquirido la acción con fecha posterior al propuesto, y así sucesivamente.*

4. *La Comisión de Control Conjunto de los poderes adjudicadores se reunirá mensualmente el mismo día o en cualquiera de los dos días anteriores a la celebración del Consejo de Administración de TRAGSA, pero, en todo caso, con anterioridad a la hora de la sesión mensual de este órgano.*
5. *La Comisión de Control Conjunto de los poderes adjudicadores se entenderá válidamente constituida cuando asistan la mitad de sus componentes, permitiéndose la delegación de la representación en cualquiera de sus miembros. Los acuerdos se adoptarán por mayoría, teniendo la Administración Territorial que en cada momento ostente la Presidencia, voto de calidad en caso de empate. Asimismo, se prevé la asistencia del Presidente del Consejo de Administración, y del Secretario y Vicesecretario del mismo, a efectos el primero de informar sobre los puntos a tratar, y los restantes de levantar acta de las reuniones.*
6. *En caso de ausencia de la persona que ostente la Presidencia de la Comisión ejercerá sus funciones aquel miembro presente representante de la administración territorial con mayor antigüedad en la condición de accionista.*

Artículo 26.- Funciones de la Comisión de Control Conjunto de los poderes adjudicadores.

La Comisión de Control Conjunto de los poderes adjudicadores tendrá las siguientes funciones:

- a) *Análisis y profundización del ejercicio de la condición de medio propio personificado y servicio técnico, elevando las propuestas que estime procedentes para la mejora de su eficiencia, para contribuir a asegurar el cumplimiento del control conjunto del medio propio por parte de las administraciones públicas.*
- b) *Someter a la Junta General de Accionistas y al Consejo de Administración de la sociedad los temas que considere que deben ser objeto de conocimiento o decisión por tales órganos.*
- c) *Analizar los temas incluidos en el orden del día de cada sesión del Consejo de Administración de TRAGSA, y dar traslado, en su caso, de las consideraciones que estime pertinentes al Consejo a través del Consejero de TRAGSA designado en representación de las Administraciones minoritarias.*

Como se observa del tenor literal de los **artículos 25 y 26 del Reglamento Interno del Consejo de Administración de TRAGSA**, la participación es rotatoria, y siguiendo el criterio del artículo 12 de la Directiva 2014/24/UE y **del artículo 32 de la LCSP**, cada representante representa a varios de ellos.

De esta forma, TRAGSA ha consagrado la aplicación del principio de control conjunto estatutariamente, y ha creado un órgano específico (adicionalmente a los órganos de gobierno y representación de la sociedad) que es la Comisión de Control Conjunto de los Poderes Adjudicadores, a través de los cuales, se ejerce un control directo sobre TRAGSA por parte de los accionistas minoritarios.

2.- En cuanto a la influencia decisiva, todos los accionistas ejercen conjuntamente una influencia decisiva sobre TRAGSA, excluyéndose el control individual al que alude el **artículo 32.2 de la LCSP**.

De conformidad con la Disposición Adicional 24ª de la LCSP, las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, los Cabildos y Consejos Insulares, las Diputaciones Forales del País Vasco y las Diputaciones Provinciales deben participar en el capital de esta sociedad, de forma que es una *conditio sine qua non* la participación en el capital social de TRAGSA, para que esta entidad pueda ser considerada medio propio de una Administración Pública. De esta forma, como se ha explicado anteriormente, el legislador al regular el régimen jurídico de TRAGSA en la **Disposición Adicional 24ª**, es más restrictivo que al establecer los requisitos generales del medio propio en el **artículo 32 LCSP**, dado que para que TRAGSA tenga la condición de medio propio de una Administración Pública, se requiere ser accionista de la misma, mientras que en el **art. 32 LCSP** sólo exige que la totalidad del capital social sea público del ente que ostenta la condición de medio propio.

Desde el punto de vista económico, todas las Administraciones Públicas accionistas minoritarias, participan en la Comisión para la Determinación de Tarifas TRAGSA. Esta Comisión que fija las tarifas que deben aplicarse a las unidades ejecutadas directamente por el medio propio para determinar el importe de las obras, trabajos, proyectos, estudios y suministros realizados por TRAGSA y su filial TRAGSATEC. Dichas tarifas representan los costes reales en que incurre el medio propio.

El procedimiento para la determinación de las Tarifas TRAGSA, viene especificado en el artículo 8 del RD 69/20198, de 15 de febrero, por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y TRAGSATEC, el cual dispone en su apartado 1 que los trabajos de elaboración de nuevas tarifas, de modificación de las existentes y de determinación de los procedimientos, mecanismos o fórmulas que, según la naturaleza de los trabajos, deban aplicarse para su revisión, así como su aprobación, se llevarán a cabo por una Comisión adscrita al actual Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y está constituida por representantes de la Administración del Estado, de

las Comunidades Autónomas, de las Ciudades de Ceuta y Melilla, de los Cabildos y Consejos insulares, de las Diputaciones Forales del País Vasco y de las Diputaciones Provinciales, que recibirá la denominación de Comisión para la determinación de tarifas de TRAGSA.

El artículo 8.2 del **Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero, por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y su filial TRAGSATEC** detalla la composición de la misma señalando:

*“2. La Comisión estará constituida por el titular de la Subsecretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, un representante de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), la Presidencia del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), el titular de la Dirección General del Patrimonio del Estado, un representante de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, los titulares de dos Direcciones Generales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, un representante del Ministerio para la Transición Ecológica, **un representante de cada una de las comunidades autónomas**, de cada una de las ciudades de Ceuta y Melilla, de cada uno de los cabildos y consejos insulares, de cada una de las diputaciones forales del País Vasco y de cada una de las diputaciones provinciales. Los representantes serán designados por cada uno de los órganos y entidades representados de conformidad con su propia normativa.”*

Desde el punto de vista normativo, las Administraciones Territoriales participan en el desarrollo del régimen jurídico de TRAGSA. El régimen jurídico de TRAGSA es un régimen legal, que se recoge en una norma con rango de ley, como es la LCSP. Esta ley, se elabora por la Administración General del Estado, pero en su procedimiento de elaboración participan y se da audiencia a las Comunidades Autónomas, y al resto de entidades locales.

En la redacción del RD, aunque sea a propuesta de la Administración General del Estado, también tienen participación los restantes Administraciones Territoriales accionistas de TRAGSA.

Así consta expresamente en el **Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero, por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y su filial TRAGSATEC** que, en su exposición de motivos, señala:

“En el procedimiento de elaboración del presente real decreto se ha tenido en cuenta lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y se ha sometido al procedimiento de información y consulta públicas previsto en el artículo 26.6 de la mencionada Ley 39/2015, de 1 de octubre, y, asimismo, se ha consultado a

las comunidades autónomas, a las ciudades de Ceuta y Melilla, a los cabildos y consejos insulares y a las diputaciones forales del País Vasco, y a las diputaciones provinciales así como a las entidades representativas de los intereses de los sectores afectados.

En consecuencia, puede afirmarse que ese control conjunto no sólo se ejerce en los órganos antes referidos (Junta General, Consejo de Administración, Comisión de Control Conjunto de los Poderes Adjudicadores y Comisión de Determinación de Tarifas), sino a través del control que se ejerce en los procedimientos de elaboración de las normas legales y reglamentarias, que recogen los aspectos fundamentales del régimen jurídico de TRAGSA y TRAGSATEC, de forma que puede predicarse un ejercicio de control conjunto sobre las decisiones significativas y los objetivos estratégicos por todas las Administraciones Públicas Territoriales de las que aquéllas son medios propios.

3.- Por último, en cuanto a que el ente destinatario del encargo no persiga intereses contrarios a las Administraciones respecto a las que ostenta la condición de medio propio, comparando las funciones que la Ley atribuye a TRAGSA con las de las Administraciones Públicas accionistas de la misma, resulta evidente no sólo que no son contrarios, sino que se TRAGSA es el medio necesario para que aquellas pueden llevar a cabo sus competencias.

En segundo lugar, en cuanto a la **actividad predominante**: El porcentaje de actividad desarrollada por TRAGSA en el ejercicio de los cometidos confiados por los poderes adjudicadores que lo controlan, asciende a un 91%, a un 93%, a un 95% y a un 95%, en los ejercicios 2019, 2020, 2021 y 2022, respectivamente, como consta en las memorias de las cuentas anuales de la sociedad y en la de las cuentas consolidadas del Grupo TRAGSA, aprobadas por las Juntas Generales Ordinarias, depositadas en el Registro Mercantil de Madrid y auditadas por la firma Deloitte, S.L., Por lo que TRAGSA apenas tiene actividad privada sino que casi la totalidad de su actividad deriva de encargos que le realizan las Administraciones accionistas de la misma.

Por último, en cuanto a la necesidad de tener medios **personales y materiales para la ejecución del encargo**:

El **punto 2º de la letra d) del apartado 2 del artículo 32**, exige textualmente:

“Verificación por la entidad pública de que depende el ente que vaya a ser medio propio, de que cuenta con medios personales y materiales apropiados para la realización de los encargos de conformidad con su objeto social.”

Con fecha de 13 de noviembre de 2017, la IGAE emitió el informe en relación con la propuesta de designación de TRAGSA como medio propio, en la que además de analizarse por TRAGSA el cumplimiento de los requisitos establecidos en el **artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector público**, se dejó constancia de la disponibilidad de medios humanos y materiales, señalándose textualmente:

“B. Disposición de medios suficientes e idóneos para realizar prestaciones en el sector de actividad que se corresponda con su objeto social.

Se acredita mediante declaración responsable de 13 de septiembre de 2017 emitida por la Presidenta de la sociedad, así como certificación del Director de Operaciones del Grupo TRAGSA de 12 de septiembre de 2017 acompañada de la relación de medios materiales y personales de la entidad, comprometiéndose la entidad a no subcontratar más del 50% de la actuación que se le encomiende”.

Todo lo anteriormente expuesto, determina, sin ningún género de duda, que TRAGSA está sujeta al control de las Administraciones Territoriales accionistas minoritarias.

Asimismo, es necesario poner de manifiesto que la participación minoritaria de las Comunidades Autónomas en el capital social de TRAGSA ya fue interpretado en la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 19 de abril de 2007** (TRAGSA/ASEMFO) en la que se establece:

“58

En el asunto principal resulta de los autos, y a reserva de comprobación por el órgano jurisdiccional remitente, que el 99% del capital social de Tragsa pertenece al Estado español, directamente y a través de una sociedad holding y de un fondo de garantía, y que cuatro Comunidades Autónomas, titulares cada una de una acción, poseen el 1% de dicho capital.

59

A este respecto, no cabe acoger la tesis de que sólo se cumple este requisito para los trabajos realizados por encargo del Estado español, quedando excluidos los que hayan sido encargados por las Comunidades Autónomas, con respecto a las cuales Tragsa debe ser considerada un tercero.

60

*En efecto, del artículo 88, apartado 4, de la Ley 66/1997 (RCL 1997, 3106 y RCL 1998, 1636) y de los artículos 3, apartados 2 a 6, y 4, apartados 1 y 7, del Real Decreto 371/1999 (RCL 1999, 716, 855) **parece derivarse que Tragsa está obligada a realizar los trabajos que le encomienden los poderes públicos, incluidas las Comunidades Autónomas.** De esta normativa nacional también parece deducirse que, en el marco de sus actividades con las Comunidades Autónomas*

como medio propio instrumental y servicio técnico de éstas, y al igual que ocurre en sus relaciones con el Estado español, Tragsa no tiene la posibilidad de fijar libremente la tarifa de sus intervenciones y sus relaciones con dichas Comunidades no tienen naturaleza contractual.

61

Por consiguiente, parece que Tragsa no puede tener la consideración de tercero con respecto a las Comunidades Autónomas que poseen una parte de su capital.”

Como conclusión de esta recomendación debe indicarse con relación a los convenios de aportación que estos son instrumentos de cooperación admitidos por la legislación y la jurisprudencia, y que están contemplados en la reglamentación actual de TRAGSA.

Y con relación al control realizado por los accionistas minoritarios, esta cuestión fue analizada por el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia de 19 de abril de 2007 (TRAGSA/ ASEMFO), habiendo establecido TRAGSA mecanismos adicionales de control a los existentes a partir del dictado de la misma, de forma que dicho control está garantizado. Todo ello sin perjuicio de que, al objeto de darle al sistema de control por los accionistas minoritarios rango jurídico, se pudiera estudiar la posibilidad de reforzarlo mediante una modificación del actual RD 69/2019 de 15 de febrero, que incorporase al texto los mecanismos ya existentes.

RECOMENDACIÓN N^º 7

Se recomienda que TRAGSA, en su condición de medio propio personificado evite aplicar los coeficientes de actualización a los costes de personal, ya que nos están sujetos a ningún impuesto indirecto.

Las Tarifas del Grupo Tragsa son elaboradas y aprobadas, conforme al principio de moderación de costes, por las Administraciones de las que el grupo es medio propio personificado y servicio técnico, a través de la “Comisión para la determinación de las Tarifas Tragsa”, con arreglo a lo establecido en el **Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero, por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y su filial TRAGSATEC**. Representan los costes reales de ejecución, sirviendo de justificante de la inversión o de los servicios realizados directamente por el Grupo TRAGSA como medio propio. Son únicas para todo el territorio nacional, considerando en la aplicación de los precios compuestos o de ejecución, las excepciones

recogidas en los preámbulos de los capítulos y coeficientes de ponderación por factores de influencia.

El **Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero**, establece en sus **artículos 6, 7, 8, y 9** el régimen económico de actuación de TRAGSA y su filial TRAGSATEC, así como el mecanismo de modificación del sistema de tarifas, creando al efecto una Comisión con las funciones de elaboración de nuevas tarifas, modificación de las existentes y determinación de los procedimientos, mecanismos y fórmulas aplicables a su revisión, así como de aprobación de las mismas.

La composición y funcionamiento de la Comisión para la Determinación de las Tarifas de TRAGSA, que está regulada en los **artículos 8 y 9 del RD 69/2019, de 15 de febrero**, está adscrita al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación e integrada por representantes del Estado, de Comunidades Autónomas, de las Ciudades de Ceuta y Melilla, de los Cabildos y Consejos Insulares, de las Diputaciones Forales del País Vasco y de las Diputaciones Provinciales.

Los datos de partida para la obtención y actualización de los **precios simples** se corresponden con la contabilidad analítica de costes de las actuaciones obligatorias que realiza el Grupo TRAGSA en su condición de medio propio, y son:

- **Mano de obra:** coste del personal correspondiente a los perfiles en tarifas.
- **Materiales:** análisis de albaranes de suministro de materiales.
- **Maquinaria:** análisis de albaranes de alquiler de maquinaria y de coste de utilización de la maquinaria en el Parque de Maquinaria del Grupo TRAGSA.

Como consecuencia de la entrada en vigor de la **Ley 28/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, y la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras**, y en relación con los encargos que tengan la consideración de prestación de servicios conforme a la **Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor añadido**, el **Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero**, se establece que los **precios simples** de las Tarifas se incrementarán con los coeficientes para la actualización de

dichos precios que estén vigentes a la formalización del encargo, en concepto de recuperación de las cuotas soportadas de impuestos no deducibles con el objeto de incorporar el mayor coste de producción que suponen las cuotas soportadas por impuestos indirectos que no son fiscalmente deducibles, para su aplicación en los presupuestos de las actuaciones no sujetas al impuesto sobre el valor añadido (IVA) e impuesto general indirecto canario (IGIC).

El coeficiente a aplicar representa la proporción del importe total de la cuota del impuesto soportado que no es fiscalmente deducible IVA e IGIC respecto del total de ingresos (producción neta) del conjunto de actuaciones de prestación de servicios no sujetos a dichos impuestos, correspondiente al último ejercicio contable cerrado inmediatamente anterior al de su aplicación.

La Comisión para la Determinación de las Tarifas TRAGSA procede a la adecuación de los coeficientes de actualización de los precios simples en actuaciones no sujetas a impuestos antes del 31 de marzo de cada año, coincidiendo con la actualización económica de las tarifas en base a los costes reales del ejercicio inmediatamente anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el **art. 6.5 del citado Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero**.

Los Coeficientes de actualización de Precios Simples (CAPs), aprobados para cada ejercicio, son publicados en el Boletín Oficial del Estado mediante Resolución del Ministerio de Hacienda (última publicada: Resolución de 13 de abril de 2023 de la Subsecretaría de Hacienda y Función Pública).

Por tanto, los costes de personal forman parte de los precios simples, y para el cálculo anual del CAPs se tiene en cuenta el total de producción ejecutada con todos los recursos (precios simples) y el coste de las cuotas soportadas de impuestos no deducibles, que se consideran un mayor coste de producción.

En conclusión, participando de la lógica del criterio señalado por el Tribunal de Cuentas de que la mano de obra no soporta IVA, la pretensión de que el coeficiente de actualización de los precios simples no se aplique a la citada mano de obra requeriría de la modificación del artículo 6.5 del RD 69/2019, de 15 de febrero.

RECOMENDACIONES N.º 8 y 9

Sería conveniente que TRAGSA, antes de la formalizar cada encargo, comprobare que contiene todos los elementos que exige el RD 69/2019.

Resulta conveniente que, antes de formalizar el encargo, TRAGSA se asegure de que en el expediente se deja constancia de la función específica en la que se concretan las actuaciones objeto del encargo y que se encuentra dentro de su objeto social.

De acuerdo con el procedimiento interno GPR01, el encargo se define como:

(...) Documento, mediante el cual la Administración encarga a una empresa del Grupo la ejecución de una actuación, después de haberse completado toda la tramitación técnico-administrativa, presupuestaria, legal y fiscal que proceda. El documento del encargo habitualmente incluye entre otra información la siguiente: la empresa destinataria del mismo, la denominación y objeto de la actuación, la fecha del encargo, el plazo de ejecución, el presupuesto, la aplicación presupuestaria correspondiente, las anualidades (si las hubiera), los periodos de certificación o en su caso recepción que procedan y el cargo de la persona designada por la entidad que confiere el encargo como director de los trabajos. Junto al documento del encargo habitualmente se acompaña la memoria, pliegos, proyecto y presupuesto de ejecución, todos ellos firmados por el órgano competente. (...)

Dentro de las responsabilidades que el mismo procedimiento determina, se indica:

(...) Las Direcciones (de Tragsa y Tragsatec), como máximas responsables de la gestión de la Producción y de los recursos productivos de cada una de las empresas, tienen con carácter general la responsabilidad de controlar la gestión administrativa de las actuaciones y de autorizar la ejecución de las actuaciones que se encargan y contratan a cada una de ellas, coordinando y supervisando a las unidades organizativas que intervienen en dicha ejecución y garantizando que, en todo caso, se cumplen los requisitos internos y externos que son de aplicación. En tal sentido, las Direcciones someterán a consideración de la Dirección de Asesoría Jurídica y Cumplimiento Legal, la conformidad a Derecho de los encargos y contratos recibidos, cuando la redacción de los mismos suscite alguna duda de carácter jurídico.

Con carácter general cualquier actuación propuesta para realizar por el Grupo Tragsa que se aparte de los procedimientos de gestión contemplados en el presente procedimiento, antes de su inicio por la Dirección correspondiente, deberá ser objeto previamente de informe preceptivo por parte de la Dirección de Asesoría Jurídica y Cumplimiento Legal, y de autorización expresa por parte del Comité de Dirección para su aceptación. (...)

A tal fin, la Dirección de Tragsa somete a informe de la Dirección de Asesoría Jurídica y Cumplimiento Legal, aquellos encargos que incluyan actividades o trabajos que puedan entrar en colisión con nuestro objeto social, si bien en la mayor parte de los casos TRAGSA no tiene

acceso a la documentación de dichos encargos en las fases de tramitación previas a la formalización.

En la gestión de los encargos obligatorios, el procedimiento asimismo establece:

(...) Los encargos deberán ajustarse a las exigencias legales vigentes debiéndose comprobar que incluyen toda la información y requisitos necesarios para su ejecución, entre ellos: número de expediente, denominación de la actuación, denominación de la empresa a la que se hace el encargo (Tragsa/Tragsatec), descripción de operaciones a realizar, presupuesto, aplicación presupuestaria, anualidades, plazo de ejecución, responsable de los trabajos (Dirección Facultativa), requisitos técnicos y legales a cumplir por el medio propio, tarifas aplicables, impuestos, limitaciones a la subcontratación, protección de datos, marco legal, etc. En tal sentido, se someterá a consideración de la Dirección de Asesoría Jurídica y Cumplimiento Legal, la conformidad a Derecho de los encargos realizados por las entidades de las que Tragsa y Tragsatec son medios propios, cuando la redacción de los mismos suscite alguna duda de carácter jurídico, sea cual sea la fase de tramitación en la que dichos encargos se encuentren, o cuando se aparten de lo establecido en el presente procedimiento.

Las actuaciones obligatorias, deberán estar valoradas de acuerdo con el Sistema de Tarifas, debiéndose comprobar este aspecto, así como que los encargos han sido convenientemente firmados por el representante de la Administración facultado al efecto.

La normativa legal vigente dispone que los encargos que realicen los poderes adjudicadores de los que las empresas del Grupo sean medio propio personificado, deberán ser objeto de formalización en un documento, que además será objeto de publicación en la Plataforma de Contratación correspondiente. (...)

De acuerdo con lo indicado, la normativa interna aplicable recoge las responsabilidades, las comprobaciones a realizar y los controles que deben permitir que los encargos se ajusten a lo exigido por el RD 69/2019, de 15 de febrero, por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y TRAGSATEC y demás disposiciones legales. Sin embargo, debe hacerse notar que TRAGSA en su condición de medio propio, no es la que elabora la documentación anexa al encargo con anterioridad a su formalización (cuya ejecución tienen carácter obligatorio), por lo que la redacción y contenido de los encargos, vienen determinados por el órgano encargante de la actuación que es el que fija el presupuesto de acuerdo con las tarifas previamente aprobadas, los plazos y la naturaleza de actuaciones a ejecutar.

A lo anterior hay que añadir la diferente tipología de Administraciones para las que TRAGSA trabaja, la diferente naturaleza de los encargos (obras, servicios), y la variabilidad de circunstancias que rodean la formalización: situaciones de emergencia, urgencia, etc., para las que los procedimientos internos establecen igualmente los controles necesarios que garanticen la mejor definición de los trabajos, evitando además riesgos económicos y legales.

No obstante, lo anterior, todos los encargos que se reciben en TRAGSA no están operativos para su ejecución hasta su verificación y validación en el sistema, una vez que se comprueba (por la Dirección de TRAGSA) que se dispone de la documentación mínima necesaria para su ejecución, entre la que cabe citar: poder adjudicador que hace el encargo, orden de inicio, descripción del encargo, presupuesto, plazo de ejecución, crédito-anualidades, impuestos aplicables, dirección de los trabajos, etc. Sin embargo, como se ha dicho, las diferentes circunstancias que motivan los encargos (situaciones de emergencia sobrevenidas) y los distintos procedimientos administrativos tramitados por los poderes adjudicadores de los que TRAGSA es medio propio (AGE, Comunidades Autónomas, Diputaciones, empresas públicas etc.) obligan a adaptar los procedimientos internos del encargo, que en todo caso son sometidos a control, tal y como se recoge en la normativa interna citada.

Finalmente, cabe subrayar que la falta de homogeneidad a la que se hace referencia en el Anteproyecto de Informe de Fiscalización la ausencia de documentación relevante en algunos casos (pliegos de prescripciones, memorias técnicas), o la utilización por parte de algunos poderes adjudicadores de una dicción más propia de un contrato que de un encargo, es un hecho en que incurren las distintas Administraciones que se intenta paliar por los órganos de control internos del Grupo TRAGSA dentro de sus posibilidades, al ser los encargos ordenes de ejecución obligatoria por el medio propio.

En conclusión, TRAGSA intentará homogeneizar los expedientes administrativos de los encargos, transmitiendo a las Administraciones la importancia de esta cuestión, si bien, no debe obviarse que los encargos son órdenes de ejecución obligatoria, y que una vez recibidos, si cumplen los requisitos legales, TRAGSA no puede eludir su cumplimiento, aun cuando su redacción pudiera ser objeto de mejora.

RECOMENDACIÓN Nº 10

A los efectos de conseguir una homogeneidad y facilitar el control y seguimiento de los encargos, sería recomendable que TRAGSA confeccionase un modelo de expediente a disposición de las diferentes entidades, que se acompañara de un documento en el que se definieran los procedimientos, la documentación que debe adjuntarse y los distintos aspectos a cumplimentar.

Con relación a esta cuestión, y como se ha indicado anteriormente, debe tenerse en cuenta que la Administración que realiza el encargo es la que prepara todo el expediente administrativo, y a pesar de que TRAGSA tiene elaborados distintos modelos de documentos que ha ido transmitiendo a los respectivos poderes adjudicadores que le realizan encargos, lo cierto es que el órgano encargante tiene autonomía para la redacción de sus documentos internos y del propio encargo, de forma, y en virtud de la relación interna, dependiente y subordinada que vincula a TRAGSA con las entidades respecto de las que tiene la condición de medio propio, debe cumplir el encargo, sin que pueda condicionarse por no adecuarse al modelo facilitado

RECOMENDACIÓN Nº 12

Con carácter previo a la formalización de los encargos, especialmente en las prestaciones de servicios, TRAGSA debería asegurarse que aquellos contienen las estipulaciones adecuadas y suficientes para evitar el riesgo de cesión ilegal de trabajadores.

Sin perjuicio de las manifestaciones que se realizaran seguidamente respecto a las recomendaciones 11 y 13 que se analizan conjuntamente por la vinculación existente entre ellas, interesa aclarar en este apartado determinados aspectos respecto a los medios humanos y materiales con los que cuenta TRAGSA para la ejecución de los encargos, y en particular, sobre las conclusiones 33 a 37 del anteproyecto de informe.

Como se ha indicado anteriormente, con fecha de 13 de noviembre de 2017, la IGAE emitió el informe previsto en el artículo 86.3 sobre la declaración de medio propio y servicio técnico de ambas sociedades, señalándose textualmente:

B.- “Disposición de medios suficientes e idóneos para realizar prestaciones en el sector de actividad que se corresponda con su objeto social.

Se acredita mediante declaración responsable de 13 de septiembre de 2017 emitida por la Presidenta de la sociedad, así como certificación del Director de Operaciones del Grupo TRAGSA de fecha 12 de septiembre de 2017, acompañada de la relación de medios materiales y personales de la entidad, comprometiéndose a no subcontratar más del 50% de la actuación que se le encomiende.

Es decir, conforme a la declaración de medio propio realizada por la IGAE, resulta acreditado

que TRAGSA dispone de los medios necesarios para el ejercicio de su actividad, lo que no obsta para que, de acuerdo con lo que se establece en el **artículo 32.7 de la LCSP y artículo 14 del RD 69/2019, de 15 de febrero, por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y su filial TRAGSATEC**, pueda contratar con terceros colaboradores prestaciones parciales cuyo importe no puede exceder del 50 por ciento de la cuantía del encargo.

Respecto a la contratación de personal temporal para la ejecución de encargos, deben realizarse dos consideraciones. En primer lugar, que la contratación de personal temporal no puede considerarse subcontratación, y, en segundo, lugar, que dicha contratación laboral se realiza en los términos permitidos por la legislación vigente. El poder adjudicador correspondiente realiza encargo de obras o servicios a TRAGSA y para ejecutarlos TRAGSA puede contratar personal, como cualquier empresa, sin que dicha contratación suponga una subcontratación de parte del objeto del encargo, sino una adquisición de los medios necesarios para la ejecución del encargo, igual que compra las tuberías o el cemento necesario para una obra.

La contratación de personal temporal no es subcontratación, en cuanto que TRAGSA recibe encargos para la realización de una obra o para la prestación de un servicio, que efectivamente ejecuta, y para ello, necesita personal, optando según las necesidades de la empresa en cada momento, porque esa ejecución se realice por personal fijo o temporal, sujeto, en todo momento a su poder de dirección y organización; mientras que en el caso de una subcontratación, la empresa subcontratada tiene plena autonomía y no se sujeta al poder de dirección de TRAGSA, sino que lo que se contrata es el resultado de la prestación parcial.

En cuanto a la segunda cuestión, TRAGSA es una sociedad mercantil estatal, sujeta a la legislación laboral, y por ello, puede tener dentro de su plantilla y sujetos a su poder de dirección, trabajadores temporales y trabajadores indefinidos, pudiendo organizar sus recursos humanos y materiales de la manera que, en cada momento, resulte más adecuado para el cumplimiento de sus fines. Es decir, la suscripción por TRAGSA de contratos temporales con trabajadores para la realización de funciones de un determinado encargo no puede poner duda la capacidad y disponibilidad de sus medios, ya que en un determinado momento la necesidad de atender los encargos recibidos puede exigirle reorganizar sus medios, utilizando una posibilidad prevista en la legislación laboral que no está vedada en la regulación en los encargos a medios propios, y lo más importante, aportando el know how acumulado a lo largo de sus más de 40 años de existencia.

La contratación de personal laboral, además, de encontrar amparo en la legislación laboral vigente, se permitió en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para la ejecución de encargos (antes encomiendas).

Así, la Disposición Adicional Décimo Quinta de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, la Disposición Adicional Vigésima Novena de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (prorrogados para el 2019), la Disposición Adicional Vigésima de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, y la Disposición Adicional Décimo Séptima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 no permitían la contratación de personal temporal salvo para la ejecución de encargos en los términos del artículo 24.6 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto-Ley 3/2011 de 14 de noviembre, y del actual artículo 32 de la LCSP.

Asimismo, en la Disposición Adicional Vigésima Primera de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, establece que, *“con carácter general, en las sociedades mercantiles estatales y entidades públicas empresariales estatales la contratación de personal requerirá autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Función pública, previo informe de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos sobre el impacto presupuestario, y que, a los efectos de obtener autorización para la contratación temporal, en el primer semestre del año las sociedades y entidades públicas empresariales deberán remitir al Ministerio de Hacienda y de Función Pública, a través del accionista mayoritario, o del ministerio u organismo público del que dependan, una relación de las necesidades previstas para el ejercicio, sin perjuicio de poder solicitar posteriormente autorización para aquellas contrataciones cuya necesidad se plantee en el curso del ejercicio, permitiendo en la misma Disposición la contratación temporal en los supuestos y con las modalidades previstas en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.”*

Por ello, la actuación de TRAGSA respecto a la contratación de personal temporal es conforme al ordenamiento jurídico, sin que pueda entenderse, que esto determina una mayor litigiosidad en las sociedades integrantes del Grupo TRAGSA, comparando el número de pleitos existente, con el número de trabajadores que en la actualidad es cercano a los 23.000 empleados.

Respecto a las cesiones ilegales, según consta en nuestros archivos, en el año 2020, se recibieron 5 demandas por este motivo, de las cuales en 2 de ellas no se declaró la existencia de cesión ilegal, y las restantes están pendientes de sentencia.

En el ejercicio 2022, se recibieron 11 demandas por este motivo, de las cuales ya se han dictado 5 sentencias en las que no se aprecia cesión ilegal, y las otras 6, se encuentran en trámite.

En conclusión, lo cierto es que, aunque en ocasiones no se incluya una cláusula expresa sobre esta materia en los encargos, siempre se adoptan las medidas necesarias para evitar cualquier situación irregular, tanto las previstas en la instrucción interna de TRAGSA, como en las dictadas por las Administraciones como, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico. En cualquier caso, es irrelevante el número de sentencias en las que se ha declarado la existencia de cesión ilegal en relación con el número de trabajadores de TRAGSA.

RECOMENDACIONES N.º 11 y 13

Resulta necesario que TRAGSA implante un sistema de control y seguimiento inequívoco y eficaz sobre las contrataciones con terceros, distinguiendo con claridad las que se consideran subcontratación, su objeto, importe y encargos para los que se contrata, a los efectos de respetar los límites que se establezcan en los encargos.

Se recomienda a TRAGSA que implante un procedimiento específico de control interno que garantice la aplicación de la instrucción interna en todos sus términos en materia de subcontratación.

En relación a esta cuestión hay que indicar que TRAGSA tiene implantado un sistema de control y seguimiento de la subcontratación tal y como establece el procedimiento “GPR.07 INSTRUCCIÓN INTERNA PARA LA CONTRATACIÓN DE TRABAJOS CON TERCEROS EN EL GRUPO TRAGSA” en el que se establece como “Objeto” el siguiente:

(...) El objeto de las presentes instrucciones es asegurar la ejecución inequívoca, homogénea, y unificada en todos los centros de producción del Grupo Tragsa de la contratación de trabajos con terceros. Esta cuestión resulta particularmente determinante ante los cambios en la certificación que la producción que se realiza en este régimen debe realizarse. Así, en la presente instrucción se analizan los diferentes aspectos presentes en la normativa que regula el régimen jurídico de TRAGSA y sus filiales, en relación con la contratación de trabajos con terceros, definiendo los

conceptos implicados, y estableciendo criterios y directrices que faciliten el cumplimiento de dicha normativa, reduciendo asimismo, los riesgos económicos y legales derivados de su aplicación práctica.

La ejecución de la contratación de terceros por todas las unidades del Grupo Tragsa se ajustará a lo señalado en la presente instrucción. (...)

Tal y como recoge el mencionado procedimiento, la contratación de trabajos con terceros está limitada en el Grupo TRAGSA según:

(...) Las limitaciones en materia de contratación de trabajos con terceros que afectan y regulan la realización de esta actividad en el Grupo Tragsa vienen recogidas en la Disposición Adicional Vigésimo Cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación con el artículo 32.4 y 32.7 del mismo texto legal y en el artículo 14 del Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) y de su filial Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC).

Las restricciones/regulaciones contenidas en ambas disposiciones, tienen los siguientes efectos prácticos, con alcance legal:

El importe de las prestaciones parciales que TRAGSA y sus filiales puedan contratar con terceros no excederá del 50 por ciento de la cuantía del encargo, sin perjuicio de las situaciones excepcionales contempladas en la letra b) del apartado 7 del artículo 32 de la LCSP.

La compensación económica que percibirá TRAGSA y sus filiales por las actividades objeto de encargo que se subcontraten con empresarios particulares, será de acuerdo con el coste efectivo soportado, en los casos de que dicho coste sea inferior a aplicar las tarifas a las actividades subcontratadas. (...)

Como paso previo al control de la contratación de trabajos con terceros, el procedimiento señala que la correcta aplicación y el cumplimiento exigente de las dos limitaciones antes señaladas suponen comprender meridianamente el alcance que encierra el concepto de subcontratación, y por supuesto, en qué condiciones este está presente, y en qué condiciones no.

Sin embargo, la misma Ley que limita el uso de esta figura no la define, sino que la condiciona negativamente, así no será subcontratación:

- Las adquisiciones de bienes, es decir: los suministros.
- La contratación de servicios auxiliares o instrumentales que no formen parte autónoma y diferenciable de la prestación principal.

- La contratación de determinados servicios informáticos, para los que deba garantizarse, de acuerdo con lo establecido en las condiciones del encargo, unos niveles de compatibilidad, integridad, fiabilidad, confidencialidad y de seguridad prefijados, tanto en redes como en sistemas.

(...) No se considerarán prestaciones parciales (subcontratación) aquellas que el medio propio adquiera a otras empresas cuando se trate de suministros o servicios auxiliares o instrumentales que no constituyen una parte autónoma y diferenciable de la prestación principal, aunque sean parte del proceso necesario para producir dicha prestación. (...)

La **Resolución 092/2016, de 26 de julio de 2016, del Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi**, indica en relación con la subcontratación y el subcontrato, lo siguiente:

(...) se puede deducir que el subcontrato es, a los efectos del TRLCSP (ya derogada), un contrato celebrado entre el contratista adjudicatario y otra empresa o trabajador autónomo mediante el cual el primero encomienda al segundo la ejecución de una parte específica y diferenciable del objeto principal (...)

(...) no siempre el uso de medios ajenos para realizar una actividad industrial o comercial es subcontratación. Así, no se da esta figura jurídica cuando el contratista adquiere a otras empresas suministros o servicios auxiliares o instrumentales que no constituyen una parte autónoma y diferenciable de la prestación principal, aunque sean parte del proceso necesario para producir dicha prestación (...)

Con estos antecedentes el procedimiento interno reproduce para clarificar el concepto un extracto del Informe elaborado por la Dirección de Asesoría Jurídica y Cumplimiento Legal del Grupo TRAGSA en el que se recoge lo siguiente:

(...) de toda la regulación examinada queda patente que el hecho determinante de la existencia de subcontratación es la contratación por parte del empresario principal (Tragsa) a un tercero de una prestación parcial del objeto del contrato (Encargo), de una parte del objeto principal del mismo, no bastando la mera existencia de un contrato entre el contratista principal y un tercero para que se presuma la existencia de subcontratación, siendo fundamental en cada supuesto, analizar el objeto del contrato principal, y el del subcontrato, o lo que es lo mismo, verificar que se contrata a un tercero la prestación parcial de la prestación principal, es decir una parte de lo que constituye el objeto del contrato o del encargo, o por el contrario se trata de un servicio auxiliar, instrumental o complementario, que no constituye una parte autónoma de la prestación principal, aunque se requiera para su conclusión (...)

De acuerdo con lo indicado la normativa interna del Grupo TRAGSA dedica una buena parte de su contenido a esclarecer el concepto de subcontratación, al objeto de evitar malas

interpretaciones que dificulten el cumplimiento de los requisitos legales en la materia. Así el epígrafe 4 “CONCEPTO DE SUBCONTRATACIÓN. QUÉ ES Y QUÉ NO ES” aborda esta definición con diferentes ejemplos, al objeto de homogeneizar la aplicación práctica de dichos requisitos.

Junto con la definición y análisis conceptual de la subcontratación, el procedimiento establece las fórmulas para su cálculo y los diferentes elementos que habrán de considerarse a la hora de su certificación y facturación, de acuerdo con lo previsto en la LCSP y en el **RD 69/2019, de 15 de febrero, por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y TRAGSATEC**. Asimismo, establece la realización, por los gestores de las actuaciones, de las siguientes tareas:

(...)

- a. *Con carácter previo a la recepción de los encargos (cuando resulte posible): Elaboración de propuestas de futuros encargos, teniendo en cuenta los medios disponibles, y la eventual necesidad de acudir al concurso de terceros para la ejecución de unidades o partes específicas de los mismos. Debe tenerse presente la limitación del precio máximo de licitación, conciliando las posibilidades y situación del mercado.*
- b. *Análisis y valoración del encargo y de la capacidad para ejecutarlo con medios propios, sin sobrepasar (ni alcanzar), en ningún caso, el límite legal del 50%.*
- c. *Comunicación a la administración que realiza el encargo, llegado el caso, de la imposibilidad de cumplir con dicho requisito, a los efectos de una eventual renuncia a su ejecución o modificación de las condiciones y requisitos del pliego, de acuerdo con el artículo 32.7 de Ley 9/2017.*
- d. *Comunicación a la administración de no superar el límite legal de subcontratación, y del porcentaje de subcontratación previsto/certificación. Esta comunicación deberá, formar parte de todos los encargos.*
- e. *Gestión de las subcontrataciones evitando en la medida de lo posible contratos mixtos.*
- f. *Seguimiento y control del porcentaje de subcontratación durante la ejecución de la actuación. Información periódica (Ej.: con las certificaciones mensuales) a la administración del porcentaje de subcontratación licitado y ejecutado, del procedimiento y proceso de contratación utilizado, del importe de adjudicación y de la razón social del adjudicatario. Para ello, pueden utilizarse con las adaptaciones oportunas, los modelos que vienen presentándose a algunas administraciones, desde hace algunos años.*
- g. *Documentación de la información justificativa para la certificación de las partidas subcontratadas: recopilación de facturas/contratos/expedientes de contratación, elaboración de anexos de justificación y apoyo/confeción de relaciones valoradas, garantizando en la medida de*

lo posible la trazabilidad entre el encargo y los precios de subcontratación.

h. Deberán en todo caso, aplicarse las previsiones de la normativa de gestión y control de la producción, en tanto que las partidas y unidades ejecutadas con el concurso de colaboradores, habrán de declararse (a efectos de producción) a su coste (sin impuestos), incrementando éste en el caso de las actuaciones no sujetas, con el CAPS correspondiente. Al igual que en el caso de las partidas valoradas a precio de tarifa, las unidades subcontratadas deberán incrementarse finalmente con los costes indirectos y gastos generales aplicables.

(...)

Junto con la normativa interna en la materia, el control que se establece sobre la subcontratación implica los siguientes hitos:

1. Control de la subcontratación prevista en el alta y validación de cada encargo en el sistema informático. Este control lo realiza centralizadamente la Dirección de TRAGSA.
2. Información a los Gestores de la subcontratación de cada actuación, de acuerdo con los costes imputados en la contabilidad, en el momento de contabilizarlos. Tal y como se recoge en el procedimiento GPR07, se corresponde con el porcentaje de subcontratación aproximado, que tiene la forma de:

$$\% \text{ de Subcontratación} = \Sigma \text{CDCE} / \text{PPI}$$

Siendo:

Σ CDCE: Suma de los costes directos (sin impuestos soportados) de las colaboraciones externas, excluyendo empresas del Grupo (incrementados en actuaciones no sujetas con el coeficiente CAPS).

PPI: producción o producción interna (según el caso) sin corregir por provisiones de pendiente de facturar ni ajustes.

3. Información a los Gestores de la subcontratación de cada actuación, de acuerdo con la certificación/facturación, en el momento de realizarse este trámite. Tal y como se recoge en el procedimiento GPR07, se corresponde con el porcentaje de subcontratación real, que tiene la forma de:

$$\% \text{ de Subcontratación} = \Sigma \text{CDS} / (\Sigma \text{CDMP} + \Sigma \text{CDS}) + \text{CI} + \text{GG} < 50\%$$

Siendo:

Σ CDMP: Suma de los costes directos de las partidas ejecutadas con medios propios (en las actuaciones no sujetas, los precios están afectados por el coeficiente CAPS).

Σ CDS: Suma de los costes directos de las partidas ejecutadas mediante subcontratación sin impuestos (incrementados en actuaciones no sujetas con el coeficiente CAPS).

CI+GG: costes indirectos + gastos generales.

4. En los procedimientos de contratación, los órganos de apoyo a la contratación vigilan y controlan en los pliegos, junto con los gestores de las actuaciones que se cumple lo siguiente:

$(\Sigma$ CDMP+ Σ CDS)+CI+GG que será en todo caso \leq PEM

Siendo:

PEM: Presupuesto de ejecución material del encargo a TRAGSA (presupuesto oficial).

5. De acuerdo con lo anterior, los Gestores de las actuaciones comprueban que toda certificación que incluya partidas subcontratadas, deberá como mínimo ir acompañada de los siguientes tres documentos:
 - Relación valorada con las unidades ejecutadas al origen, incluyendo las unidades (o parte) ejecutadas con medios propios y las unidades (o parte) subcontratadas, los precios oficiales del encargo, y si es posible el precio/s unitario/s resultado de la subcontratación, y el precio (cuando proceda) de la parte ejecutada con medios propios.
 - Facturas abonadas al subcontratista por las partidas subcontratadas (y en su caso copia del pedido/contrato). Cuando así se solicite, especialmente en actuaciones cofinanciadas con fondos europeos donde la inclusión es obligada, podría ser necesario incorporar los expedientes de contratación correspondientes, y así se realizará.
 - Anexo de justificación en el que se detallen, y en su caso calculen, los precios o importes de subcontratación que se incluyen en la relación valorada, de acuerdo con los conceptos facturados por el subcontratista.
6. La Dirección de TRAGSA a través de los sistemas de información comprueba que los porcentajes de subcontratación (aproximados/reales) se ajustan a lo establecido en la LCSP. Analizan sus variaciones e informa mensualmente a las unidades productivas.

7. La Dirección de TRAGSA comprueba in situ con las unidades productivas con una periodicidad anual las variaciones en los índices de cada actuación y el procedimiento seguido en la certificación del coste efectivo soportado, y en la declaración de los ingresos de cada actuación.
8. La Dirección de Auditoría, comprueba el cumplimiento de los requisitos legales y de la normativa interna a través de auditorías periódicas.

No obstante, lo anterior, y dado lo complejo del concepto de subcontratación, y de las repercusiones que tienen su aplicación práctica en la normativa que aplica al medio propio, a pesar de que los resultados de la verificación efectuada muestran un cumplimiento mayoritario (superior al 90%) de los requisitos en esta materia, la Dirección de TRAGSA acometerá, como ya ha hecho en el pasado reciente, un nuevo programa de formación en la materia, que incluya a los gestores de las actuaciones.

En línea con lo anterior, debe aclararse que los conceptos que la normativa interna recoge y que aquí se han reproducido, tienen su base en el Plan de Cuentas de TRAGSA, así el concepto de “colaboraciones externas” no tienen una relación biunívoca con el de “subcontratación”, sino que, estando relacionado, no implica una igualdad de naturalezas, como tampoco en relación con el llamado porcentaje “real” cuyo cálculo en el momento de la certificación, no tienen por qué coincidir con el de la contabilización del gasto (factura del colaborador).

Finalmente, cabe indicar que tanto la Dirección de TRAGSA como de TRAGSATEC han establecido directrices internas para que los encargos que reciba una de las empresas y en los que participe la otra (actuaciones coordinadas) no sean objeto de subcontratación por la empresa que ejecuta la actuación asociada. En los casos donde sea materialmente imposible, se aplicará el mismo criterio expuesto anteriormente, al objeto de mantener controlados, tanto los límites como la forma de facturación.

No obstante, lo anteriormente expuesto, se van a analizar los mecanismos de control existentes al objeto de introducir las modificaciones que sean necesarias y, como se ha indicado anteriormente, incrementar la formación de los gestores.

RECOMENDACIÓN N.º 14

Se recomienda que TRAGSA mejore su sistema de control interno, acorde con lo regulado en su instrucción interna, de manera que sea un instrumento eficaz para la detección de los riesgos y debilidades inherentes a la gestión y seguimiento de los expedientes.

Como se indica en el informe de Fiscalización, TRAGSA dispone de los procedimientos necesarios para la gestión y seguimiento de los encargos, en particular, los ya citados GPR01 y GPR02. En ellos se detalla la sistemática a seguir, los procesos, las unidades que participan, las responsabilidades, los sistemas informáticos asociados, y los registros que se generan.

Junto con estos procedimientos, se dispone de un sistema informático ERP-PeopleSoft donde se capturan y almacenan los datos numéricos y alfanuméricos de la gestión de actuaciones, así como los documentos que soportan los encargos y los movimientos relacionados con los mismos (alta, modificación, anulación, baja, etc.).

La grabación del alta y/o modificación en el sistema informático de una actuación encargada al Grupo TRAGSA la realiza la unidad productiva que tenga asignada la gestión de la misma (captura en origen). No obstante, la operación de “validación” por la Dirección de TRAGSA será necesaria para que se produzca la efectividad de todos los datos introducidos. Asimismo, esta Dirección será la única responsable de verificar las modificaciones y realizar la anulación y cierre de las actuaciones pudiendo consultar a las unidades productivas correspondientes. El hecho de que esta validación esté centralizada, no significa que el uso del sistema no sea en “tiempo real”, sino que cada actuación debe ser comprobada para que su apertura tenga efecto (pueda recibir imputaciones de ingresos gastos, pueda tener personal asociado, puedan hacerse compras, etc.).

La comprobación de las actuaciones incluye muchos aspectos, entre los que cabe citar: existencia de encargo formalizado, actividades propias del objeto social, tarifas empleadas, sujeción o no a impuestos indirectos, clasificación por tipologías (líneas de producto), porcentaje de materiales del presupuesto, responsables de ejecución, responsables/plan de calidad y prevención, datos de clientes (encargo, facturación, cobro), códigos de facturación electrónica, financiación (fondos europeos, otros), créditos y anualidades, estudio de costes, planificación, así como toda la documentación asociada de la que se disponga y que permita comprobar los aspectos relacionados con el encargo, tanto desde el punto de vista técnico y

económico, como legal.

Teniendo en cuenta que todos los años se dan de alta actuaciones en un número superior al millar (1.923 actuaciones en 2022, de las cuales 1.681 productivas obligatorias), considerando su diferente naturaleza (obras, servicios), importe, origen (Administración encargante), circunstancias (urgencia, emergencia, tramitación normal), impuestos, etc., esta verificación aparte de compleja, es un control necesario para garantizar el sistema de recepción de encargos, reduciendo los riesgos vinculados a su ejecución.

A tal fin, las actuaciones de TRAGSA (con independencia de su contenido y actividades a ejecutar) pueden ser de muy diferente tipología, a saber: productivas, previas, obligatorias, no obligatorias, facturación interna, de inmovilizado, directo especial, matrices, coordinadas, etc., por lo que más allá de la comprobación de la información y datos asociados a las mismas, requieren para su apertura y puesta en actividad, la autorización correspondiente, de acuerdo con los protocolos que establece la normativa interna. Así, salvo en situaciones de emergencia, no se autoriza la declaración de ingresos (cifra de negocio) hasta la formalización del encargo, lo que no impide a Tragsa ejecutar trabajos en estas situaciones cuando las Administraciones así lo solicitan, incluyendo cuando es necesario procedimientos de formalización al cobro.

La falta de homogeneidad y/o deficiencias en la tramitación/archivo de la documentación asociada no trae causa en debilidades del control o en un ineficaz sistema de captura, sino más bien por el contrario, como ya se ha expuesto, en la heterogeneidad de las Administraciones-Poderes Adjudicadores que realizan los encargos, y en la diferente naturaleza y circunstancias que rodean a los mismos.

La carencia de documentación en los encargos es un hecho constatado por la auditoría realizada por ese Tribunal y también por TRAGSA, que despliega todos los esfuerzos necesarios para que los documentos de formalización de los trabajos incluyan las especificaciones y contenidos que recoge la normativa interna y externa aplicable. No obstante, conviene volver a recordar que, en la formalización de los encargos, la participación de TRAGSA es accesoria, dado su carácter obligatorio, y en pocas ocasiones tiene posibilidad de acceder/influir en las fases previas de tramitación de los expedientes.

En todo caso, la sistemática de control de encargos está recogida en los diferentes niveles de responsabilidad de Tragsa, correspondiendo a la Dirección de TRAGSA las funciones que el procedimiento GPR02 recoge y que en esencia son:

- Control y verificación de la documentación de los encargos y de su evolución.
- Autorización de operaciones en circunstancias especiales (emergencias, autorizaciones de gasto, modificaciones de anualidades, regularizaciones de producción, movimientos de producción/gastos, etc.).
- Establecimiento de criterios homogéneos para la elaboración de presupuestos y propuestas para las Administraciones.

Finalmente, cabe concluir, que los procedimientos internos para la gestión y ejecución de los encargos, recogen las diferentes casuísticas y situaciones que la tramitación de estos conlleva para las diferentes administraciones. Estas diferentes situaciones requieren de un control y verificación previa antes de la ejecución de los trabajos, lo que no impide que exista una gran heterogeneidad en la información que recogen y en la documentación que los soporta.

En todo caso, y como conclusión, se indica que la sistemática de control expuesta limita los riesgos legales y económicos, permite adaptarse a las diferentes situaciones y necesidades de las Administraciones, lo que se traduce en una respuesta rápida y eficaz a las mismas, especialmente en situaciones de emergencia.