BOLETÍN OFICIAL
DE LAS CORTES GENERALES

SECCION CORTES GENERALES

IX LEGISLATURA

Serie A:
ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS | **26 de julio de 2010** | **Núm. 332**

ÍNDICE

Páginas

Competencias en relación con otros órganos e instituciones

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000039 (CD) **771/000038** (S) Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de los Procedimientos de Gestión aplicados en el desarrollo de su objeto social para la Entidad SEPI Desarrollo Empresarial, S. A. (SEPIDES), así como el Informe correspondiente 2

251/000041 (CD) **771/000045** (S) Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación sobre el Informe de fiscalización de los Convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2004 y 2005 por los Ministerios de Fomento y Sanidad y Consumo con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, así como el Informe correspondiente 32

251/000058 (CD) **771/000060** (S) Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización del Organismo Autónomo «Parques Nacionales», ejercicio 2005, así como el Informe correspondiente 78

251/000059 (CD) **771/000061** (S) Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de las actividades y servicios de mataderos, mercados y lonjas centrales de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicio 2005, así como el Informe correspondiente 108

COMPETENCIAS EN RELACIÓN CON OTROS ÓRGANOS E INSTITUCIONES

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000039 (CD)
771/000038 (S)

Se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de los Procedimientos de Gestión aplicados en el desarrollo de su objeto social por la Entidad SEPI Desarrollo Empresarial, S.A. (SEPIDES), así como del Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de junio de 2010.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro.**

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN APLICADOS EN EL DESARROLLO DE SU OBJETO SOCIAL POR LA ENTIDAD SEPI DESARROLLO EMPRESARIAL, S.A. (SEPIDES) (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000039 Y NÚM. EXPTE. SENADO: 771/000038) EN SU SESIÓN DEL DÍA 8 DE JUNIO DE 2010

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 8 de junio de 2010, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de los Procedimientos de Gestión aplicados en el desarrollo de su objeto social por la Entidad SEPI Desarrollo Empresarial, S.A. (SEPIDES):

ACUERDA

Instar al Gobierno para que:

1. Evalúe el grado de cumplimiento de los objetivos de SEPIDES en función de los medios de que dispone y la actividad que desarrolla, así como se estudie la oportunidad de su fusión dentro del proceso de reordenación del sector empresarial.

2. SEPIDES intensifique en su Plan de Seguimiento el grado de cumplimiento del Plan de Negocio presentado por el promotor al solicitar su financiación, y se establezca un sistema de garantía contractual.

3. SEPIDES incremente las visitas de seguimiento y establezca un sistema de avisos y penalizaciones para las sociedades participadas que incumplan sus obligaciones de remisión de información.

4. SEPIDES realice el cálculo de las correcciones valorativas aplicables a las inversiones en las Sociedades a las que había aportado financiación de un modo más sistemático, pudiendo tomar como referencia el modo previsto en las normas aplicables a las Entidades de Capital Riesgo.

Palacio del Congreso de los Diputados, 8 de junio de 2010.—La Presidenta de la Comisión, **María Isabel Pozuelo Meño**.—El Secretario de la Comisión, **José Luis Ábalos Meco**.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN APLICADOS EN EL DESARROLLO DE SU OBJETO SOCIAL POR LA ENTIDAD SEPI DESARROLLO EMPRESARIAL, S.A. (SEPIDES), EN LOS EJERCICIOS 2003, 2004 Y 2005

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 24 de abril de 2008, el «Informe de fiscalización de los procedimientos de gestión aplicados en el desarrollo de su objeto social por la Entidad SEPI Desarrollo Empresarial, S.A. (SEPIDES), en los ejercicios 2003, 2004 y 2005» y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

		Página
I.	INTRODUCCIÓN	4
I.1	INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO	4
I.2	OBJETO Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	4
I.3	TRÁMITE DE ALEGACIONES	4
I.4	ANTECEDENTES	4
II.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	6
II.1	ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR SEPIDES	6
II.2	FINANCIACIÓN DE PROYECTOS EMPRESARIALES MEDIANTE LA PARTICIPACIÓN EN EL CAPITAL DE SOCIEDADES Y LA CONCESIÓN DE PRÉSTAMOS PARTICIPATIVOS	7
II.2.1	Procedimientos de selección de las inversiones	7
II.2.2	Seguimiento y control de las inversiones	12
II.3	OTRAS ACTUACIONES DE FINANCIACIÓN DE PROYECTOS EMPRESARIALES.	16
II.3.1	Líneas de microcréditos no remunerados	16
II.3.2	Fondo de Capital-Riesgo para PYMES	18
III.	CONCLUSIONES	18
IV.	RECOMENDACIONES	20
ANEXOS		21
ANEXO I	BALANCE DE SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2002, 2003, 2004 Y 2005	21
ANEXO II	CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS A 31 DE DICIEMBRE DE 2003, 2004 Y 2005.	22
ANEXO III	CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON OTRAS ENTIDADES	23
ANEXO IV	PROYECTOS APROBADOS AÑO 2003	26
ANEXO V	PROYECTOS APROBADOS AÑO 2004	28
ANEXO VI	PROYECTOS APROBADOS AÑO 2005	30

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ASCRI	Asociación Española de Capital Inversión
CIDEM	Centre D'innovació i Desenvolupament Empresarial
ENISA	Empresa Nacional de Innovación, S. A.
ERC	Entidades de Capital-riesgo
IDAE	Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético
IGAPE	Instituto Gallego para la Promoción Empresarial
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
ODA	Oficina de Dinamización de Actividades, S.A.
OPI	Oficina de Promoción de Inversiones
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SEPI	Sociedad Estatal de Participaciones Industriales
SEPIDES	SEPI Desarrollo Empresarial, S.A.
SOCERCAN	Sociedad para el Desarrollo Regional de Cantabria, S.A.
SODIAR	Sociedad para el Desarrollo Industrial de Aragón, S.A.
SODICAMAN	Sociedad para el Desarrollo Industrial de Castilla-La Mancha, S.A.
SODIEX	Sociedad para el Desarrollo Industrial de Extremadura, S.A.
SODIS	Sociedades de Desarrollo Regional

I. INTRODUCCIÓN

I.1 Iniciativa del procedimiento

El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, en su sesión de 31 de enero de 2006, el Programa de Fiscalizaciones para ese año, incluyendo entre las actuaciones previstas la «fiscalización de los procedimientos de gestión aplicados en el desarrollo de su objeto social por la Entidad SEPI Desarrollo Empresarial, S.A. (SEPIDES), en los ejercicios 2003, 2004 y 2005», que se lleva a cabo a iniciativa del propio Tribunal.

I.2 Objeto y alcance de la fiscalización

La fiscalización tiene por objeto el análisis de las actividades realizadas por SEPIDES, comprobando los procedimientos aplicados en el desarrollo de sus principales operaciones y verificando si las actividades llevadas a cabo son acordes con el objeto social de la Entidad y los procedimientos adecuados para el debido cumplimiento de sus fines.

I.3 Trámite de alegaciones

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988 de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las actuaciones practicadas fueron puestas de manifiesto a los responsables de la Entidad cuya actividad es objeto de esta fiscalización, habiéndose recibido las alegaciones que se incorporan al Informe, a cuyo tratamiento se hace referencia en los apartados correspondientes.

I.4 Antecedentes

«SEPI Desarrollo Empresarial, S.A.» (SEPIDES) es una Sociedad estatal cuyo capital es íntegramente propiedad de la «Sociedad Estatal de Participaciones Industriales» (SEPI). Adoptó su actual denominación en diciembre de 2002, mediante la modificación del nombre de la Sociedad estatal «Oficina de Dinamización de Actividades, S.A.» (ODA).

ODA se había constituido en 1920 con el nombre de «Basauri, S.A.» y en 1997 había adoptado la denominación de «Oficina de Dinamización de Actividades, S.A.», modificando también su objeto social que entonces quedó constituido por la promoción y desarrollo de estudios y proyectos industriales, comerciales y de servicios que posibilitasen, mediante la creación de nuevas empresas y el desarrollo de las ya existentes, la generación de empleo para el personal excedente de procesos de reconversión industrial.

En noviembre de 2002 SEPI compró la totalidad de las acciones de ODA a su anterior propietario, la Sociedad estatal «Altos Hornos de Vizcaya, S.A.», que formaba parte del grupo empresarial de SEPI. Inmediatamente después SEPI acordó ampliar el capital social de ODA que pasó de 150 miles de euros a 105.919 miles para, un mes más tarde, sustituir su denominación social por la de de «SEPI Desarrollo Empresarial, S.A.» y, simultáneamente, modificar el objeto social de la Sociedad ampliando su ámbito de actuación. En consecuencia, en diciembre de 2002 quedó configurado el objeto social de SEPIDES de la siguiente manera:

a) La promoción y desarrollo de estudios y proyectos industriales, comerciales y de servicios orientados a la creación de nuevas empresas, ampliación o reestructuración de unidades de negocio o de empresas ya existentes, generación de empleo y capacitación profesional de trabajadores, pudiendo incluso, para tales fines, participar en el capital social de Sociedades de nueva creación o ya existentes que ejecuten proyectos empresariales, garantizar sus operaciones y otorgar préstamos u otras formas de financiación.

b) La gestión y dirección de empresas participadas.

c) La realización de estudios y la prestación de asesoramiento a las empresas, en el ámbito de su objeto social.

d) La tenencia y administración de valores de filiales, subsidiarias y participadas.

e) La promoción, construcción, gestión, explotación y comercialización de terrenos para la ubicación en los mismos de proyectos industriales, comerciales o de servicios, así como su urbanización, acondicionamiento, planeamiento, parcelación y reparcelación. La compraventa y explotación de bienes inmuebles.

Según establecen los estatutos sociales de SEPIDES, todas las actividades que integran su objeto social pueden llevarse a cabo, tanto en España como en el extranjero, de modo indirecto, mediante la titularidad de acciones o participaciones en Sociedades con objeto idéntico o análogo.

Entre los objetivos asignados a SEPI, propietaria del 100% del capital de SEPIDES, se encuentra el desarrollo económico de las zonas afectadas por las reconversiones de empresas públicas de su grupo empresarial. SEPIDES fue creada fundamentalmente con la finalidad de centralizar y coordinar las distintas actividades que SEPI venía ya desarrollando en materia de promoción y captación de inversiones para llevar adelante ese objetivo; por este motivo, en enero de 2003, SEPI transmitió a SEPIDES una unidad económica que estaba encuadrada dentro de su estructura organizativa y que estaba especializada en prestar servicios gratuitos de consultoría de localización para empresas extranjeras con proyectos de inversión en España, denominada Oficina de Promoción de Inversiones, con todo su personal y bienes.

En diciembre de 2002, para fortalecer su ámbito de actuación regional, SEPIDES compró a SEPI las participaciones mayoritarias en el capital de tres Sociedades de desarrollo regional que venían actuando desde años anteriores en las Comunidades Autónomas de Castilla-

La Mancha, Extremadura y Aragón, «Sociedad para el Desarrollo Industrial de Castilla-La Mancha, S.A.» (SODICAMÁN), «Sociedad para el Desarrollo Industrial de Extremadura, S.A.» (SODIEX) y «Sociedad para el Desarrollo Industrial de Aragón, S.A.» (SODIAR). El objeto social de estas Sociedades de desarrollo regional consiste, en líneas generales, en promover el desarrollo industrial en las respectivas Comunidades Autónomas mediante la realización de estudios, la promoción de inversiones participando en el capital de Sociedades, la concesión de préstamos y avales y la captación de recursos ajenos para canalizarlos hacia las empresas en las que participan. A finales de 2005 SEPIDES firmó un acuerdo con la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha para la venta de las acciones de SODICAMÁN, propiedad de SEPIDES, en tres tramos durante los años 2005, 2006 y 2007. La venta de las acciones correspondientes al primer tramo se efectuó en diciembre de 2005 y supuso la pérdida de la posición mayoritaria de SEPIDES en el capital de la Sociedad.

En febrero de 2004 SEPIDES adquirió las acciones de la Sociedad estatal inactiva «Centro tecnológico del Sector Naval, S.A.» a «IZAR Construcciones Navales, S.A.», Sociedad integrante del Grupo SEPI. En noviembre de 2005 se modificó su denominación por la de «SEPIDES Gestión, S.G.E.C.R., S.A.» modificándose asimismo su objeto social que pasó de consistir básicamente en elaborar Planes Estratégicos para el sector naval, realizar trabajos de investigación y desarrollo tecnológico y promover la cooperación y divulgación de la tecnología entre las empresas e instituciones del sector naval, a estar constituido por la administración y gestión de Fondos de Capital-riesgo y de activos de Sociedades de Capital-riesgo. También se adaptaron sus Estatutos sociales a lo previsto en la Ley 1/1999, de 5 de enero, reguladora de las entidades de Capital-riesgo.

Tras estos movimientos societarios SEPIDES ha quedado configurada como Sociedad cabecera de un pequeño grupo empresarial cuyo objetivo es el desarrollo efectivo, principalmente mediante la captación de nuevas inversiones, de la estrategia de SEPI de reindustrialización de las regiones que, por sus características económicas, son objeto de actuación prioritaria por parte de SEPI por resultar afectadas por los procesos de reconversión industrial o de privatización de empresas. No obstante, SEPIDES puede también realizar actuaciones de reactivación económica en otras zonas o sectores de actividad que determine su accionista, SEPI, y en otros territorios respecto a los cuales SEPIDES haya firmado acuerdos o convenios de colaboración con otras entidades públicas o cuando los proyectos a financiar se desarrollen en determinadas áreas de actividad que se pretenda incentivar.

Como consecuencia de la finalidad perseguida por SEPI con la actuación de SEPIDES, el 12 de mayo de 2003 SEPI y SEPIDES firmaron un contrato de prestación de servicios, de carácter indefinido, según el cual SEPIDES se comprometía a desarrollar las actividades de promoción de inversiones y consultoría de localización de proyectos empresariales que SEPI le encomendase de acuerdo con los criterios y especificaciones que SEPI determinase, recibiendo una remuneración anual cuya cuantía se había de fijar por las partes para cada periodo y que SEPI abonaría por adelantado mediante tres pagos cuatrimestrales. El precio establecido para 2003 fue de 3.000 miles de euros y para 2004 y 2005 de 3.078 miles cada año. En el contrato se fijaban las zonas geográficas prioritarias para las cuales SEPIDES debía desarrollar las actividades de promoción y gestión de inversiones durante el año 2003. Para los años 2004 y 2005, al comienzo de cada año, SEPI indicó a SEPIDES por escrito cuáles eran las zonas geográficas prioritarias.

SEPIDES se rige por la Ley de Sociedades Anónimas y por sus Estatutos, estando íntegramente sometida en su actuación, incluida la contractual, al ordenamiento jurídico privado, y por la Ley General Presupuestaria en cuanto a su régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y de control financiero. Según se desprende de los Informes de gestión elaborados por SEPIDES para los ejercicios 2003, 2004 y 2005, la actividad de la Sociedad se enmarca en el sector del Capital-riesgo. SEPIDES no aparece oficialmente calificada como entidad de Capital-riesgo a los efectos de la regulación específica prevista para estas entidades; pero es socio de pleno derecho de la Asociación Española de Capital Inversión (ASCRI), junto con más del 90% de las entidades de Capital-riesgo o capital inversión existentes en España. Los socios de pleno derecho de ASCRI son Sociedades u organismos cuya actividad y objeto social consiste fundamentalmente en la financiación de proyectos empresariales de pequeñas y medianas empresas mediante participaciones temporales y generalmente minoritarias en su capital social.

SEPIDES rindió sus cuentas anuales individuales al Tribunal de Cuentas correspondientes a los ejercicios 2003, 2004 y 2005 y las cuentas anuales consolidadas de los ejercicios 2004 y 2005, todas ellas acompañadas del correspondiente informe de auditoría.

A 31 de diciembre de 2005 SEPIDES contaba con un activo total de 108.729 miles de euros (107.771 miles en 2003 y 110.144 miles en 2004) financiado básicamente con su capital social, de 105.920 miles, del que a finales de 2005 quedaba por desembolsar 5.288 miles (42.308 miles restaban en 2003 y 10.577 miles en 2004). El componente más relevante de su activo eran las inmovilizaciones financieras, que ascendían a finales de 2005 a 90.192 miles (55.415 miles en 2003 y 67.648 miles en 2004) y en particular las participaciones de carácter minoritario y temporal en el capital de empresas asociadas y los préstamos participativos concedidos a algunas de las empresas asociadas, que suponían el 62% del activo total (el 32% en 2003 y el 43% en 2004). Por otra parte, la participa-

ción mayoritaria de SEPIDES en el capital de sus Sociedades dependientes (Sociedades de desarrollo regional y SEPIDES Gestión, S.G.E.C.R.) suponía el 12% de su activo total (el 15% en 2003 y el 14% en 2004). Además, SEPIDES rentabilizaba sus excedentes de tesorería a través de su accionista único, SEPI, teniendo registrado a 31 de diciembre de 2005 un saldo a su favor por este tipo de colocaciones de 7.003 miles de euros (8.872 miles en 2003 y 26.709 miles en 2004).

Durante los ejercicios 2003 a 2005 los gastos e ingresos de explotación de SEPIDES estuvieron prácticamente equilibrados al compensar los gastos de explotación (principalmente formados por gastos de personal) con los ingresos obtenidos de su propietaria SEPI en ejecución del contrato de prestación de servicios antes mencionado, obteniendo en 2003 y 2005 unos pequeños beneficios de explotación (75 y 98 miles de euros respectivamente) y en 2004 unas ligeras pérdidas de explotación (165 miles). Durante los tres ejercicios obtuvo resultados financieros positivos crecientes, que pasaron de los 518 miles obtenidos en 2003, a los 1.586 de 2004 y a los 1.885 miles de 2005. Los ingresos financieros procedentes de participaciones en capital de empresas asociadas y los intereses de los créditos a esas empresas ascendieron en 2003 a 154 miles, en 2004 a 1.026 miles y en 2005 a 1.560 miles; y los rendimientos de los excedentes de tesorería obtenidos de SEPI supusieron 378, 585 y 374 miles en cada uno de los tres ejercicios. Sin embargo, mientras que en 2003 y 2004 SEPIDES obtuvo unos beneficios del ejercicio de 113 y 470 miles, en 2005 obtuvo unas pérdidas de 1.303 miles debido a que, en ese ejercicio, las pérdidas extraordinarias ascendieron a 3.986 miles como consecuencia, fundamentalmente, del importante incremento de las dotaciones a las provisiones por depreciación de las participaciones en empresas asociadas, que pasaron de 336 miles a finales de 2004 a 4.256 miles al cierre de 2005.

En los Anexos I y II de este Informe se recogen los Balances de Situación y las Cuentas de Pérdidas y Ganancias de SEPIDES correspondientes a los años 2003, 2004 y 2005.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1 Actividades desarrolladas por SEPIDES

De acuerdo con su objeto social, SEPIDES tiene como finalidad principal la promoción y desarrollo de proyectos empresariales orientados a la creación de nuevas empresas o a la ampliación o expansión de empresas ya existentes, concretándose su actividad en la concesión de financiación.

Desde su actual configuración en 2002 hasta finales de 2005, la actividad desarrollada por SEPIDES ha consistido fundamentalmente en la financiación de proyectos empresariales principalmente a través de la toma de participaciones minoritarias en el capital de Sociedades, con carácter temporal y mediante la concesión de préstamos. En ese período la actividad desarrollada por SEPIDES ha venido determinada por la relación con su propietaria SEPI, instrumentada mediante el contrato de prestación de servicios, habiendo fijado SEPI, anualmente, las zonas prioritarias en las que SEPIDES debía centrar su actuación. De hecho, aunque SEPIDES podía actuar en todo el territorio nacional, sus inversiones se dirigieron fundamentalmente a aquellas zonas consideradas prioritarias por SEPI de acuerdo con el contrato de prestación de servicios y a aquellos territorios o sectores de la actividad empresarial respecto de los cuales SEPIDES había suscrito con otras entidades convenios de colaboración que, en algunos casos, tenían por objeto la financiación conjunta de iniciativas empresariales en los ámbitos geográficos o en los sectores de actividad en los que se desenvolvían esas entidades y, en otras ocasiones, tenían por objeto la promoción de inversiones mediante acciones divulgativas e informativas destinadas a apoyar técnicamente el lanzamiento y seguimiento de los proyectos. El Anexo III de este Informe ofrece información sobre el objeto y la vigencia de estos convenios.

En general SEPIDES ha financiado estas actuaciones de inversión con su propio patrimonio aunque, de acuerdo con lo establecido en alguno de los convenios de colaboración que ha suscrito, otras Entidades han participado también, junto con SEPIDES, en esa financiación.

En el ejercicio 2003 SEPIDES aprobó su participación en 19 proyectos de inversión que representaban un volumen de inversión para SEPIDES de 49.108 miles de euros. En 2004 SEPIDES acordó su participación en 8 nuevos proyectos que representaban una inversión por parte de SEPIDES de 22.863 miles. En 2005 SEPIDES acordó su participación en 11 nuevos proyectos de inversión que suponían una aportación total por parte de SEPIDES de 24.247 miles. Tres de estos proyectos de inversión, con una financiación total aprobada de 2.437 miles, se financiaron con un fondo de 3.000 miles gestionado por SEPIDES, constituido a partes iguales por SEPIDES y la Secretaría General de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) en virtud de un convenio de colaboración firmado en 2004 entre ambas entidades para el desarrollo del Plan Galicia en materia de acuicultura. A 31 de diciembre de 2005 se había revocado la autorización para participar en 4 de estos proyectos de inversión, SEPIDES había dejado de participar en otro de esos proyectos al haberse liquidado la Sociedad en la que participaba y tenía en su contabilidad registrados 67.934 miles de euros correspondientes a las inversiones efectivamente realizadas y vivas a 31 de diciembre de 2005 en los 33 proyectos restantes; para estas inversiones SEPIDES había dotado una provisión por depreciación de 4.592 miles.

Por otra parte, en el ámbito del Convenio Marco suscrito entre SEPI y la Xunta de Galicia el 21 de febrero de 2003 y del Convenio Marco suscrito entre la Comunidad Autónoma de Cantabria y SEPI el 4 de abril de 2003 para trabajar conjuntamente en las zonas afectadas por el vertido del buque «Prestige», SEPIDES firmó dos convenios de colaboración, en mayo de 2003 con el Instituto Gallego para la Promoción Empresarial (IGAPE) y en julio de 2004 con la Sociedad para el Desarrollo Regional de Cantabria, S.A. (SODERCAN), que tenían como finalidad la apertura de unas líneas de microcréditos para proyectos emprendedores de autónomos y microempresas. En el primer caso, el fondo inicial de la línea era de 10.000 miles de euros a financiar al 50% por el IGAPE y SEPIDES y, en el segundo, de 2.000 miles a financiar en un 75% por SEPIDES y en el 25% restante por SODERCAN. A 31 de diciembre de 2005 SEPIDES tenía en su contabilidad registrado un saldo pendiente de devolución por estos microcréditos de 4.904 miles de euros.

En 2005 se constituyó el Fondo de Capital-Riesgo para PYMES «BANESTO SEPI DESARROLLO F.C.R.», participando SEPIDES a finales de 2005 en un 50% del patrimonio del Fondo, con una aportación de 10.000 miles de euros. La Entidad Gestora del Fondo era «BANESTO BANCA PRIVADA GESTIÓN S.G.I.I.C., S.A.»

II.2 Financiación de proyectos empresariales mediante la participación en el capital de sociedades y la concesión de préstamos participativos

Desde finales de 2002 hasta finales de 2005, SEPIDES ha desarrollado su objeto social principalmente mediante la financiación de proyectos empresariales realizada de dos formas diferentes: mediante la participación minoritaria y temporal en el capital de Sociedades y mediante la concesión de préstamos participativos a Sociedades en las que participaba.

En los ejercicios 2003 a 2004, para financiar proyectos empresariales mediante la participación en el capital de Sociedades o la concesión de préstamos, SEPIDES empleó su propio patrimonio; en 2005, además, financió tres proyectos de inversión mediante un fondo constituido a partes iguales por SEPIDES y la Secretaría General de Pesca Marítima del MAPA en virtud de un convenio de colaboración.

II.2.1 Procedimientos de selección de las inversiones

Como anteriormente se ha expuesto, SEPIDES ha realizado sus inversiones fundamentalmente en aquellas zonas consideradas prioritarias por SEPI y en aquellos territorios o sectores empresariales respecto de los cuales SEPIDES había suscrito convenios de colaboración para el apoyo a proyectos empresariales o la difusión de instrumentos financieros o de otra naturaleza que pudieran servir para apoyar a proyectos empresariales innovadores.

Para los años 2003 y 2004, SEPI estableció como zonas geográficas prioritarias para la actuación de SEPIDES las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, las Comunidades Autónomas de Galicia, Asturias, Extremadura, Cantabria y Andalucía y la Comarca de Almadén. Además, se consideraba zona prioritaria de actuación de SEPIDES el resto del territorio nacional para inversiones en I+D+i, energías renovables y actividades que redujeran los impactos medioambientales.

Para 2005 las zonas prioritarias fijadas por SEPI fueron las provincias de La Coruña, Asturias, Sevilla, Cádiz, Granada, Cáceres, Ciudad Real, Murcia, Valencia y Vizcaya, los territorios respecto de los cuales existieran convenios o acuerdos de colaboración de SEPI o SEPIDES con entidades públicas para el desarrollo de actuaciones específicas en esos territorios y los territorios de actuación de las Sociedades de Desarrollo Regional (SODIS) filiales de SEPIDES a fin de complementar las actuaciones que estas Sociedades pudieran desarrollar. También se consideró zona prioritaria los territorios no incluidos en las zonas anteriores cuando se tratara de inversiones en I+D+i y nuevas tecnologías, energías renovables y reducción de impactos medioambientales.

Durante los ejercicios 2003, 2004 y 2005, estaban vigentes los siguientes convenios de colaboración que contemplaban la financiación por parte de SEPIDES de iniciativas empresariales mediante la participación en el capital de Sociedades o la concesión de préstamos participativos:

- Convenio Marco de colaboración entre SEPI y la Xunta de Galicia, de 2 de febrero de 2003, para paliar los efectos causados por el naufragio del buque «Prestige».
- Convenio de colaboración entre SEPI y la Ciudad Autónoma de Melilla, de 24 de febrero de 2003, por el que se establecen medidas para impulsar la actividad económica de la Ciudad.
- Convenio de colaboración entre SEPI y la Ciudad Autónoma de Ceuta, de 26 de febrero de 2003, por el que se establecen medidas para impulsar la actividad económica de la Ciudad.
- Convenio Marco de colaboración entre SEPI y el Gobierno de Cantabria, de 4 de abril de 2003, para paliar los efectos causados por el naufragio del buque «Prestige».
- Convenio de colaboración entre el MAPA y SEPIDES, de 20 de julio de 2004, para el desarrollo del Plan Galicia en materia de acuicultura.
- Convenio Marco de colaboración entre SEPIDES y la Empresa Nacional de Innovación, S.A. (ENISA), de 10 de enero de 2005.
- Convenio Marco de colaboración entre SEPIDES y el Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético (IDAE), de 8 de junio de 2005.
- Convenio Marco de colaboración entre SEPIDES y el Centre D'innovació i Desenvolupament Empresarial (CIDEM), de 30 de junio de 2005.

• Convenio Marco de colaboración entre SEPIDES y la Consejería de Economía y Trabajo de la Junta de Extremadura, de 27 de julio de 2005.

• Convenio Marco de colaboración entre SEPIDES y la Sociedad Regional de Promoción del Principado de Asturias, S.A., de 6 de octubre de 2005.

En el Anexo III de este Informe se incluye información sobre el objeto y la vigencia de estos convenios.

El procedimiento de selección de las inversiones a financiar se iniciaba a partir de un primer contacto del particular interesado en llevar adelante un proyecto con SEPIDES, aunque en algunas ocasiones era SEPIDES quien, tras haber identificado una oportunidad de negocio en un territorio que se pretendía promocionar, buscaba potenciales emprendedores que quisieran llevar a cabo el proyecto. La labor de captación de proyectos de inversión y de análisis de su viabilidad estaba encomendada al Departamento de Promoción y Coordinación, uno de los tres departamentos que configuraban la estructura organizativa de SEPIDES, que la llevaba a cabo tanto para los proyectos que se financiaban con patrimonio propio de SEPIDES como para los que se financiaban con cargo al Fondo de apoyo a la acuicultura en Galicia. Este Fondo había sido creado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y tenía por objeto prestar apoyo financiero a las Empresas que tuvieran esa actividad. El Fondo tenía una dotación de 3.000 miles de euros aportados a partes iguales por el MAPA, a través de la Secretaría General de Pesca Marítima, y SEPIDES que era la encargada de su gestión, estando obligada para ello a registrar todas las operaciones correspondientes al Fondo en una contabilidad específica, separada e independiente de la suya propia.

Para impulsar su actividad en los primeros meses desde finales de 2002, SEPIDES recurrió a una cartera de contactos y posibles proyectos de inversión a financiar que le aportaron sus filiales, las SODIS, y la Oficina de Promoción de Inversiones (OPI) de SEPI que se había integrado en la estructura organizativa de SEPIDES tras su creación, ya que todas ellas venían actuando desde años anteriores y tenían una trayectoria en promoción empresarial. Esos primeros momentos de la actividad de SEPIDES coincidieron con el desarrollo del Plan Galicia y el hundimiento del buque «Prestige» en las costas gallegas, circunstancias ambas que impulsaron la firma de convenios de colaboración con otras Entidades por parte de SEPI y SEPIDES que condujo a que una proporción importante de los proyectos de inversión financiados por SEPIDES en 2003 y 2004 estuvieran localizados en la Comunidad Autónoma de Galicia.

Más adelante, aunque las SODIS han continuado constituyendo una fuente de contactos relevante para SEPIDES, la Sociedad ha ido generando vías propias para contactar con terceros interesados en llevar adelante proyectos de inversión:

— SEPIDES ha firmado convenios de colaboración con otras Entidades regionales también interesadas en la promoción empresarial.

— SEPIDES ha abierto delegaciones que realizan una labor de captación de proyectos en distintas zonas geográficas, en particular en Galicia, País Vasco, Ceuta y Melilla (en la actualidad se han cerrado estas delegaciones).

— Otras empresas de Capital-riesgo y también entidades financieras han derivado hacia SEPIDES a potenciales clientes (esta colaboración también ha tenido lugar en sentido inverso cuando en SEPIDES se han identificado proyectos que pueden encajar más con los objetivos de otras Entidades).

— SEPIDES ha participado en foros de empresarios para darse a conocer y explicar la actividad que realiza.

— SEPIDES se ha dirigido a Empresas que, por su capacidad y experiencia, se consideraba interesante que participaran en un proyecto de inversión concreto.

— SEPIDES ha creado una página web que ofrece información general de su actividad e informa de los pasos que debe dar un promotor interesado en que SEPIDES financie un proyecto de inversión.

En el periodo fiscalizado el perfil del promotor o el tipo de actividad a financiar era muy variable. No había un perfil determinado ni una actividad concreta sino que, dependiendo de la zona o de lo acordado en el convenio de colaboración que resultase aplicable, se fijaban los objetivos. En unas zonas el objetivo consistía en mejorar el nivel de actividad en general y sin embargo en otros casos sólo se contemplaba la posibilidad de financiar proyectos de inversión en una determinada actividad que se pretendía promocionar. Por otra parte, de acuerdo con el objeto social de SEPIDES, el número de empleos a crear con el proyecto de inversión que se financiaba por SEPIDES era un criterio relevante, no financiándose proyectos de inversión en actividades que no conllevaran la contratación de personal y concentrándose las actividades financiadas dentro del sector servicios y de la industria.

Una vez que llegaba a SEPIDES la información sobre posibles proyectos de inversión, se iniciaba la fase de estudio y análisis económico-financiero cuya finalidad era o bien descartar los proyectos que no se consideraban viables o que quedaban claramente fuera del ámbito de actuación de SEPIDES por el importe de la financiación solicitada o por la zona o el sector en el que se iba a desarrollar su actividad, o bien elaborar un estudio de viabilidad de los proyectos que se consideraban adecuados para su aprobación por el Consejo de Administración de SEPIDES. Para ello, desde el Departamento de Promoción y Coordinación se solicitaba a los promotores del proyecto de inversión que completaran un formulario en el que se incluían datos generales del proyecto, su denominación, el objeto social o la actividad de la empresa, una descripción del producto y

de la inversión a realizar, los nombres de los accionistas y su porcentaje de participación en el capital, las cifras de inversión y financiación previstas para llevar adelante el proyecto, el número de puestos de trabajo que se preveía crear y la cifra de facturación real del último ejercicio y la prevista tras realizar la inversión.

En los años 2003, 2004 y 2005 SEPIDES inició el estudio de un total de 260 proyectos de los que se aprobaron 38. En 2003 se inició el estudio de 118 proyectos de inversión, de los cuales 46 tenían previsto realizar su actividad en Galicia, donde SEPIDES tenía abierta una delegación, 8 en Castilla-La Mancha, 5 en Ceuta, 5 en Melilla y el resto distribuidos por distintas zonas del territorio nacional. En 2004 se inició el estudio de 82 proyectos, de los cuales 14 estaban ubicados en Andalucía, 10 en Castilla-La Mancha, 10 en Galicia y el resto en diversas zonas de la geografía española. En 2005 se inició el estudio de 60 proyectos, de los que 11 estaban localizados en Andalucía, 10 en Galicia, 7 en Castilla-La Mancha y el resto en varias zonas de España.

Algunas solicitudes presentadas fueron desechadas sin requerir mayor información a los interesados debido a causas diversas como el sector de la actividad a desarrollar, el importe de la inversión a realizar o la ausencia de una financiación diferente de la que tendría que aportar SEPIDES. Sin embargo, para la mayoría de las solicitudes presentadas SEPIDES solicitó a los promotores que aportaran las cuentas anuales, los informes de auditoría y la escritura de constitución de la Sociedad en caso de que ésta ya existiera y un plan de negocio o documento similar de la Empresa que proporcionara a SEPIDES información suficiente para elaborar un estudio de viabilidad del proyecto de inversión. SEPIDES consideraba datos necesarios para la elaboración de un estudio de viabilidad los siguientes:

- Trayectoria profesional de los promotores del proyecto de inversión y de los accionistas personas físicas y evolución histórica de los accionistas personas jurídicas.
- Información técnica del producto a fabricar.
- Análisis sectorial de la empresa y cuota de mercado a alcanzar con el proyecto de inversión.
- Organización comercial y previsiones de ventas.
- Volumen de producción previsto y costes del proceso productivo.
- Inversiones a realizar en inmovilizado material.
- Gastos de estructura de la empresa.
- Financiación del proyecto de inversión, detallando el importe y la composición del fondo de maniobra necesario y la financiación propia y ajena a largo plazo.
- Plantilla necesaria para la empresa y su coste.

En algunos casos, SEPIDES también utilizaba para elaborar el estudio de viabilidad información procedente de consultores externos para lograr un conocimiento más profundo del sector de actividad de que se tratara o sobre la solvencia de los accionistas o promotores del proyecto. Analizando toda esta información, pero fundamentalmente el plan de negocio presentado por los promotores del proyecto, el departamento de Promoción y Coordinación elaboraba un estudio de viabilidad de los proyectos de inversión cuya aprobación se proponía al Consejo de Administración de SEPIDES, órgano competente para aprobar dichas inversiones.

El motivo más frecuente para la no aprobación de los 222 proyectos que no fueron aprobados fue la falta de documentación que debían haber aportado los promotores para que SEPIDES pudiera realizar el estudio de viabilidad; aunque en otros casos la no aprobación se debió a considerarse el sector de actividad de excesivo riesgo o ya suficientemente presente en la cartera de SEPIDES, a la falta de solvencia técnica del proyecto, a la excesivamente pequeña o grande dimensión de la inversión, al escaso interés mostrado por el promotor ante la oferta presentada por SEPIDES o a las referencias negativas obtenidas acerca de los promotores o socios.

Para la elaboración de los estudios de viabilidad de los proyectos, SEPIDES partió de la información contenida en los planes de negocio, planes estratégicos o planes financieros aportados por los promotores. En general, estos planes de negocios contenían una información suficiente de acuerdo con lo solicitado por SEPIDES a los promotores de los proyectos de inversión. Los estudios de viabilidad elaborados por SEPIDES tenían una estructura similar todos ellos y contaban, en general, con una información parecida a la de los planes de negocio, aceptando en algunos casos las previsiones realizadas por los promotores del proyecto y corrigiendo a la baja en otros casos los importes presentados por el promotor, adoptando una posición más conservadora.

Una vez que se elaboraba el estudio de viabilidad y como consecuencia de las negociaciones con los promotores del proyecto, se elaboraba la propuesta de inversión que se presentaría al Consejo de Administración de SEPIDES en la que se concretaba la cuantía de la financiación a aportar por SEPIDES y se definía la forma jurídica a través de la cual se articularía esa financiación. Para determinar la cuantía de la financiación a aportar, SEPIDES no seguía un criterio fijo en cuanto a la proporción que esa financiación suponía respecto de la inversión total que pretendían llevar adelante los promotores, analizándose cada caso de modo particular, pudiéndose aprobar la financiación de un porcentaje pequeño del proyecto de inversión, la de porcentajes mayores o, incluso, aunque menos frecuentemente, la de totalidad del proyecto de inversión.

Aunque cuando SEPIDES entraba en el capital de las Sociedades lo hacía con la intención de que su permanencia en ese capital fuera temporal, en los tres ejercicios fiscalizados se ha observado que, en función de las negociaciones de SEPIDES con los promotores de los proyectos de inversión o con los otros socios con

respecto a la forma de salida de SEPIDES del capital de la Sociedad, se planteaban dos modalidades de inversión bien diferenciadas en el capital de las Sociedades:

1. Inversiones bajo la modalidad que puede denominarse «Capital-riesgo», para las cuales SEPIDES entraba en el capital sin que se pactaran condiciones para su salida de él.

2. Inversiones realizadas bajo la modalidad de «Pacto o promesa de recompra» en las que, simultáneamente a la entrada en el capital de la Sociedad, SEPIDES y los otros socios pactaban la salida de SEPIDES del capital mediante la firma de un contrato de compraventa de acciones a término o de un contrato de compromiso de compraventa de acciones, fijando en ese acto tanto la fecha en que se produciría la transmisión de las acciones (en general no inferior a los 5 ni superior a los 10 años) como el procedimiento de cálculo del precio de la venta (en general compuesto de una parte fija y otra variable en función de los resultados de la Sociedad). Los contratos se formalizaban en documento público.

En esta última modalidad, los procedimientos que se establecían para la determinación del precio de compraventa de las acciones permitían a SEPIDES, además de recuperar su inversión, obtener una rentabilidad que se encontraba dentro de las condiciones de mercado. En algunos casos se establecía que a lo largo de la vida de la inversión el comprador iría realizando pagos a cuenta del precio de recompra y en otros casos se pactaba que el precio de la compra se abonaría al vencimiento del contrato de compraventa a término o a la ejecución de la opción de compra, según los casos.

En las inversiones realizadas bajo la modalidad de Capital-riesgo, la recuperación de la inversión y la rentabilidad a obtener por SEPIDES estaba completamente ligada a la evolución del proyecto de inversión ya que, en caso de que no se cumpliesen las expectativas creadas en el momento de la entrada en el capital de la Sociedad, sería muy difícil que SEPIDES pudiese desinvertir en la Sociedad obteniendo una rentabilidad razonable. En las inversiones efectuadas bajo la modalidad de Pacto o promesa de recompra, existía una garantía relativa de que SEPIDES percibiría al menos una rentabilidad mínima y, si se efectuaban pagos a cuenta del precio de recompra, se limitaba el riesgo de no recuperar la inversión al reducirse, aunque sólo fuera parcialmente, el periodo de recuperación.

En los inicios de su actual actividad, SEPIDES utilizó indistintamente ambas modalidades de inversión, eligiendo una u otra en función de los resultados de las negociaciones llevadas a cabo con los promotores de los proyectos. Posteriormente la modalidad de Capital-riesgo ha ido perdiendo peso respecto a la modalidad de Pacto o promesa de recompra. En 2003, la mitad de las participaciones en el capital aprobadas lo fueron bajo la modalidad de Capital-riesgo y la otra mitad como Pacto o promesa de recompra. En 2004 y 2005 una tercera parte lo fueron como Capital-riesgo y las restantes bajo la otra modalidad.

Como complemento a la participación en el capital, SEPIDES concedía préstamos participativos a las Sociedades en las que participaba, que se formalizaban en documento público. En lo que respecta a las condiciones de amortización y de rentabilidad del préstamo, en general se establecía un período de carencia para la devolución del principal de uno, dos o tres años y se pactaba que la rentabilidad del préstamo estaría compuesta por una parte fija, en general referenciada al Euribor (en algunos casos incrementado con un diferencial), y una parte variable cuya cuantía se fijaría en función de los resultados de la empresa.

En los ejercicios 2003 a 2005 todas las propuestas de financiación de proyectos de inversión que fueron presentadas al Consejo de Administración de SEPIDES fueron aprobadas, en total 38. Para cada una de ellas, el Departamento de Promoción y Coordinación elaboró el correspondiente estudio de viabilidad que fue presentado al Consejo de Administración de SEPIDES junto con el borrador de contrato de establecimiento de bases para la participación de SEPIDES en el capital de la Sociedad de que se tratara y, en su caso, el contrato de compraventa a término o de compromiso de compraventa de la participación y el contrato de préstamo participativo.

El Consejo de Administración de SEPIDES aprobaba los importes máximos de financiación en la modalidad en que se hubiera acordado y autorizaba a uno de los responsables de SEPIDES para que firmase los documentos que procedieran. En todos los casos tanto el representante de SEPIDES como los otros socios firmaban un contrato denominado «Acuerdo de Socios» en el que se recogían de forma detallada las condiciones para la participación de SEPIDES en la Sociedad. En su caso, se firmaba además un contrato de compraventa de acciones a término o de compromiso de compraventa y un contrato de préstamo participativo, documentos que se elevaban a públicos.

En estos documentos se regulaba de forma detallada la información que debían remitir las Sociedades a SEPIDES y la periodicidad con que debían hacerlo y también se regulaba la participación de SEPIDES en los órganos de gobierno de las Sociedades. Sin embargo, aunque en el caso de los préstamos participativos los promotores de los proyectos de inversión se comprometían a destinar la financiación a la ejecución del plan de negocio presentado a SEPIDES, en ninguno de los documentos que firmaban los promotores se comprometían a ejecutar las inversiones previstas de acuerdo con un presupuesto y unos plazos; y tampoco aceptaban expresamente las previsiones o expectativas que SEPIDES había estimado en sus estudios de viabilidad respecto a la explotación de las inversiones, que en algunos casos coincidían con los planes de negocios presentados por ellos y en otros no.

El procedimiento de captación, análisis y aprobación de los proyectos de inversión descrito se aplicaba con carácter general a toda la actividad de SEPIDES, aunque para las inversiones que se financiaban con el Fondo de apoyo a la acuicultura en Galicia, los proyectos eran analizados por una Comisión de Seguimiento integrada por representantes de SEPIDES y del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) y, además de la aprobación de la inversión por el Consejo de Administración de SEPIDES, también era necesaria la aprobación por el MAPA mediante Resolución del Director General de Estructuras y Mercados Pesqueros.

En el ejercicio 2003 el Consejo de Administración de SEPIDES aprobó la financiación de 19 proyectos de inversión que representaban un volumen de inversión para SEPIDES de 49.108 miles de euros. De ellos, doce proyectos se iban a situar en las zonas prioritarias fijadas por SEPI; y, de éstos, siete proyectos estaba previsto que se ubicaran en Galicia ascendiendo la financiación total a aportar por SEPIDES a 20.783 miles, un proyecto estaba situado en Ceuta ascendiendo el importe a financiar a 1.050 miles, dos proyectos se situarían en Extremadura con una financiación a cargo de SEPIDES de 4.319 miles, un proyecto se ubicaba en la Comarca de Almadén ascendiendo la financiación de SEPIDES a 3.299 miles y otro proyecto se situaría en Cantabria, con una financiación de 1.500 miles. Los siete proyectos aprobados que estaban situados en zonas distintas de las prioritarias establecidas por SEPI correspondían uno a Lérida por 4.000 miles, tres a Toledo con una financiación total de SEPIDES de 10.710 miles, otro a diversas zonas del territorio español con una financiación aprobada de 1.200 miles, otro a Zamora con una financiación de 1.100 miles y otro a Guadalajara con una financiación de SEPIDES de 1.147 miles.

En 2004 SEPIDES acordó su participación en 8 nuevos proyectos que representaban una inversión total por parte de SEPIDES de 22.863 miles de euros. De los seis proyectos que se ubicaban en zonas prioritarias, cuatro estaban localizados en Galicia ascendiendo la financiación a aportar por SEPIDES a 7.674 miles, uno en Extremadura con una financiación a cargo de SEPIDES de 2.160 miles y otro en la Comarca de Almadén, al que SEPIDES aportaría 2.104 miles. De los dos proyectos aprobados que se situarían en zonas no prioritarias, uno estaba localizado en Vizcaya, con una financiación de SEPIDES de 5.000 miles y otro en Zaragoza, con una financiación de 5.925 miles.

En 2005 SEPIDES acordó su participación en 11 nuevos proyectos de inversión que suponían una aportación total por parte de SEPIDES de 24.247 miles de euros. De los 8 proyectos que se ubicaban en zonas prioritarias, cuatro se localizaban en Galicia, con una financiación a aportar por SEPIDES de 3.037 miles, uno en Ciudad Real, con una inversión a aportar por SEPIDES de 7.996 miles, uno en Sevilla, al que SEPIDES aportaría 1.014 miles, uno en Extremadura, para el que se aprobó una inversión por SEPIDES de 1.100 miles, y otro en Cantabria, al que SEPIDES aportaría 750 miles. De los tres proyectos aprobados que se situarían en zonas no prioritarias, uno se situaría en Tarragona, con una inversión por parte de SEPIDES de 2.350 miles, otro en Barcelona, al que SEPIDES aportaría 2.000 miles, y otro en Teruel, para el que SEPIDES aportaría 6.000 miles. La financiación de tres de los proyectos que se iban a situar en Galicia, por un importe conjunto de 2.437 miles, se realizó con cargo al Fondo de apoyo a la acuicultura en Galicia, quedando a 31 de diciembre de 2005 disponibles 563 miles correspondientes a las dotaciones del Fondo no empleadas en la concesión de financiación.

En 2004 el Consejo de Administración de SEPIDES acordó la revocación del acuerdo adoptado en 2003 por el que se había aprobado la inversión en un proyecto a desarrollar en Toledo por un importe de 6.000 miles de euros; y en 2005 revocó los acuerdos que se habían adoptado en 2003 para la inversión en un proyecto en Galicia y otro en Extremadura y el de otro proyecto aprobado en 2004 que se iba a llevar a cabo en Extremadura. Los importes que se habían aprobado para estas tres inversiones ascendían a un total de 5.459 miles que no habían llegado a desembolsarse. Estas revocaciones vinieron motivadas por cambios en las circunstancias existentes en el momento de la aprobación, desacuerdos con los promotores o dificultades para la puesta en marcha del proyecto surgidas con posterioridad a la aprobación de las inversiones que no permitieron llevarlas a cabo.

Además, en 2005 se disolvió y liquidó sin que hubiera iniciado su actividad una Sociedad creada en 2003 para la ejecución de un proyecto de inversión en Guadalajara, debido a desacuerdos surgidos entre los otros socios. A esa fecha, de una inversión total aprobada por el Consejo de Administración de SEPIDES de 1.147 miles, se habían desembolsado 287 miles correspondientes al 25% del valor nominal de las acciones que SEPIDES había suscrito, cantidad que recuperó en 2005 a excepción de la parte que le correspondía de los gastos de constitución de la Sociedad y que supusieron una pérdida para SEPIDES de 14 miles.

A 31 de diciembre de 2005 SEPIDES tenía registrados en su contabilidad 67.934 miles de euros correspondientes a las inversiones efectivamente realizadas, desembolsadas y vivas a 31 de diciembre de 2005 en los 33 proyectos restantes para los que el Consejo de Administración de SEPIDES había aprobado una inversión total de 83.612 miles. La financiación desembolsada y viva a 31 de diciembre de 2005 en el capital de las Sociedades ascendía a 39.163 miles y en préstamos participativos a 28.771 miles. Para tres de los proyectos la financiación a aportar por SEPIDES aprobada consistía en préstamos participativos, sin que estos préstamos acompañaran a una participación en el capital de las Sociedades. Por otra parte, a 31 de diciembre

de 2005 se encontraba en liquidación la primera Sociedad en la que se había aprobado la participación de SEPIDES en 2003, ascendiendo la participación de SEPIDES en su capital a 4.000 miles que, a esa fecha estaban totalmente provisionados.

El siguiente cuadro contiene un resumen de las inversiones efectivamente realizadas, desembolsadas y vivas a 31 de diciembre de 2005, clasificadas según el origen de los fondos empleados para la financiación y los años en que se aprobaron las inversiones:

Año de aprobación	Nº de proyectos	Participaciones en capital desembolsadas a 31/12/2005	Préstamos participativos vivos a 31/12/2005	Total financiación viva a 31/12/2005
Proyectos financiados íntegramente con fondos propios de SEPIDES				
2003	15	19.461	16.148	35.609
2004	7	7.488	10.436	17.924
2005	8	11.964	0	11.964
Total	30	38.913	26.584	65.497
Proyectos financiados con el Fondo de apoyo a la acuicultura en Galicia				
2005	3	250	2.187	2.437
Total	**33**	**39.163**	**28.771**	**67.934**

Los Anexos IV, V y VI de este Informe contienen la relación detallada de los proyectos de inversión aprobados en cada uno de los tres ejercicios fiscalizados, agrupados según las zonas prioritarias fijadas por SEPI y las zonas no prioritarias.

II.2.2 Seguimiento y control de las inversiones

Una vez que se habían aprobado y materializado las inversiones en los proyectos comenzaba la fase de seguimiento y control de las inversiones. Desde un punto de vista económico-financiero el seguimiento se realizaba por el departamento de Administración, Planificación y Seguimiento de SEPIDES aunque en colaboración con el departamento de Promoción y Coordinación, llevándose a cabo, además, un seguimiento desde un punto de vista jurídico por la Asesoría Jurídica de SEPIDES.

Esta fase de las inversiones de SEPIDES estaba ligada con la fase anterior ya que el personal encargado del seguimiento de las inversiones había colaborado con los otros departamentos de SEPIDES antes de la aprobación de las inversiones, en las fases finales de la elaboración de los estudios de viabilidad y en las negociaciones con los promotores; lo que favorecía que cuando se iniciaba la fase de seguimiento el personal encargado de realizarlo ya dispusiera de información acerca del proyecto de inversión de que se tratase.

Siendo la participación de SEPIDES en el capital de las Sociedades siempre minoritaria y de carácter temporal, SEPIDES no intervenía en la gestión diaria (tarea que, por otra parte, no podría haber asumido por falta de medios). Sin embargo, para que SEPIDES pudiera realizar un seguimiento y control de sus inversiones en las Sociedades como accionista, en los Acuerdos de socios se establecía su participación con voz y voto en los Consejos de Administración de las Sociedades y la periodicidad con que debían celebrarse los Consejos de Administración, que solía ser mensual o trimestral. En algunos casos, se establecía además que para la adopción de acuerdos en determinadas materias que se consideraban relevantes para la marcha de la Sociedad era necesario el voto favorable de SEPIDES.

En los Acuerdos de socios y en los Contratos de préstamo, en su caso, se establecía de forma detallada la documentación que las Sociedades debían remitir a SEPIDES para que pudiera realizar un adecuado seguimiento financiero y de la gestión de las Sociedades. Esta información no era exactamente la misma para todas las Empresas, pero para todas ellas se establecía que debían enviar a SEPIDES los estados financieros con carácter mensual o trimestral, según cada caso, y con carácter anual los presupuestos y los informes de auditoría. También debían remitirse las actas de los Consejos de Administración y Juntas de Accionistas celebradas y las cuentas anuales aprobadas y presenta-

das al Registro Mercantil. Además, para cada Sociedad en particular se establecían otras obligaciones de información de aspectos concretos de gestión, principalmente relacionados con las inversiones que se hubieran realizado o por realizar y con la evolución de las fuentes de financiación.

De hecho, a partir de esta información SEPIDES realizaba el seguimiento y control de las inversiones a través de tres procedimientos diferentes: visitas de seguimiento a las instalaciones de las Sociedades, asistencia a Consejos de Administración y análisis de la información financiera mediante herramientas de seguimiento.

El seguimiento más directo de la gestión de las Sociedades y de la evolución real de los proyectos se efectuaba a través de las visitas que se realizaban a las Sociedades. Al principio de cada año se preparaba el plan de visitas para ese año, intentando visitar cada Sociedad al menos una vez al año. En estas visitas se analizaba la marcha real de las inversiones necesarias para el inicio de la actividad prevista en los proyectos de inversión y se solicitaba información actualizada de los departamentos financieros y de la gerencia de las empresas. Finalizada cada visita se elaboraba un informe en el que se resumía la información obtenida en la visita y se ponían de manifiesto las deficiencias detectadas en la gestión, retrasos en la ejecución de las inversiones y todos los problemas de otra índole que se hubieran apreciado. En general, estos informes contenían una información detallada, pormenorizada y actualizada de la evolución de los proyectos de inversión que podía resultar útil para detectar situaciones de riesgo para SEPIDES y contenían propuestas de actuación para los representantes de SEPIDES en los Consejos de Administración de las Sociedades orientadas a mejorar la gestión de las Entidades o a solicitar aclaraciones posteriores.

SEPIDES acudía representada a los Consejos de Administración de las Sociedades a través de la persona que su Consejo de Administración designaba. En los Consejos de Administración de las Sociedades en que intervenía SEPIDES los gestores ofrecían a los restantes consejeros información acerca de la gestión y de las cuestiones de interés en cada momento. En general, el representante de SEPIDES no solía intervenir salvo en algunos casos en que solicitaba alguna aclaración adicional. Se trataba de un cauce para obtener cierta información acerca de la marcha de los proyectos de inversión, siempre a partir de la proporcionada por los gestores. Con posterioridad a la celebración de las reuniones de los Consejos de Administración, las Sociedades enviaban a SEPIDES las actas para su firma, encargándose la Asesoría Jurídica de SEPIDES de comprobar que este trámite era correctamente cumplido por las Sociedades participadas.

El Departamento de Administración, Planificación y Seguimiento de SEPIDES realizaba un análisis de la información financiera que debían remitir los gestores de las Sociedades participadas utilizando como herramientas para efectuar este seguimiento diversos cuadros en los que se comparaban datos previstos con datos reales de los estados financieros y de empleo. Las previsiones sobre las que se realizaban las comparaciones eran las aportadas por los promotores de los proyectos en los planes de negocio que habían presentado inicialmente a SEPIDES (por tanto, en los casos en que las previsiones presentadas por los promotores de los proyectos no habían sido asumidas por SEPIDES y trasladadas a los estudios de viabilidad sino que habían sido corregidas por adoptar criterios más conservadores, no se realizaba comparación entre los datos aceptados por SEPIDES y los datos reales de los proyectos de inversión); circunstancia cuya concurrencia ha podido comprobarse en varios proyectos, aunque SEPIDES en sus alegaciones manifiesta que «las previsiones sobre las que SEPIDES realiza comparaciones son las tenidas en cuenta por su Consejo de Administración al aprobar las inversiones».

En todo caso, las comprobaciones realizadas han puesto de manifiesto que durante los ejercicios 2003 a 2005 con frecuencia SEPIDES no recibía la información financiera de las Sociedades con la periodicidad, mensual o trimestral, prevista en los Acuerdos de socios o Contratos de préstamos, comparándose las previsiones con los últimos datos de que disponía SEPIDES en cada momento, lo que restaba actualidad y, por tanto, efectividad a estas herramientas de seguimiento. A pesar de ello, SEPIDES no tenía establecido un procedimiento de control, alerta y aviso de incumplimiento a los gestores de las Sociedades orientado a reducir los retrasos e incumplimientos en la remisión de la información.

En lo que respecta a los retornos que, según los Acuerdos de socios o los Contratos de préstamos, SEPIDES debía recibir a cambio de la financiación de los proyectos de inversión, el Departamento de Administración, Planificación y Seguimiento era el encargado de realizar su seguimiento. En general, durante los ejercicios 2003, 2004 y 2005, los cobros de los intereses de los préstamos participativos y de los rendimientos o pagos pactados a cuenta del precio para las participaciones en el capital se realizaron correctamente, aunque en algunos casos se produjeron retrasos poco significativos en los cobros y en otros se produjeron pequeñas diferencias entre los importes cobrados y los calculados en los casos en que los retornos tenían un componente variable a calcular en función de los resultados realmente obtenidos por las Sociedades, como consecuencia de los retrasos en la disponibilidad por parte de SEPIDES de la información financiera; diferencias que en los cobros posteriores eran corregidas y liquidadas.

Aunque de las tres vías a través de las cuales SEPIDES llevaba a cabo el seguimiento económico-financiero y de gestión de los proyectos de inversión la más útil en términos de obtención de información eran las visitas de

seguimiento cuyos informes contenían datos que podían ser útiles para detectar posibles situaciones de riesgo para SEPIDES, el hecho de que, en general, tuvieran lugar con una periodicidad anual, daba lugar a que SEPIDES no pudiera disponer, de una forma relativamente actualizada, de información real sobre la marcha de los proyectos de inversión, pudiendo encontrarse de manera imprevista con una situación de riesgo que, de haberse detectado con antelación, hubiera podido reducirse. Además, se ha observado que, en ocasiones, algunas de las medidas o actuaciones que se proponían en los informes de las visitas de seguimiento no eran aplicadas o lo eran con considerable retraso por los representantes de SEPIDES en los Consejos de Administración de las Sociedades, restando así eficacia a la información proporcionada por las visitas de seguimiento.

En el caso particular de la Sociedad que a 31 de diciembre de 2005 se encontraba en liquidación —que había sido la primera inversión aprobada por el Consejo de Administración de SEPIDES en marzo de 2003 en la que SEPIDES financió el 100% del proyecto de inversión presentado por el promotor— en junio de 2003 tuvo lugar la primera visita de seguimiento a las instalaciones de la Sociedad, sin que se detectaran irregularidades. La siguiente visita de seguimiento tuvo lugar en abril de 2004, un año después de haberse aprobado la inversión, y en ella se detectó que durante ese año se habían producido una serie de relaciones financieras entre la Sociedad participada y otras Sociedades integrantes del mismo grupo empresarial (compraventa de un terreno, contratación de las obras a realizar en el terreno y concesión de préstamos), detallándose en el informe de la visita claramente esas relaciones aunque sin calificarlas de irregulares (en ese año, se habían celebrado varias reuniones del Consejo de Administración de la Sociedad en las que había participado SEPIDES, adoptándose entre otros acuerdos la mencionada adquisición del terreno a la otra Sociedad del grupo). Entre la segunda y la tercera visita de seguimiento transcurrió otro año, durante el cual SEPIDES continuó participando en los Consejos de Administración celebrados sin que variase su anterior actitud de colaboración y ayuda a la Sociedad. En la tercera visita de seguimiento, en abril de 2005, ya se detectaron algunos hechos que fueron calificados de irregularidades, lo que provocó que SEPIDES solicitara al gestor de la Sociedad aclaraciones sobre diversas transferencias económico-financieras entre Empresas del grupo y manifestara su preocupación por la gestión de la Sociedad. Ante la pretensión del gestor de la Sociedad de continuar realizando operaciones financieras con otras Empresas de su grupo para las que, según el Acuerdo de socios necesitaba el voto favorable de SEPIDES, esta Sociedad manifestó expresamente su disconformidad a pesar de lo cual, el gestor realizó esas operaciones. Tuvo lugar una nueva visita de seguimiento a la sede de la Sociedad en junio de 2005; y en julio de 2005 SEPIDES presentó una querella contra el gestor de la Sociedad por la comisión de distintas actuaciones presuntamente constitutivas de un delito continuado de administración desleal, falsedad en documento público y alzamiento de bienes, tras lo cual, la Sociedad participada presentó una solicitud de concurso voluntario de acreedores y, en noviembre de 2005, se solicitó la apertura de la fase de liquidación. En diciembre la Administración concursal de la Sociedad valoró su activo en 6.747 miles de euros y su pasivo en 36.829 miles, provisionando SEPIDES la totalidad de su inversión en esa Sociedad.

Actuaciones de esta índole ponen de manifiesto la necesidad de realizar una mejora en los medios de seguimiento de las inversiones de SEPIDES que permita anticipar su reacción y prevenir los riesgos ante situaciones de administración irregular o fraude de los gestores de las Sociedades participadas.

Dado que la finalidad del seguimiento era proporcionar información real acerca de la marcha de las inversiones de SEPIDES en sus Sociedades participadas y de los riesgos que pudieran surgir, una de sus utilidades prácticas consistía en ofrecer los datos necesarios para determinar la dotación para la provisión por depreciación de inversiones financieras permanentes que, en su caso, debía corregir el valor de adquisición de las inversiones en el capital de las Sociedades participadas.

Según las cuentas anuales de SEPIDES, el criterio para calcular la dotación de provisiones correspondiente consistía en analizar la evolución de los fondos propios de las Sociedades participadas y las diferencias entre los resultados obtenidos y los resultados esperados contemplados en los planes de negocio. A 31 de diciembre de 2003, SEPIDES no dotó provisión por depreciación de las inversiones en el capital de sus Empresas asociadas, en 2004 la provisión dotada fue de 336 miles de euros y en 2005 de 4.256 miles (4.000 miles correspondían a la Sociedad para la que se había solicitado la apertura de la fase de liquidación), ascendiendo a 4.592 miles el saldo a 31 de diciembre de 2005 de la cuenta de provisiones por depreciación de participaciones en Empresas asociadas.

En el siguiente cuadro se compara el importe total de la financiación concedida por SEPIDES a proyectos empresariales mediante la participación en el capital o la concesión de préstamos participativos, desembolsada y viva a 31 de diciembre de 2005 con el importe de las provisiones dotadas a esa fecha:

(miles de euros)

Tipo de financiación	Importe desembolsado o vivo a 31/12/2005	Provisión a 31/12/2005	Riesgo cubierto a 31/12/2005 (%)
Participación en el capital	**39.163**	**4.592**	**11,7%**
Capital-riesgo	13.406	4.351	33,4%
Pacto de recompra	25.507	241	0,9%
Fondo MAPA	250	0	0%
Préstamos participativos	**28.771**	**0**	**0%**
Ordinarios	26.584	0	0%
Fondo MAPA	2.187	0	0%
Financiación total	**67.934**	**4.592**	**6,8%**

Para determinar el importe de la dotación anual a la provisión por depreciación de inversiones financieras, al cierre de cada ejercicio SEPIDES realizaba una estimación del riesgo existente para cada una de las inversiones en Sociedades que había aprobado su Consejo de Administración, comparando el valor teórico contable a fin del ejercicio de esas inversiones con el importe desembolsado a esa fecha por SEPIDES. Además, se comparaban los resultados reales de las Sociedades (obtenidos de la información contable proporcionada por las Sociedades) con las estimaciones de resultados contenidas para el ejercicio correspondiente en los estudios de viabilidad elaborados por SEPIDES y presentados al Consejo de Administración junto con la propuesta de aprobación de la inversión. Debido a que algunas de las Sociedades no cumplían en las fechas previstas la obligación de envío de información financiera a SEPIDES establecida en los Acuerdos de socios, en algunos casos los datos sobre fondos propios y beneficios obtenidos en el ejercicio que utilizaba SEPIDES correspondían a meses anteriores a diciembre del año de que se tratase. En particular, para el cálculo de la provisión por depreciación de 2005, sólo para 16 de las 30 Sociedades en cuyo capital se había aprobado su participación, SEPIDES dispuso de los datos contables a 31 de diciembre de 2005 en una fecha anterior al cierre de su contabilidad en 2006 que le permitiera estimar adecuadamente la provisión por depreciación de esas inversiones. De las 14 Sociedades para las que no dispuso de la información a tiempo, en 2 Sociedades todavía no se había desembolsado la inversión en su capital y en otras 5 Sociedades la inversión se había aprobado y desembolsado en el último trimestre de 2005 por lo que, al ser tan reciente, la falta de la información no tuvo consecuencias relevantes; pero para las 7 Sociedades restantes SEPIDES tuvo que utilizar datos de junio, agosto o septiembre de 2005, según los casos, afectando, por tanto, esta falta de cumplimiento de sus obligaciones por parte de las Sociedades participadas a la corrección del cálculo de las provisiones por depreciación de estas inversiones efectuado por SEPIDES.

SEPIDES analizaba de modo individualizado las desviaciones que resultaban de estas comparaciones teniendo en cuenta, además, aspectos específicos de cada inversión (su antigüedad, el cumplimiento de los plazos de ejecución de las inversiones previstas por parte de las Sociedades, el comienzo de la actividad de los proyectos de inversión o cualquier otro aspecto que se considerara que podía suponer un mayor riesgo para SEPIDES de recuperar su inversión).

Como resultado de este análisis SEPIDES aplicaba diferentes criterios para la determinación del importe de la dotación de la provisión por depreciación. En el caso particular de la Sociedad para la que se había solicitado la apertura de la fase de liquidación se provisionó la totalidad de la inversión desembolsada por SEPIDES. Para las inversiones que se habían aprobado en fechas muy próximas al fin del ejercicio no se dotó provisión por depreciación por ser las inversiones tan recientes. Sin embargo, para la mayoría de las inversiones en Sociedades que no se encontraban entre las anteriores SEPIDES aplicó dos criterios diferentes para el cálculo de la provisión por depreciación: en unos casos aplicó el criterio general previsto por el Plan General de Contabilidad provisionando la diferencia entre el valor teórico contable de la inversión y el importe de la inversión desembolsada por SEPIDES, mientras que en otros casos el criterio consistió en dotar un porcentaje del 1% de la inversión desembolsada por SEPIDES en el capital de las Sociedades. SEPIDES eligió entre uno u otro criterio tras realizar un análisis individualizado de la situación y evolución de cada una de las Sociedades, aunque del examen de esos análisis no se

deduce que existieran normas o directrices que determinaran qué criterio se debía aplicar.

En el caso de la financiación aportada por SEPIDES a las Sociedades mediante préstamos participativos en los ejercicios 2003, 2004 y 2005 SEPIDES no contabilizó ninguna corrección valorativa por posibles riesgos por insolvencias con respecto al cobro de los préstamos. Teniendo en cuenta que el importe total de las inversiones de SEPIDES en préstamos participativos a 31 de diciembre de 2005 ascendía a 28.771 miles de euros (que suponía un 26% de su activo total), habría sido conveniente que SEPIDES, al igual que lo hacía para las inversiones en el capital de las Sociedades, hubiese adoptado algún criterio para limitar el riesgo por posibles insolvencias en el cobro de los retornos correspondientes a estos préstamos.

Dado que la actividad de SEPIDES está encuadrada en el sector de las entidades de Capital-riesgo (ERC), a pesar de que SEPIDES no está sometida a la normativa aplicable a las ERC, debería haber realizado el cálculo de las correcciones valorativas aplicables a las inversiones en las Sociedades a las que había aportado financiación tomando de referencia el modo previsto en las normas aplicables a las ERC (Circular 5/2000, de 19 de septiembre, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sobre normas contables y modelos de estados financieros reservados y públicos de las entidades de Capital-riesgo y de sus Sociedades gestoras). Estas normas disponen que las ERC deben calcular, al menos semestralmente, el valor razonable o valor estimado de realización de cada uno de los valores de su cartera de acuerdo con una serie de reglas. En particular, para el caso de las inversiones en «capital inicio», se establece que, como norma general, estas inversiones no deben ser objeto de corrección valorativa, debiendo valorarse por su coste de adquisición salvo que hayan ocurrido hechos o circunstancias de suficiente entidad y clara constancia que surjan o se conozcan con posterioridad a la fecha en que se realizó la inversión y que determinen fehacientemente una valoración inferior. En el caso de las inversiones en «capital desarrollo», para determinar el valor estimado se debe utilizar el criterio del valor teórico de las inversiones, aunque se deben tener en cuenta los hechos o circunstancias de carácter contingente que puedan alterar o transformar el valor de las inversiones de la ERC desde el mismo momento en que se originen o se tenga conocimiento de ellos; y en el supuesto de las inversiones en valores de renta fija (entre los que se pueden incluir los préstamos participativos concedidos por SEPIDES), para calcular el valor estimado de la inversión deberá tenerse en cuenta entre otras variables, el grado de riesgo de la solvencia del deudor.

II.3 Otras actuaciones de financiación de proyectos empresariales

Además de la financiación de proyectos empresariales mediante la participación en el capital de Sociedades y la concesión de préstamos participativos, SEPIDES realizaba otras actuaciones que, aunque tenían una menor relevancia tanto desde el punto de vista económico como de la actividad de SEPIDES, también constituían un desarrollo de su objeto social. En el periodo 2003 a 2005 SEPIDES participó en dos líneas de microcréditos y participó en la creación de un Fondo de Capital-Riesgo para PYMES.

II.3.1 Líneas de microcréditos no remunerados

El 21 de febrero de 2003 se firmó un convenio marco de colaboración entre la Xunta de Galicia y SEPI por el que se establecían medidas para paliar los efectos causados por el naufragio del buque petrolero «Prestige». Un convenio similar se firmó el 4 de abril de 2003 entre la Comunidad Autónoma de Cantabria y SEPI. Estos convenios contenían una serie de medidas para impulsar y estimular la actividad económica en esas Comunidades Autónomas, entre las que se establecía que SEPIDES pondría a disposición de las Empresas con actividades en Galicia y en Cantabria unas líneas de financiación para proyectos empresariales e industriales consistentes en la participación en el capital de Sociedades y la concesión de créditos ordinarios y préstamos participativos, así como unas líneas de microcréditos consistentes en préstamos desde 5 a 25 miles de euros por operación que se pondrían a disposición de empresas y de personas físicas residentes en cada una de las dos Comunidades Autónomas.

El 20 de mayo de 2003 se firmó un convenio de colaboración entre el Instituto Gallego de Promoción Económica (IGAPE), SEPIDES y algunas Entidades financieras, para la habilitación de una línea de microcréditos para autónomos y microempresas que realizaran su actividad en la Comunidad Autónoma de Galicia. El 23 de julio de 2004 se firmó un convenio de colaboración similar entre SEPIDES y la Sociedad para el Desarrollo Regional de Cantabria, S.A. (SODERCAN).

Tal como estaba previsto en los convenios, la mayoría de las Entidades financieras con implantación en Galicia y Cantabria se adhirieron a ellos aceptando las condiciones fijadas. El importe de la línea que SEPIDES y el IGAPE o SODERCAN se comprometían a poner a disposición de las entidades financieras era, en el caso de Galicia, de 10.000 miles de euros a aportar a partes iguales por el IGAPE y por SEPIDES y en el caso de Cantabria de 2.000 miles, a aportar en un 25% por SODERCAN y en un 75% por SEPIDES. Por tanto, la financiación total que SEPIDES se comprometía a aportar a estas dos líneas de microcréditos ascendía a 6.500 miles.

De acuerdo con lo establecido en los convenios, el importe a financiar con cada microcrédito era, como máximo, de 25 miles de euros por proyecto y el tipo de interés a satisfacer por el beneficiario era de un 2,5% nominal anual fijo para toda la vida del préstamo, que podía durar hasta 10 años en el caso de Galicia y

hasta 7 años en el de Cantabria. El interés que abonaban los beneficiarios tenía como destino la retribución de las Entidades financieras por su labor de intermediación, sin que el IGAPE o SODERCAN y SEPIDES obtuvieran retribución alguna por los importes de la financiación concedida. Los beneficiarios de la financiación podían ser empresas y autónomos con domicilio fiscal en Galicia o en Cantabria, que tuvieran la condición de microempresa, según la definición establecida por la Comisión Europea. Los convenios restringían el empleo de los microcréditos estableciendo que sólo podrían destinarse a financiar elementos del inmovilizado material, excepto la adquisición de terrenos y edificios, y del inmovilizado inmaterial. En algunos supuestos previstos en los convenios y para los beneficiarios que hubieran iniciado su actividad dentro de los últimos doce meses, también se podría destinar el préstamo a la financiación de aprovisionamientos iniciales de existencias.

El criterio para la selección de los proyectos a financiar era su viabilidad económica, tanto desde el punto de vista del proyecto en sí como de la capacidad financiera de la empresa solicitante. Los interesados se dirigían a las Entidades financieras y cumplimentaban una solicitud, incorporada como anexo de los convenios de colaboración, en la que debían proporcionar sus datos y una breve descripción del proyecto a financiar incluyendo datos globales del plan de inversiones a desarrollar. Las Entidades financieras analizaban las solicitudes y comunicaban al IGAPE o a SODERCAN una relación de las solicitudes aceptadas y denegadas. El IGAPE o SODERCAN contestaban acerca de la concesión definitiva de las operaciones a la vista de la existencia de fondos disponibles, formalizando la Entidad financiera con el solicitante la operación.

Quincenalmente las Entidades financieras comunicaban al IGAPE o SODERCAN las operaciones formalizadas en la quincena, el IGAPE o SODERCAN transfería los fondos solicitados a la Entidad financiera y simultáneamente solicitaba a SEPIDES una transferencia de fondos correspondientes al 50% de la operación en el caso de Galicia y del 75% en el de Cantabria. Quincenalmente también, las Entidades financieras reembolsaban al IGAPE o SODERCAN los importes de los microcréditos que sus clientes hubieran reembolsado en la quincena anterior, transfiriendo estas entidades a SEPIDES el 50% o el 75% de dichas cantidades, en cada caso. En supuestos de impago de los créditos por parte de los beneficiarios y tras la realización por parte de las Entidades financieras de las gestiones de cobro oportunas de acuerdo con sus prácticas habituales, el importe no recuperado del préstamo era asumido en un 25% por la Entidad financiera y en el 75% por SEPIDES y el IGAPE o SODERCAN en función de sus porcentajes de aportación a la línea de microcréditos.

Los convenios establecían que las Entidades financieras y los beneficiarios estaban obligados a someterse a las actuaciones de control que efectuaran el IGAPE o SODERCAN u otros órganos de control de sus respectivas Comunidades autónomas, no estando previsto que SEPIDES realizara ningún control para verificar el cumplimiento de los requisitos y finalidades de las operaciones financieras realizadas en virtud de los convenios.

De acuerdo con lo establecido en los convenios, estaba previsto que se concedieran microcréditos a partir de su entrada en vigor, tras su firma, hasta el 31 de diciembre de 2005, permaneciendo en vigor los convenios hasta la total liquidación de las operaciones formalizadas.

En 2003, cuando comenzó a operar la línea abierta con el IGAPE, se formalizaron 426 microcréditos para los que SEPIDES desembolsó 4.311 miles de euros; en 2004 se formalizaron 55 microcréditos desembolsando SEPIDES 601 miles y recuperando 70 miles correspondientes a reembolsos de microcréditos que se habían formalizado el año anterior; y en 2005, año en el que ya no se formalizaron más operaciones, SEPIDES ingresó 881 miles por reembolsos de microcréditos y dió de baja 25 miles por operaciones fallidas en ese ejercicio. En cuanto a la línea abierta con SODERCAN, en 2005 se formalizaron 56 microcréditos para los que SEPIDES desembolsó 967 miles. El siguiente cuadro muestra los movimientos que el funcionamiento de las dos líneas de microcréditos han generado para SEPIDES:

(miles de euros)

Ejercicio	Operaciones formalizadas	Desembolsos SEPIDES	Reembolsos SEPIDES	Fallidos
Línea microcréditos SEPIDES-IGAPE				
2003	426	4.311	0	0
2004	55	601	70	0
2005	0	0	881	25
Total	**481**	**4.912**	**951**	**25**
Línea microcréditos SEPIDES-SODERCAN				
2005	56	967	0	0

De acuerdo con los procedimientos de gestión de las líneas de microcréditos establecidos en los dos convenios de colaboración, SEPIDES no intervenía en la gestión de los fondos concedidos, a pesar de aportar el 50% de ellos en el caso de Galicia y el 75% en el de Cantabria, limitándose el control sobre los fondos a las comunicaciones que le remitían el IGAPE y SODERCAN, con información de los beneficiarios de los microcréditos agrupados por la Entidad financiera que fuera intermediaria. Al no recibirse esta información en soporte informático no se producía el registro de las operaciones por beneficiario, dando lugar a que SEPIDES contabilizara los desembolsos y reembolsos correspondientes mensualmente por los importes globales correspondientes a cada Entidad financiera, sin identificar a cada beneficiario. De esta manera SEPIDES no podía efectuar control alguno sobre las operaciones que financiaba y sobre la gestión de concesión o cobro ni conocer en cada momento el saldo pendiente de cada uno de los créditos y, en su caso, los supuestos de morosidad que se hubieran podido producir, obteniendo información sobre los riesgos únicamente cuando ya se habían producido los fallidos.

A pesar de que en los tres años fiscalizados el índice de morosidad fue muy poco significativo, dado que los microcréditos podían tener un plazo de reembolso de hasta 10 años en el caso de Galicia y 7 en el de Cantabria, sería prudente que, por parte de SEPIDES, se realizara una estimación global de riesgos, en tanto no sea posible hacerlo de modo individualizado para cada prestatario, y se dotara la correspondiente provisión por insolvencias.

II.3.2 Fondo de Capital-Riesgo para PYMES

En noviembre de 2004, el Consejo de Administración de SEPIDES autorizó su participación en un Fondo de Capital-riesgo que tenía previsto constituir una Sociedad privada denominada «BANESTO BANCA PRIVADA GESTIÓN S.G.I.I.C., S.A.». El Consejo de Administración consideró que con esta operación se conseguiría un efecto multiplicador de la actuación de SEPIDES.

En julio de 2005 se constituyó el Fondo bajo la denominación «BANESTO SEPI DESARROLLO, F.C.R.» con un patrimonio de 20.000 miles de euros de los que SEPIDES aportó 10.000 miles. En el momento de su constitución, se tenían expectativas de aumentar el patrimonio del Fondo hasta los 30.000 miles y al cierre del ejercicio 2005 estaba pendiente de formalización la suscripción de participaciones del Fondo por la Empresa Nacional de Innovación, S.A. (ENISA), por un importe de 10.000 miles, con lo que el Fondo alcanzaría el patrimonio esperado de 30.000 miles.

El objeto del Fondo es la toma de participaciones temporales en el capital de Empresas no financieras y no cotizadas, pudiendo también conceder préstamos participativos y otras formas de financiación a Empresas participadas. La duración inicial del Fondo es de 10 años, ampliable por períodos de un año, durante dos consecutivos.

El Fondo está sujeto a la normativa reguladora de los Fondos de Capital-Riesgo y fue inscrito en septiembre de 2005 en el Registro Administrativo de Fondos de Capital-Riesgo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

El ejercicio 2005 fue el primero de operación del Fondo, por lo que su actividad inversora fue reducida, realizándose las primeras dos inversiones por un importe acumulado de 700 miles de euros e invirtiendo la liquidez restante en activos de deuda pública española. Como resultado de las operaciones anteriores el fondo tuvo un beneficio durante el ejercicio 2005 de 60 miles antes de impuestos.

En el ejercicio 2005 la dirección, administración y gestión del Fondo se encomendaron a BANESTO BANCA PRIVADA GESTIÓN S.G.I.I.C., S.A., sin que SEPIDES interviniera en dicha gestión. En noviembre de 2005 SEPIDES modificó la denominación y objeto social de la Sociedad estatal inactiva «Centro tecnológico del sector naval, S.A.», que pasó a denominarse «SEPIDES Gestión, S.G.E.C.R., S.A.» con un objeto social consistente en la administración y gestión de Fondos de Capital-Riesgo y de activos de Sociedades de Capital-Riesgo, adaptándose sus Estatutos sociales a lo previsto en la normativa de Entidades de Capital-Riesgo. SEPIDES tenía previsto que, tras estas modificaciones, SEPIDES Gestión, S.G.E.C.R., S.A. interviniera en la gestión del Fondo.

III. CONCLUSIONES

Primera. Desde finales de 2002 hasta finales de 2005 la actividad principal de SEPIDES consistió en la promoción y desarrollo de proyectos empresariales orientados a la creación de nuevas empresas o a la ampliación o expansión de empresas ya existentes, mediante la concesión de financiación, principalmente a través de la toma de participaciones minoritarias en el capital de Sociedades, con carácter temporal, y mediante la concesión de préstamos participativos a Sociedades en las que participaba. En los ejercicios 2003 y 2004, SEPIDES financió con su propio patrimonio todos los proyectos empresariales en los que participó; y en 2005, además de financiar proyectos de inversión con su propio patrimonio, financió tres proyectos mediante un fondo constituido a partes iguales por SEPIDES y la Secretaría General de Pesca Marítima del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

De acuerdo con un contrato de prestación de servicios firmado por SEPIDES y su único accionista «Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, S.A.» (SEPI), SEPIDES dirigió sus inversiones fundamentalmente a aquellas zonas consideradas prioritarias por SEPI y también a otros territorios o sectores de la acti-

vidad empresarial respecto de los cuales SEPIDES había suscrito con otras Entidades convenios de colaboración. En los ejercicios 2003, 2004 y 2005 SEPIDES aprobó su participación en 38 proyectos de inversión con un volumen total de inversión para SEPIDES de 96.218 miles de euros. A 31 de diciembre de 2005 SEPIDES tenía registrados en su contabilidad 67.934 miles por las inversiones desembolsadas y vivas a esa fecha, de los que 39.163 miles correspondían a participación en el capital de Sociedades y 28.771 miles a préstamos participativos.

En virtud de dos convenios de colaboración firmados por SEPIDES con el «Instituto Gallego para la Promoción Empresarial» (IGAPE) y con la «Sociedad para el Desarrollo Regional de Cantabria, S.A.» (SODERCAN), a 31 de diciembre de 2005 se habían formalizado 537 microcréditos, para los que SEPIDES tenía registrado en su contabilidad un saldo pendiente de devolución de 4.904 miles de euros.

A finales de 2005 SEPIDES participó en la constitución de un Fondo de Capital-riesgo para PYMES aportando 10.000 miles de euros que suponían un 50% del patrimonio del Fondo.

Segunda. Para la selección de los proyectos de inversión a financiar, aparte del criterio territorial establecido por SEPI y por los convenios de colaboración que tuviera suscritos, SEPIDES no contaba con normas o directrices escritas que determinaran el perfil del promotor o el tipo de actividad a financiar. No obstante, de acuerdo con el objeto social de SEPIDES, el número de empleos a crear sí era un criterio relevante para la selección de los proyectos de inversión; y, en todo caso, SEPIDES llevaba a cabo un estudio y análisis económico-financiero de los posibles proyectos de inversión y elaboraba un estudio de viabilidad de los proyectos que se consideraban adecuados para su aprobación por el Consejo de Administración de SEPIDES. En los ejercicios 2003 a 2005 SEPIDES inició el estudio de 260 proyectos de inversión de los que se aprobaron 38 y se rechazaron 222 siendo el motivo más frecuente para la no aprobación la insuficiencia de la documentación aportada por los promotores para realizar el estudio de viabilidad.

Tercera. SEPIDES articulaba las inversiones en el capital de Sociedades a través de dos modalidades de inversión bien diferenciadas que podían denominarse «Capital-riesgo» y «Pacto o promesa de recompra»; en la primera modalidad estaba completamente ligada la recuperación de la inversión y la obtención de una rentabilidad por parte de SEPIDES a la evolución del proyecto de inversión mientras que en la segunda existía una cierta garantía para SEPIDES de percibir una rentabilidad mínima, limitándose además el riesgo de no recuperar la inversión en el caso en que se efectuaran pagos a cuenta del precio de recompra.

SEPIDES no contaba con normas o directrices escritas que ofrecieran criterios para determinar la modalidad de financiación a ofrecer a los promotores. En 2003 SEPIDES empleó con la misma frecuencia las dos modalidades de financiación. En 2004 y 2005 se redujo la proporción de inversiones aprobadas bajo la modalidad de Capital-riesgo a una tercera parte del total de inversiones aprobadas.

SEPIDES realizaba la determinación de la cuantía de la financiación a aportar a los proyectos de inversión analizando cada caso de modo particular, pudiéndose aprobar la financiación de un porcentaje pequeño del proyecto de inversión, la de porcentajes mayores o, incluso, aunque menos frecuentemente, la de la totalidad del proyecto de inversión.

Una vez aprobadas las inversiones por el Consejo de Administración de SEPIDES, en los documentos contractuales correspondientes que eran elevados a público no se hacía constar ningún compromiso de los promotores referido a la ejecución de las inversiones previstas de acuerdo con unos presupuestos y plazos o a los resultados que, de acuerdo con los estudios de viabilidad realizados por SEPIDES, se esperaba obtener de la explotación de las inversiones; aunque en el caso de los préstamos participativos los promotores se comprometían a destinar la financiación a la ejecución del plan de negocio presentado a SEPIDES.

Cuarta. SEPIDES no intervenía en la gestión diaria de las Sociedades a las que concedía financiación, pero participaba con voz y voto en los Consejos de Administración de las Sociedades obteniendo información de la marcha de los proyectos, aunque ésta procedía siempre de los gestores de las Sociedades.

SEPIDES realizaba un seguimiento más directo de la gestión de las Sociedades y de la evolución real de los proyectos a través de las visitas de seguimiento a las instalaciones de las Sociedades tras las cuales se elaboraban unos informes que contenían una información detallada, pormenorizada y actualizada de la evolución de los proyectos de inversión útil para detectar situaciones de riesgos para SEPIDES y en los que se formulaban propuestas de actuación para los representantes de SEPIDES en los Consejos de Administración de las Sociedades. Sin embargo, estas visitas de seguimiento tenían lugar, en general, con una periodicidad anual, por lo que SEPIDES no podía disponer de una forma relativamente actualizada de información real sobre la marcha de los proyectos de inversión. Además, en ocasiones, algunas de las medidas o actuaciones que se proponían en los informes de las visitas de seguimiento no eran aplicadas o lo eran con considerable retraso, restando así eficacia a la información proporcionada por las visitas de seguimiento.

SEPIDES también realizaba un seguimiento y control de las inversiones mediante el análisis de la información financiera que le tenían que remitir las Sociedades participadas, comparando datos previstos con datos reales. Sin embargo, durante los ejercicios 2003 a 2005, con frecuencia SEPIDES no recibió la información financiera de las Sociedades con la periodicidad mensual o trimestral prevista en los contratos, lo que resta-

ba actualidad y, por tanto, efectividad al seguimiento. A pesar de ello, SEPIDES no tenía establecido un procedimiento de control, alerta y aviso de incumplimiento a los gestores de las Sociedades que redujese los retrasos e incumplimientos en la remisión de la información.

Quinta. Para determinar el importe de la dotación anual a la provisión por depreciación de inversiones financieras, SEPIDES analizaba de modo individualizado las desviaciones que resultaban de comparar, a fin de ejercicio, el valor teórico contable de las inversiones en el capital de Sociedades con el importe desembolsado a esa fecha por SEPIDES y los resultados reales de las Sociedades con las estimaciones de resultados contenidas para el ejercicio correspondiente en los estudios de viabilidad elaborados por SEPIDES. Sin embargo, debido a que algunas de las Sociedades no cumplían en las fechas previstas con la obligación de envío de información financiera a SEPIDES establecida en los acuerdos de socios, en algunos casos los datos sobre fondos propios y beneficios obtenidos en el ejercicio que utilizaba SEPIDES correspondían a meses anteriores a diciembre del año de que se tratase.

SEPIDES aplicaba diferentes criterios para la determinación del importe de la dotación de la provisión por depreciación pero no existían normas o directrices claras que determinaran el criterio que se debía aplicar en cada caso. Además, en el caso de la financiación aportada por SEPIDES a las Sociedades mediante préstamos participativos en los ejercicios 2003, 2004 y 2005 SEPIDES no contabilizó ninguna corrección valorativa por posibles riesgos por insolvencias con respecto al cobro de los préstamos.

Sexta. SEPIDES no intervenía en la gestión de los fondos que aportaba a las líneas de financiación mediante microcréditos, limitándose el control que efectuaba a la información sobre los beneficiarios que, quincenalmente, le remitían (no en soporte informático) el IGAPE y SODERCAN. Debido a ello, SEPIDES no podía conocer en cada momento el saldo pendiente de cada uno de los créditos ni los supuestos de morosidad que se hubieran podido producir. A pesar de ello, SEPIDES no dotó ningún importe en concepto de provisión genérica para cubrir posibles insolvencias derivadas de estas líneas de financiación.

IV. RECOMENDACIONES

Primera. Sería conveniente que en los documentos contractuales que firman con SEPIDES los promotores de los proyectos de inversión, éstos se comprometan a llevar adelante el proyecto de acuerdo con el estudio de viabilidad elaborado por SEPIDES o, al menos, con el plan de negocio presentado por el propio promotor al solicitar la financiación y que se exija el cumplimiento de esos compromisos.

Segunda. Debería tratar de conseguirse una mejora de los medios de seguimiento de las inversiones de SEPIDES que permita anticipar su actuación y prevenir los riesgos ante situaciones de administración irregular o fraude. En particular, se deberían incrementar las visitas de seguimiento y establecer un sistema de avisos y penalizaciones para las Sociedades participadas que incumplan sus obligaciones de remisión de información.

Tercera. Dado que la actividad de SEPIDES está encuadrada en el sector de las entidades de Capital-riesgo (ERC) a pesar de que SEPIDES no está sometida a la normativa aplicable a las ERC, sería conveniente que realizase el cálculo de las correcciones valorativas aplicables a las inversiones en las Sociedades a las que había aportado financiación de un modo más sistemático, pudiendo tomar como referencia el modo previsto en las normas aplicables a las ERC.

Madrid, 24 de abril de 2008.—El Presidente, **Manuel Núñez Pérez.**

ANEXO I

"SEPI DESARROLLO EMPRESARIAL, S.A." (SEPIDES)

BALANCE DE SITUACIÓN A 31 DE DICIEMBRE DE 2002, 2003, 2004 Y 2005

(En miles de euros)

ACTIVO	2002	2003	2004	2005
Accionistas desembolsos no exigidos	**79.327**	**42.308**	**10.577**	**5.288**
Inmovilizado	**16.886**	**55.742**	**67.951**	**90.466**
Gastos de Establecimiento	-	78	60	42
Inmovilizaciones inmateriales	-	2	3	2
Coste	-	*2*	*4*	*4*
Amortizaciones	-	*-*	*-1*	*-2*
Inmovilizados materiales	-	247	240	230
Coste	-	*266*	*281*	*310*
Amortizaciones	-	*-19*	*-41*	*-80*
Provisiones	-	-	-	-
Inmovilizaciones financieras	16.886	55.415	67.648	90.192
Activo circulante	**10.854**	**9.721**	**31.616**	**12.975**
Deudores	18	314	617	1.531
Inversiones financieras temporales	10.225	9.097	30.591	11.033
Tesorería	611	285	391	393
Ajustes por periodificación	-	25	17	18
Total activo	**107.067**	**107.771**	**110.144**	**108.729**

PASIVO	2002	2003	2004	2005
Fondos propios	**105.891**	**106.004**	**106.474**	**105.171**
Patrimonio	105.920	105.920	105.920	105.920
Reservas estatutarias	-	-	84	554
Reserva revalorización R.D.L. 7/1996	-	-	-	-
Resultados ejercicios anteriores	-24	-29	0	-
Pérdidas y Ganancias (beneficio o pérdida)	-5	113	470	-1.303
Provisiones para riesgos y gastos	**33**	**33**	**33**	**-**
Acreedores a largo plazo	**962**	**842**	**2.222**	**2.657**
Otros acreedores	962	842	2.222	2.657
Acreedores a corto plazo	**181**	**892**	**1.415**	**901**
Deudas con empresas del grupo y asociadas	16	78	526	12
Acreedores comerciales	15	140	376	93
Otras deudas no comerciales	150	643	457	716
Provisiones para riesgos y gastos a corto plazo	-	6	30	54
Ajustes por periodificación	-	25	26	26
Total pasivo	**107.067**	**107.771**	**110.144**	**108.729**

ANEXO II

"SEPI DESARROLLO EMPRESARIAL, S.A." (SEPIDES)

CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS A 31 DE DICIEMBRE DE 2003, 2004 Y 2005

(En miles de euros)

GASTOS	2003	2004	2005	INGRESOS	2003	2004	2005
Gastos de personal	2.147	2.479	2.459	Importe neto de la cifra de negocios	3.157	3.334	3.482
Dotaciones para amortizaciones de inmovilizado	30	53	58	Otros ingresos de explotación	1	8	28
Variación de provisiones de tráfico	6	24	24				
Otros gastos de explotación	900	951	871				
Beneficios de explotación	**75**	**-**	**98**	**Pérdidas de explotación**	-	**165**	-
Resultados financieros positivos	**518**	**1.586**	**1.885**				
Beneficios de las actividades ordinarias	**593**	**1.421**	**1.983**				
				Resultados extraordinarios negativos netos	**422**	**719**	**3.986**
Beneficios antes de impuestos	**171**	**702**	-	**Pérdidas antes de impuestos**	-	-	**2.003**
Impuesto sobre sociedades (régimen de tributación consolidada)	58	232	-700				
Resultado del ejercicio (beneficio)	**113**	**470**	-	**Resultado del ejercicio (pérdidas)**	-	-	**1.303**

ANEXO III

"SEPI DESARROLLO EMPRESARIAL, S.A." (SEPIDES)

CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON OTRAS ENTIDADES

DENOMINACIÓN DEL CONVENIO	FECHA	DURACIÓN	OBJETO Y PACTOS DEL CONVENIO
Convenio Marco de colaboración entre la Xunta de Galicia y SEPI por el que se establecen medidas para paliar los efectos causados por el naufragio del buque petrolero "Prestige".	21/02/03	Vigente mientras existan las circunstancias excepcionales a que se refiere el convenio	Concesión de: 1) Líneas de financiación para proyectos empresariales e industriales (participación en capital y líneas de créditos) 2) Microcréditos.
Convenio de colaboración entre la Ciudad Autónoma de Melilla y SEPI por el que se establecen medidas para impulsar la actividad económica de la Ciudad.	24/02/03	Duración indefinida, pudiendo rescindirlo cualquiera de las partes comunicándolo con una antelación mínima de 3 meses.	1) SEPI a través de SEPIDES pone a disposición de las empresas que van a desarrollar actividades y proyectos empresariales e industriales en Melilla las siguientes líneas de financiación: – Participaciones en capital – Créditos ordinarios y préstamos participativos. 2) Actuaciones de promoción del suelo industrial.
Convenio de colaboración entre la Ciudad Autónoma de Ceuta y SEPI por el que se establecen medidas para impulsar la actividad económica de la Ciudad.	26/02/03	Duración indefinida, pudiendo rescindirlo cualquiera de las partes comunicándolo con una antelación mínima de 3 meses.	1) SEPIDES, con el fin de promover y desarrollar actividades y proyectos empresariales e industriales, pone a disposición de las empresas interesadas en desarrollar su actividad en la Ciudad Autónoma de Ceuta las siguientes líneas de financiación: – participaciones en capital – líneas de créditos ordinarios y préstamos participativos, 2) Actuaciones de atracción de inversión y promoción del suelo.
Convenio Marco de colaboración entre el Gobierno de Cantabria y SEPI por el que se establecen medidas para paliar los efectos causados por el naufragio del buque petrolero "Prestige".	04/04/03	Vigente mientras subsistan las circunstancias excepcionales a que se refiere el convenio.	Promover el desarrollo de proyectos empresariales mediante líneas de apoyo financiero: 1) Participación en capital de hasta un 49% 2) Créditos participativos, microcréditos y créditos ordinarios
Convenio de colaboración entre el Instituto Galego de Promoción Económica (IGAPE), SEPIDES y las Entidades Financieras adheridas para la habilitación de una línea de microcréditos.	20/05/03	Vigente hasta agotar el crédito de 10.000 miles de euros o hasta el 31/12/05.	Creación y puesta en marcha de una línea de financiación de microcréditos para autónomos y microempresas que realicen su actividad en la Comunidad Autónoma de Galicia.

ANEXO III

"SEPI DESARROLLO EMPRESARIAL, S.A." (SEPIDES)

CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON OTRAS ENTIDADES

DENOMINACIÓN DEL CONVENIO	FECHA	DURACIÓN	OBJETO Y PACTOS DEL CONVENIO
Convenio de Colaboración entre la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación (COCIN) de A Coruña y SEPIDES.	13/11/03	Duración indefinida, si bien se podrá dar por finalizada si una de las partes denuncia con un plazo mínimo de 3 meses.	Cooperación entre SEPIDES y COCIN, correspondiendo a COCIN de A Coruña apoyar la promoción empresarial a desarrollar por SEPIDES a través de: a) la difusión de líneas de actuación de Sepides, b) el desarrollo de la actividad de información, difusión y detección de oportunidades en el extranjero, c) la impartición de actividades formativas, d) el asesoramiento a empresas.
Convenio de colaboración entre la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación (COCIN) de Vigo y SEPIDES.	24/02/04	Un año prorrogable por periodos iguales, pudiendo finalizar por la denuncia de cualquiera de las partes realizada treinta días antes del vencimiento.	Colaboración entre COCIN de VIGO y SEPIDES en materia de divulgación de acciones y actividades, contacto con emprendedores y seguimiento de proyectos.
Convenio de colaboración entre el Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación (MAPA) y SEPIDES para el desarrollo del Plan Galicia en matera de acuicultura.	20/07/04	Desde la fecha de la firma hasta el agotamiento del fondo, con una duración máxima de veinticuatro meses, que podrá ser prorrogada por ambas partes.	Ayuda financiera a empresas de acuicultura en Galicia mediante la concesión de préstamos participativos, créditos a largo plazo, participación en capital minoritaria y temporal con salida pactada y otras fórmulas de financiación. Ambas partes constituirán un fondo conjunto de 3 millones de euros.
Protocolo de intenciones entre MAPA y SEPI para el establecimiento de acciones de apoyo destinadas a la recuperación de los sectores económicos pesquero y acuícola.	20/07/04		Establecer las acciones necesarias para extender las actuaciones previstas en el convenio de 20/7/04 entre MAPA y SEPIDES a aquellas regiones que se identifiquen como prioritarias y a todos aquellos sectores económicos pesquero y acuícola, incluyendo las industrias de transformación y comercio que se definan de interés mutuo.
Convenios de colaboración entre SEPIDES y la Sociedad para el Desarrollo Regional de Cantabria S.A. (SODERCAN) para la habilitación de una línea de microcréditos para empresas de Cantabria.	23/07/04	Vigente hasta que se agote el crédito de 2.000 miles de euros o hasta el 31/12/05.	Colaboración entre SEPIDES y SODERCAN para la creación y puesta en marcha de una línea de financiación de microcréditos para nuevas microempresas.
Convenio Marco de colaboración entre la Empresa Nacional de Innovación S.A. (ENISA) y SEPIDES.	10/01/05	Vigencia indefinida, pudiendo resolverse por voluntad de las partes con preaviso de tres meses.	Difusión de los instrumentos financieros de apoyo a las pequeñas y medianas empresas y financiación conjunta de proyectos innovadores de pequeñas y medianas empresas situadas en la zona de interés de SEPIDES.

ANEXO III

"SEPI DESARROLLO EMPRESARIAL, S.A." (SEPIDES)

CONVENIOS DE COLABORACIÓN CON OTRAS ENTIDADES

DENOMINACIÓN DEL CONVENIO	FECHA	DURACIÓN	OBJETO Y PACTOS DEL CONVENIO
Convenio Marco de colaboración entre el Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético (IDAE) y SEPIDES.	08/06/05	Vigencia de cuatro años, sin perjuicio de que, en los convenios específicos que se firmen para actuaciones concretas, se establezcan periodos superiores o se acuerde la prórroga.	Difusión y coordinación de los instrumentos financieros de apoyo a proyectos empresariales que ofrecen IDAE y SEPIDES. Objetivos: promoción, difusión y apoyo a proyectos empresariales que contribuyan al ahorro y eficiencia energética.
Convenio Marco de colaboración entre el Centre D'innovacio i Desenvolupament Empresarial (CIDEM) y SEPIDES.	30/06/05	Duración de tres años, pudiéndose pactar prórrogas o resolverlo con preaviso de dos meses.	Colaborar en la promoción, evaluación y financiación de proyectos empresariales con especial consideración a los criterios de desarrollo sostenible, innovación tecnológica (I+D+i) y creación de empleo para atraer la inversión a Cataluña.
Convenio Marco de colaboración entre Consejería de Economía y Trabajo de la Junta de Extremadura y SEPIDES.	27/07/05	Duración indefinida, pudiéndose resolver por la voluntad de las partes con un preaviso de dos meses.	Promover la inversión, el desarrollo y la innovación en las empresas con el fin de incrementar la competitividad, favorecer la creación de un tejido empresarial, ofreciendo a las empresas los instrumentos técnicos y financieros de que disponen ambas instituciones.
Convenio Marco de colaboración entre la Sociedad Regional de Promoción del Principado de Asturias, S.A. (SRP) y SEPIDES	06/10/05	Vigencia de tres años prorrogables, pudiéndose resolver con preaviso de dos meses por cualquiera de las partes.	SRP y SEPIDES se comprometen a colaborar en la promoción, evaluación y financiación de proyectos empresariales con especial consideración a los criterios de desarrollo sostenible, innovación tecnológica (I+D+i) y creación de empleo.
Acuerdo de colaboración entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y SEPI para la adquisición de las participaciones de SODICAMAN que son propiedad de SEPIDES.	16/12/05	La compraventa se realizará en tres tramos en los ejercicios 2005, 2006 y 2007	SEPIDES poseía el 51% de SODICAMAN (Sociedad para el Desarrollo Industrial de Castilla-La Mancha). SEPIDES transmitirá a la Junta las acciones que posee de SODICAMAN, comprometiéndose a reinvertir los recursos de la venta en un fondo de Capital-riesgo. Las partes participarán en proyectos empresariales en el ámbito de Castilla-La Mancha.

ANEXO IV

"SEPI DESARROLLO EMPRESARIAL, S.A." (SEPIDES)

PROYECTOS APROBADOS AÑO 2003

(En miles de euros)

			PARTICIPACIÓN EN CAPITAL ZONAS PRIORITARIAS			PRÉSTAMOS		TOTAL		
DENOMINACIÓN	ZONA	SECTOR	TIPO DE INVERSIONES	IMPORTE APROBADO	IMPORTE DESEMBOLSADO 31/12/2005	IMPORTE APROBADO	IMPORTE VIVO 31/12/2005	IMPORTE APROBADO	TOTAL PROYECTO	IMPORTE APROBADO /TOTAL PROYECTO (%)
1 Enviroil	A Coruña	Parques eólicos		1.500	(R) 0	1.500	(R) 0	3.000	106.200	3%
2 Filmax	A Coruña	Distrib. y prod. audiovisuales	P.C.	5.000	5.000	3.000	2.583	8.000	50.000	16%
3 Privilege	A Coruña	Fabr. tablero aglomerado	P.C.	1.200	1.200	4.000	4.000	5.200	10.350	50%
4 Movelis Techn.	Pontevedra	Aplicaciones informáticas	P.C.	600	600	150	150	750	1.500	50%
5 Elgasa	Pontevedra	Comercialización de pescado	P.C.	680	680	–	–	680	7.980	9%
6 Liteyca	A Coruña	Instal. infraestructuras de telecomunicaciones	P.C.	1.500	(D) 1.000	–	–	1.500	1.900	79%
7 Rio Do Pozo	A Coruña	Complejo hotelero	C.R.	150	150	1.503	1.503	1.653	6.580	25%
TOTAL GALICIA				**10.630**	**8.630**	**10.153**	**8.236**	**20.783**	**184.510**	**11%**
8 Marina Seca	Ceuta	Mantenimiento y rep. buques de recreo	C.R.	300	300	750	750	1.050	3.300	32%
TOTAL CEUTA				**300**	**300**	**750**	**750**	**1.050**	**3.300**	**32%**
9 Funercoria	Coria	Tanatorio	–	66	(R) 0	233	(R) 0	299	480	62%
10 Herlobe Extrem	Plasencia	Fabricación de puertas posformados	P.C.	420	420	3.600	3.600	4.020	7.498	54%
TOTAL EXTREMADURA				**486**	**420**	**3.833**	**3.600**	**4.319**	**7.978**	**54%**
11 Normaluminium	Almadén	Extrusión y lacado perfiles aluminio	C.R.	887	887	2.412	2.412	3.299	6.640	50%
TOTAL COMARCA DE ALMADÉN				**887**	**887**	**2.412**	**2.412**	**3.299**	**6.640**	**50%**
12 IBL(Ind Blansol)	Bárcena de Cicero	Fabric. tuberías agua caliente	P.C.	1.500	1.500	–	–	1.500	5.916	25%
TOTAL CANTABRIA				**1.500**	**1.500**	–	–	**1.500**	**5.916**	**25%**
TOTAL ZONAS PRIORITARIAS				**13.803**	**11.737**	**17.148**	**14.998**	**30.951**	**208.344**	**15%**

(D) Desinversión parcial
(R) Revocado
(P.C.) Pacto de recompra o Promesa de compra
(C.R.) Capital riesgo

ANEXO IV
"SEPI DESARROLLO EMPRESARIAL, S.A." (SEPIDES)
PROYECTOS APROBADOS AÑO 2003

(En miles de euros)

			PARTICIPACIÓN EN CAPITAL ZONAS NO PRIORITARIAS			PRÉSTAMOS		TOTAL		
DENOMINACIÓN	**ZONA**	**SECTOR**	**TIPO DE INVERSIONES**	**IMPORTE APROBADO**	**IMPORTE DESEMBOLSADO 31/12/2005**	**IMPORTE APROBADO**	**IMPORTE VIVO 31/12/2005**	**IMPORTE APROBADO**	**TOTAL PROYECTO**	**IMPORTE APROBADO /TOTAL PROYECTO (%)**
13 Ferrolleida	Lleida	Estructuras para hormigón armado	C.R.	4.000	4.000	–	–	4.000	4.000	100%
TOTAL LLEIDA				**4.000**	**4.000**	–	–	**4.000**	**4.000**	**100%**
14 Herlobe molduras	Casarrubios del Monte	Fabric y comercialización molduras	C.R.	2.134	2.134	–	–	2.134	2.134	100%
15 Dyta Eólica	Toledo	Parques Eólicos	C.R.	2.576	490	–	–	2.576	324.280	1%
16 ICSA	Toledo	Material para fabricación aeronautica	–	–	–	6.000	(R) 0	6.000	44.000	14%
TOTAL TOLEDO				**4.710**	**2.624**	**6.000**	**0**	**10.710**	**370.414**	**29%**
17 Sercofisa	Sevilla, Madrid Levante	Comercialización de muebles	–	–	–	1.200	1.150	1.200	6.404	19%
TOTAL DIVERSAS ZONAS						**1.200**	**1.150**	**1.200**	**6.404**	**19%**
18 Bodegas Garanza	Toro	Elaboración de vino	C.R.	1.100	1.100	–	–	1.100	1.500	73%
TOTAL ZAMORA				**1.100**	**1.100**	–	–	**1.100**	**1.500**	**73%**
19 Green pallet	Guadalajara	Servicios alquiler y compraventa palets	C.R.	1.147	(L) 0	–	–	1.147	5.100	22%
TOTAL GUADALAJARA				**1.147**	**0**	–	–	**1.147**	**5.100**	**22%**
TOTAL ZONAS NO PRIORITARIAS				**10.957**	**7.724**	**7.200**	**1.150**	**18.157**	**387.418**	**5%**
TOTAL PROYECTOS TODAS LAS ZONAS				**24.760**	**19.461**	**24.348**	**16.148**	**49.108**	**595.762**	**8%**

(L) Liquidada
(R) Revocado
(C.R.) Capital riesgo

ANEXO V

"SEPI DESARROLLO EMPRESARIAL, S.A." (SEPIDES)

PROYECTOS APROBADOS AÑO 2004

(En miles de euros)

			PARTICIPACIÓN EN CAPITAL ZONAS PRIORITARIAS			PRÉSTAMOS		TOTAL		
DENOMINACIÓN	**ZONA**	**SECTOR**	**TIPO DE INVERSIONES**	**IMPORTE APROBADO**	**IMPORTE DESEMBOLSADO 31/12/2005**	**IMPORTE APROBADO**	**IMPORTE VIVO 31/12/2005**	**IMPORTE APROBADO**	**TOTAL PROYECTO**	**IMPORTE APROBADO /TOTAL PROYECTO (%)**
1 Indebar, S. L.	Lugo	Productos cerámicos	C.R.	577	480	1.197	1.197	1.774	2.984	59%
2 Congelados País, S.L.	A Coruña	Productos congelados	P.C.	400	400	1.000	1.000	1.400	4.408	32%
3 Lombardero encuader.	A Coruña	Artes gráficas	P.C.	483	483	517	(S.D.) 0	1.000	3.230	31%
4 Moa Técnica, S.L.	Pontevedra	Embarcaciones de recreo	P.C	1.750	1.750	1.750	(S.D.) 0	3.500	9.607	36%
TOTAL GALICIA				**3.210**	**3.113**	**4.464**	**2.197**	**7.674**	**20.229**	**38%**
5 Miconatur Desa, S.L	Navalmoral de la Mata	Setas	–	960	(R) 0	1.200	(R) 0	2.160	3.840	56%
TOTAL EXTREMADURA				**960**	**0**	**1.200**	0	**2.160**	**3.840**	**56%**
6 Biocarburantes Almadén	Almadén	Biocarburantes y energías renovables	C.R.	865	865	1.239	1.239	2.104	8.195	26%
TOTAL COMARCA DE ALMADEN				**865**	**865**	**1.239**	**1.239**	**2.104**	**8.195**	**26%**
TOTAL ZONAS PRIORITARIAS				**5.035**	**3.978**	**6.903**	**3.436**	**11.938**	**32.264**	**37%**

(R) Revocado
(S.D.) Sin desembolsar
(P.C.) Pacto de recompra o promesa de compra
(C.R.) Capital riesgo

ANEXO V

"SEPI DESARROLLO EMPRESARIAL, S.A." (SEPIDES)

PROYECTOS APROBADOS AÑO 2004

(En miles de euros)

			PARTICIPACIÓN EN CAPITAL ZONAS NO PRIORITARIAS			PRÉSTAMOS		TOTAL		
DENOMINACIÓN	**ZONA**	**SECTOR**	**TIPO DE INVERSIONES**	**IMPORTE APROBADO**	**IMPORTE DESEMBOLSADO 31/12/2005**	**IMPORTE APROBADO**	**IMPORTE VIVO 31/12/2005**	**IMPORTE APROBADO**	**TOTAL PROYECTO**	**IMPORTE APROBADO /TOTAL PROYECTO (%)**
7 Lehoiko Biotz, S.L.	Vizcaya	Fabricación de piezas SMC (Sheet Monding Conpound)	P.C.	2.000	2.000	3.000	3.000	5.000	9.857	51%
TOTAL VIZCAYA				**2.000**	**2.000**	**3.000**	**3.000**	**5.000**	**9.857**	**51%**
8 GC Wepa, S.L.	Ejea de los Caballeros	Papel tisú para uso sanitario	P.C	1.925	1.510	4.000	4.000	5.925	109.013	5%
TOTAL ZARAGOZA				**1.925**	**1.510**	**4.000**	**4.000**	**5.925**	**109.013**	**5%**
TOTAL ZONAS NO PRIORITARIAS				**3.925**	**3.510**	**7.000**	**7.000**	**10.925**	**118.870**	**9%**
TOTAL PROYECTOS TODAS LAS ZONAS				**8.960**	**7.488**	**13.903**	**10.436**	**22.863**	**151.134**	**15%**

(R) Revocado
(S.D.) Sin desembolsar
(P.C.) Pacto de recompra o promesa de compra
(C.R.) Capital riesgo

ANEXO VI

"SEPI DESARROLLO EMPRESARIAL, S.A." (SEPIDES)

PROYECTOS APROBADOS AÑO 2005

(En miles de euros)

				PARTICIPACIÓN EN CAPITAL ZONAS PRIORITARIAS			PRÉSTAMOS		TOTAL		
	DENOMINACIÓN	ZONA	SECTOR	TIPO DE INVERSIONES	IMPORTE APROBADO	IMPORTE DESEMBOLSADO 31/12/05	IMPORTE APROBADO	IMPORTE VIVO 31/12/2005	IMPORTE APROBADO	TOTAL PROYECTO	IMPORTE APROBADO /TOTAL PROYECTO (%)
1	Monte Kalamua	Ourense	Fabric. pescado congelado	P.C.	600	600	–	–	600	7.560	8%
2	Luso-hisp. Acuicu,S.L.	A Coruña	Cultivo de rodaballo, besugo y abadejo	P.C.	250	250	750	750	1.000	2.823	35%
3	Isidro de la Cal, S.L.	A Coruña	Cría y engorde de peces	–	–	–	1.137	1.137	1.137	2.550	45%
4	Loitamar Soc Coop	Pontevedra	Productos marítimos pesqueros	–	–	–	300	300	300	659	46%
	TOTAL GALICIA				**850**	**850**	**2.187**	**2.187**	**3.037**	**13.592**	**22%**
5	Almaden 20	Ciudad Real	Energía solar	P.C.	7.996	(S.D.) 0	–	–	7.996	80.000	10%
	TOTAL CASTILLA LA MANCHA				**7.996**	**0**	–	–	**7.996**	**80.000**	**10%**
6	Videoplaning, S.L.	Sevilla	Prod. Distribuir y comercializar imagen sonido	P.C.	1.014	1.014	–	–	1.014	7.620	13%
	TOTAL ANDALUCÍA				**1.014**	**1.014**			**1.014**	**7.620**	**13%**
7	E-cultura.net, S.A.	Badajoz	Gestión espacios culturales	C.R.	800	(S.D.) 0	300	(S.D.) 0	1.100	4.492	24%
	TOTAL EXTREMADURA				**800**	**0**	**300**	**0**	**1.100**	**4.492**	**24%**
8	Acorde, S.A.	Cantabria	Ingeniera de sistemas de telecomunicaciones	C.R.	750	(S.D.) 0	–	–	750	5.820	13%
	TOTAL CANTABRIA				**750**	**0**			**750**	**5.820**	**13%**
	TOTAL ZONAS PRIORITARIAS				**11.410**	**1.864**	**2.487**	**2.187**	**13.897**	**111.524**	**12%**

(P.C) Pacto de recompra o promesa de compra
(C.R.) Capital riesgo
(S.D.) Sin desembolsar

ANEXO VI

"SEPI DESARROLLO EMPRESARIAL, S.A." (SEPIDES)

PROYECTOS APROBADOS AÑO 2005

(En miles de euros)

			PARTICIPACIÓN EN CAPITAL ZONAS NO PRIORITARIAS			PRÉSTAMOS		TOTAL		
DENOMINACIÓN	ZONA	SECTOR	TIPO DE INVERSIONES	IMPORTE APROBADO	IMPORTE DESEMBOLSADO 31/12/05	IMPORTE APROBADO	IMPORTE VIVO 31/12/2005	IMPORTE APROBADO	TOTAL PROYECTO	IMPORTE APROBADO /TOTAL PROYECTO (%)
9 Topox Foam, S.L.	Tarragona	Fab.planchas poliestileno extruido	P.C.	2.350	2.350	–	–	2.350	10.768	22%
TOTAL TARRAGONA				**2.350**	**2.350**			**2.350**	**10.768**	**22%**
10 Diseño Código de Barras	Barcelona	Trazabilidad y captura automática de dados	C.R.	2.000	2.000	–	–	2.000	6.634	30%
TOTAL BARCELONA				**2.000**	**2.000**			**2.000**	**6.634**	**30%**
11 Grupo Infun	Teruel	Fabricación piezas sector automovilístico	P.C.	6.000	6.000	–	–	6.000	31.921	19%
TOTAL TERUEL				**6.000**	**6.000**			**6.000**	**31.921**	**19%**
TOTAL ZONAS NO PRIORITARIAS				**10.350**	**10.350**			**10.350**	**49.323**	**21%**
TOTAL PROYECTOS TODAS LAS ZONAS				**21.760**	**12.214**	**2.487**	**2.187**	**24.247**	**160.847**	**15%**

(P.C) Pacto de recompra o promesa de compra
(C.R.) Capital riesgo
(S.D.) Sin desembolsar

251/000041 (CD)
772/000045 (S)

Se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de los Convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2004 y 2005 por los Ministerios de Fomento y Sanidad y Consumo con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, así como del Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de junio de 2010.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro.**

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN GENERADORES DE GASTOS SUSCRITOS EN LOS AÑOS 2004 Y 2005 POR LOS MINISTERIOS DE FOMENTO Y SANIDAD Y CONSUMO CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS SUJETAS AL DERECHO PRIVADO (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000041 Y NÚM. EXPTE. SENADO: 771/000045) EN SU SESIÓN DEL DÍA 8 DE JUNIO DE 2010

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 8 de junio de 2010, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de los Convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2004 y 2005 por los Ministerios de Fomento y Sanidad y Consumo con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado:

ACUERDA

Instar al Gobierno a que:

1. Establezca un marco legal suficientemente desarrollado para la figura del Convenio de colaboración, en el que se defina el propio concepto de Convenio de colaboración y se contemplen los requisitos que dichos Convenios han de satisfacer, evitando la injustificada utilización de esta figura en perjuicio del contrato sometido a la regulación de la Ley de Contratos del Sector Público.

2. Se regule explícitamente el sometimiento de los Convenios de colaboración a los principios de publicidad y concurrencia, quedando dichos Convenios sometidos al ámbito de competencias de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y registrados en el registro que sobre estas actuaciones haya de mantener dicho Órgano Consultivo.

3. Todos los Órganos que, dentro de cada Departamento Ministerial o de cualquier Entidad pública, participen en la suscripción de Convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado, especifiquen con precisión cuál es el objeto de la colaboración y los criterios aplicados en la valoración de las aportaciones de cada parte, estableciendo los adecuados procedimientos de justificación de los gastos realmente ejecutados.

4. La Intervención General del Estado extienda su fiscalización a los Convenios de colaboración y que participe en la recepción formal de las inversiones derivadas del cumplimiento de los Convenios suscritos.

5. Los distintos Departamentos Ministeriales desarrollen una aplicación informática que facilite la creación de una base de datos completa y compartida que permita recoger y centralizar toda la información sobre los convenios suscritos por el correspondiente Departamento, proporcionando a los órganos gestores un instrumento registral de apoyo que facilite la tramitación de los convenios y la gestión documental.

6. Corrija las deficiencias detectadas en la realización de estos convenios de colaboración.

— Concretar con precisión el objeto de la colaboración y los criterios de valoración de las aportaciones de ambas partes y a quién corresponde la titularidad de los resultados obtenidos.

— Reforzar el seguimiento y ejecución del convenio, acreditar documentalmente con actas, informes o memorias fiscales, por parte de las entidades que formalizan el convenio, sus actividades, así como dejar constancia de los compromisos que asume la Administración.

Palacio del Congreso de los Diputados, 8 de junio de 2010.—La Presidenta de la Comisión, **María Isabel Pozuelo Meño**.—El Secretario de la Comisión, **José Luis Ábalos Meco**.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN GENERADORES DE GASTOS SUSCRITOS EN LOS AÑOS 2004 Y 2005 POR LOS MINISTERIOS DE FOMENTO Y DE SANIDAD Y CONSUMO CON PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS SUJETAS AL DERECHO PRIVADO

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14.1 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 24 de abril de 2008, el informe de fiscalización de los convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2004 y 2005 por los Ministerios de Fomento y de Sanidad y Consumo con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

		Página
I.	INTRODUCCIÓN	34
I.1	ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN	34
I.2	ÁMBITO SUBJETIVO	34
I.3	ÁMBITO TEMPORAL	34
I.4	OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN	35
I.5	ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	35
I.6	TRÁMITE DE ALEGACIONES	36
II.	ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO	36
II.1	NORMAS DE ALCANCE GENERAL	37
A)	Legislación de contratos de las Administraciones Públicas	37
B)	Legislación de procedimiento administrativo	39
C)	Legislación presupuestaria	40
D)	Otras normas de alcance general	40
II.2	INSTRUCCIONES INTERNAS	41
A)	Ministerio de Fomento.	41
B)	Ministerio de Sanidad y Consumo	41
III.	RESULTADOS OBTENIDOS	42
III.1	ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS	42
III.1.1	Introducción	42
III.1.2	Expedientes del Ministerio de Fomento	43
III.1.3	Expedientes del CEDEX	51
III.1.4	Expedientes del Ministerio de Sanidad y Consumo	56
III.2	EJECUCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LO CONVENIDO	62
III.2.1	Ejecución de los convenios suscritos por el Ministerio de Fomento	62
III.2.2	Registro de los convenios del Ministerio de Fomento	63
III.2.3	Ejecución de los convenios suscritos por CEDEX	63
III.2.4	Ejecución de los convenios suscritos por el Ministerio de Sanidad y Consumo	64
III.2.5	Registro de los convenios del Ministerio de Sanidad y Consumo	66
IV.	CONCLUSIONES	67
V.	RECOMENDACIONES	71
ANEXOS		72

ABREVIATURAS

ADESE	Asociación Española de Editores de Software de Entretenimiento
AGE	Administración General del Estado
Art.	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CEDEX	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas.
CIDITRANS	Centro Iberoamericano para el Desarrollo Integrado del Transporte
CNC	Confederación Nacional de la Construcción
CSCAE	Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España
FECOMA-CCOO	Federación Estatal de la Construcción y Madera de Comisiones Obreras
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
INC	Instituto Nacional de Consumo
ISDEFE	Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LFTCU	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGP	Ley General Presupuestaria
LGS	Ley General de Subvenciones
LGSa	Ley General de Sanidad
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LOTCU	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
LRJ-PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
MCA-UGT	Metal, Construcción y Afines, Federación Estatal de la Unión General de Trabajadores
Mfo (*)	Ministerio de Fomento
MSC (*)	Ministerio de Sanidad y Consumo
PGE	Presupuestos Generales del Estado
RLGS	Reglamento de la Ley General de Subvenciones
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLGP	Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria

* Estas abreviaturas son utilizadas a efectos de identificar los convenios fiscalizados. Su denominación y su importe figuran en los anexos de este Informe.

I. INTRODUCCIÓN

I.1 Antecedentes de la fiscalización

El presente informe ha sido realizado a iniciativa del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la función de fiscalización que le atribuye la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo (LOTCU), y la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su Funcionamiento (LFTCU), y en cumplimiento del Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para 2006, aprobado el 31 de enero de dicho año por el Pleno de este Tribunal, en el cual se incluía la realización de la «Fiscalización de los convenios de colaboración generadores de gastos suscritos en los años 2004 y 2005 con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado».

La realización de esta fiscalización específica se justifica por el hecho de que los convenios de colaboración con personas sometidas al derecho privado, aun compartiendo con los contratos la naturaleza de negocios jurídicos bilaterales, están excluidos de la aplicación del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), de modo que su fiscalización no queda englobada en la que, de forma periódica, lleva a cabo el Tribunal sobre la contratación del sector público, conforme a lo previsto en el artículo 11 LOTCU y en los artículos 39 y 40 LFTCU.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 1 de junio de 2006, aprobó las directrices técnicas de la citada fiscalización, las cuales fijaban, entre otros aspectos, los ámbitos subjetivo y temporal, los objetivos y el alcance de la misma.

I.2 Ámbito subjetivo

La fiscalización se refiere a los convenios de colaboración generadores de gasto celebrados con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado por los Ministerios de Fomento y de Sanidad y Consumo, así como por los organismos autónomos adscritos a ellos. Dentro del Ministerio de Fomento se han tratado de forma diferenciada los convenios suscritos por el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX), tanto por su volumen como por sus especiales características, según se expondrán en su momento.

I.3 Ámbito temporal

El ámbito temporal de la fiscalización se extiende a los años 2004 y 2005, si bien cuando la ejecución de un convenio se prolonga más allá del último de los años citados, también comprende lo que haya sido ejecutado hasta el momento de concluir los trabajos de fiscalización.

I.4 Objetivos de la fiscalización

El principal objetivo de la fiscalización, de acuerdo con las directrices técnicas, ha sido evaluar el cumplimiento de la legalidad vigente. Ahora bien, ante la inexistencia de un adecuado marco legal en la materia, de una parte, y la proliferación de normas especiales, por otra, el primer paso ha consistido en delimitar la normativa aplicable. A partir de esta labor previa se ha procedido a comprobar su cumplimiento y, en particular, los extremos siguientes:

— Si el recurso al convenio está suficientemente justificado y si su objeto tenía o no encaje en los contratos regulados en el TRLCAP o en otras normas.
— Si, en defecto de normativa específica, se han observado los principios de la legislación de contratos, particularmente los de publicidad y concurrencia.
— Estudios y criterios que sirvan de fundamento de la cuantía a aportar por la Administración.
— Los procedimientos seguidos hasta la formalización del convenio.
— Forma y suficiencia de la justificación del gasto ocasionado.

En la medida en que ha sido posible, se ha valorado también el grado de eficiencia y economía alcanzado en la gestión de los recursos públicos.

Por último, se ponen de manifiesto todas aquellas otras cuestiones de interés desde la perspectiva fiscalizadora que se han planteado a partir de los análisis efectuados y que no fue posible prever, en detalle, en las directrices técnicas por tratarse de la fiscalización de unas actuaciones con escasos precedentes.

I.5 Alcance de la fiscalización

Como se ha señalado, esta fiscalización se refiere a los convenios de colaboración generadores de gasto celebrados con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado. En consecuencia, no han quedado comprendidos en su ámbito ni los convenios interadministrativos contemplados en la letra c) del art. 3.1 TRLCAP, ni «las encomiendas de gestión que se confieran a entidades y sociedades cuyo capital sea en su totalidad de titularidad pública y sobre las que la Administración que efectúa la encomienda ostente un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios, siempre que estas sociedades y entidades realicen la parte esencial de su actividad con la entidad o entidades que las controlan» a que se refiere la letra l) del art. 3.1 TRLCAP. Los motivos que han aconsejado la exclusión de esta última figura merecen una explicación más detenida, por la proximidad que puede presentar con el convenio de colaboración.

La mención de las encomiendas de gestión entre los negocios y contratos excluidos del ámbito de aplicación del TRLCAP fue introducida por el Real Decreto Ley 5/2005, de 11 de marzo, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (STJCE), de 13 de enero de 2005 (asunto C-89/03), que citaba, a su vez, la STJCE de 18 de noviembre de 1999 (asunto Teckal). La citada letra l) ha sido objeto de una nueva redacción por la disposición final cuarta, número dos, de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para el año 2007, precisamente para acomodar el tenor del precepto a las exigencias derivadas de esta última sentencia[1]. Las encomiendas de gestión están también contempladas en el art. 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), si bien desde el ámbito doctrinal se ha puesto de relieve la diferencia entre este supuesto y el recogido en el TRLCAP y las perturbadoras consecuencias que supone confundir ambos, confusión a la que no debe inducir la identidad de su denominación.

Pues bien, la exclusión de esta fiscalización de las encomiendas de gestión, recogidas en la letra l del apartado 1 del artículo 3 TRLCAP, viene aconsejada por la sustantividad de la figura y las diferencias de régimen jurídico respecto de los convenios de colaboración contemplados en la letra d) del mismo artículo. En tal sentido, y pese a que la atribución de trabajos a medios propios (in house providing) —que en definitiva es el supuesto que trataba la STJCE Teckal y que el Derecho español incorporó en la letra l) del artículo 3.1 TRLCAP— se ha articulado en ocasiones a través de convenios, una importante corriente doctrinal sostiene que la vía para instrumentar las encomiendas de trabajo o las encomiendas de ejecución no ha de ser la convencional, sino la de los mandatos u órdenes de ejecución. Éste es también el criterio de la Abogacía General del Estado— Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, que, en la Instrucción General 2/2005, de 21 de julio, indica que «dicho acuerdo de encomienda de gestión no deberá recibir la denominación de «convenio de colaboración», a fin de evitar cualquier duda relativa a la posible aplicación al mismo de las previsiones de los apartados c) y d) del art. 3.1 del TRLCAP».

Delimitado en los términos expuestos el objeto de la fiscalización, se ha de señalar que la localización de los convenios a fiscalizar ha tropezado con la dificultad de no disponer a limine de una adecuada información sobre los mismos, frente a lo que acaece en el caso de los contratos, respecto de los cuales el art. 40 LFTC impone a la Administración el deber de remitir al Tribunal de Cuentas una relación anual y la documentación relativa a su formalización, cumplimiento y extinción. A la vista de ello, la fuente principal de información ha sido la proporcionada, a requerimiento del Tribunal, por los Ministerios fiscalizados al equipo fiscalizador y los archivos del

[1] La redacción inicial era la siguiente: «Las encomiendas de gestión que se realicen a las entidades y a las sociedades cuyo capital pertenezca totalmente a la propia Administración pública».

Tribunal. Aunque la seguridad de contar con todos los convenios no es plena, el contraste de los datos de ambas fuentes ha permitido tener una razonable seguridad de haberlos obtenido todos o, al menos, un alto porcentaje.

De esta forma, se han elaborado las relaciones de convenios a fiscalizar de cada uno de los Ministerios, que han ascendido a un total de 75, distribuidos en la forma que se señala seguidamente:

	2004	*2005*	*Total*
MINISTERIO DE FOMENTO	35	15	50
MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO	12	13	25
TOTAL	47	28	75

De los 50 expedientes correspondientes al Ministerio de Fomento, un total de 33 fueron celebrados por el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX), de los que 27 corresponden al ejercicio 2004 y 6 al ejercicio 2005, los cuales, según se ha indicado, se fiscalizan de forma independiente.

La relación individualizada de los convenios fiscalizados se acompaña en tres anexos a este informe.

Una vez identificados los convenios, se ha examinado la documentación que obraba en el Tribunal de Cuentas, así como la solicitada posteriormente a ambos Ministerios, llevándose a cabo los análisis y las comprobaciones necesarias, conforme a las Normas Internas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, en los términos señalados por el Pleno del Tribunal en su reunión de 23 de enero de 1997.

I.6 Trámite de alegaciones

Los resultados provisionales de las actuaciones practicadas se trasladaron, según lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal, para que pudieran formular alegaciones y remitir cuantos documentos estimaran pertinentes no solo los actuales titulares de las entidades a las que se refieren los resultados, sino también quienes lo fueron a lo largo de los años 2004 y 2005, debiendo significarse que no se han presentado alegaciones por parte de los responsables del Ministerio de Fomento.

Todas las alegaciones formuladas han sido analizadas y valoradas detenidamente, suprimiéndose o modificándose el texto originario cuando así se ha estimado conveniente. En otras ocasiones, el texto inicial no se ha alterado por entender que las alegaciones remitidas son meras explicaciones que confirman la situación descrita en el Informe, o porque no se comparten la exposición o los juicios en ellas vertidos, o no justifican documentalmente las afirmaciones mantenidas, con independencia de que el Tribunal haya estimado oportuno no dejar constancia de su discrepancia en la interpretación de los hechos analizados para reafirmar que su valoración definitiva es la recogida en su declaración.

El análisis efectuado se ha extendido a toda la documentación aportada en esta fase. No obstante, se ha estimado oportuno agregar a este Informe, en cumplimiento de lo previsto en el mencionado artículo, únicamente el texto de las alegaciones remitidas, quedando la restante documentación registrada en los archivos de este Tribunal.

II. ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO

La escasa regulación de la figura del convenio de colaboración en el ordenamiento jurídico español, al menos en la legislación estatal, hace aconsejable detenerse con alguna amplitud en la delimitación del marco jurídico, dadas las dificultades que de ello derivan para la fiscalización de su legalidad.

Como cuestión previa, conviene dejar sentado que, tal como se deduce de la denominación de la fiscalización y se ha indicado al delimitar su alcance, nuestro ordenamiento jurídico, y más concretamente la LRJ-PAC y el TRLCAP, distinguen dos tipos de convenios:

— Los que celebre la Administración General del Estado (AGE) con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, sus respectivos Organismos Autónomos y las restantes entidades públicas o cualesquiera de ellas entre sí. Son éstos los que más sencillamente llaman algunos autores «convenios interadministrativos».

— Los que celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado. Más sencillamente pueden ser llamados «convenios Administración-administrados».

La diferencia más palpable entre ambos tipos de convenios viene dada por la naturaleza de los sujetos que se conciertan, que, en el primer caso, son dos entidades públicas y, en el segundo, una entidad pública y un particular. Pero esta diferencia subjetiva va a ser acompañada también de unas diferencias de régimen jurídico.

El régimen aplicable a los primeros se encuadra en el más amplio marco de las relaciones entre Administraciones Públicas. Está constituido fundamentalmente por el capítulo II «Relaciones interadministrativas» del

Título V de la Ley de Bases del Régimen Local, de aplicación directa a las Entidades Locales, y por el Título I de la LRJ-PAC «De las Administraciones Públicas y sus relaciones», de aplicación directa a las Administraciones del Estado y Autonómicas y supletoria respecto de las relaciones en que intervenga una Entidad local (art. 9 LRJ-PAC). No obstante, habida cuenta del objeto de la fiscalización, las que nos ocupan son las de los convenios del segundo tipo, de las cuales pasamos a ocuparnos.

En el análisis se examinarán primeramente las escasas normas de alcance general que se ocupan de los convenios, fundamentalmente el TRLCAP y la LRJ-PAC en la vertiente estrictamente administrativa, y la Ley General Presupuestaria (LGP) en la vertiente financiera, para considerar seguidamente la normativa específica.

Es digno de mención el hecho de que, frente a la parquedad de la normativa estatal, algunas Comunidades Autónomas se han ocupado con amplitud de la figura del convenio, disponiendo de una regulación más completa, que comprende tanto normas de carácter transversal, como de alcance sectorial.

Entre las primeras, destaca, ante todo, un asunto nuclear, no abordado en la legislación estatal, como es el concepto de convenio, si bien no existe concordancia en las distintas definiciones. En efecto, en algunos casos la definición responde a un criterio formal y residual, que parte de la exclusión de los convenios de la legislación sobre contratos de las Administraciones Públicas[2]; en otros, se acude a un criterio sustantivo, atinente a la naturaleza del negocio jurídico, al resaltarse la ausencia de intereses contrapuestos y de declaraciones recíprocas y la presencia, en cambio, de unos intereses compartidos, en la dirección de la figura germánica de la Vereinbarung[3]. Estas definiciones se completan, en algunas Comunidades, con una tipología de los convenios[4].

También se regula el contenido de los convenios, determinándose las especificaciones mínimas que deberán incluir[5], si bien en otros casos se opta por extender a todos los convenios, salvo excepciones, el contenido de los interadministrativos que se recoge en el art. 6.2 LRJ-PAC[6].

Otro aspecto destacable es el relativo a los registros de convenios, aunque el alcance de aquéllos varía, según sea obligatoria o no la inscripción de los estipulados con personas sujetas al derecho privado[7]. En todo caso, es particularmente interesante la función del registro como elemento de racionalización de la actividad convencional[8].

Por último, pueden citarse las normas relativas a los aspectos procedimentales[9]; a la comprobación material de los convenios, para la cual se ha optado en algún caso por la aplicación analógica de las reglas aplicables a los contratos[10]; y al seguimiento[11].

II.1 Normas de alcance general

A) Legislación de contratos de las Administraciones Públicas

Los orígenes de este instrumento de colaboración entre Administración y entidades privadas se remontan a la década de los sesenta en el marco de la «acción concertada», cuyo nacimiento inmediato se fija usualmente en la Ley de 28 de diciembre de 1963, que aprobó el primer Plan de Desarrollo Económico y Social. No obstante, fue la Ley 5/1973, de 17 de marzo, la que incluyó esta figura, bajo la denominación actual de convenios de colaboración, en la legislación de contratación administrativa vigente a la sazón (Texto Articulado, aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril). A través de esta modificación legislativa se dejaban fuera del ámbito de aplicación de la Ley los «convenios de colaboración que, en virtud de autorización del Gobierno, celebre la Administración con particulares y que tengan por objeto fomentar la realización de actividades económicas privadas de interés público».

Posteriormente, la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para 1989, modificó la disposición citada, eliminando la necesidad de autorización del Gobierno para su celebración y sustituyendo la mención del fomento de la realización de actividades económicas privadas de interés público, como objeto necesario de los mismos, por la exigencia de que éste no estuviera comprendido en los contratos regulados en la Ley o en normas administrativas especiales.

La redacción efectuada en el año 1988 pasó, sin modificación posterior, primero a la Ley 13/1995, de 28 de diciembre, de Contratos de las Administraciones Públicas, y luego al Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, en

[2] V. gr. Castilla-La Mancha (Decreto 197/1993, de 30 de noviembre), y Extremadura (Decreto 1/1994, de 25 de enero).

[3] Así, Castilla y León (Decreto 248/1998, de 30 de noviembre); Galicia (Decreto 126/2006, de 20 de julio); y Madrid (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de octubre de 2003).

[4] P. ej., Castilla y León (Decreto 248/1998, de 30 de noviembre); Cataluña (Decreto 25/2005, de 5 de abril); Galicia (Decreto 126/2006, de 20 de julio) y Madrid (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 16 de octubre de 2003).

[5] V. gr. Castilla-La Mancha (Decreto 197/1993, de 30 de noviembre).

[6] Así, Madrid (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de octubre de 2003).

[7] Así, para el primero de los casos, Castilla-La Mancha (Decreto 197/1993, de 30 de noviembre), Galicia (Ley 4/2006, de 30 de junio, y Decreto 126/2006, de 30 de julio); Madrid (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 16 de octubre de 2003); Murcia (Decreto 56/1996, de 24 de julio); La Rioja (Decreto 11/1996, de 15 de marzo, y Ley 4/2005, de 1 de junio); y Comunidad Valenciana (Decreto 20/1993, de 8 de febrero, que derogó el Decreto 63/1989, de 2 de mayo).

[8] En tal sentido, se prevé la emisión de un informe, previo a la formalización de cualquier convenio, sobre la posible existencia de otro, inscrito en el registro, que afecte directamente al que se pretende suscribir o que sea coincidente con él (v. gr. Decreto 1/1994, de 25 de enero, de Extremadura, y Decreto 20/1993, de 8 de febrero, de la Comunidad Valenciana).

[9] P. ej., Andalucía (Decreto 22/1985, de 5 de febrero); Islas Baleares (Decreto 75/2004, de 27 de agosto); Madrid (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 16 de octubre de 2003).

[10] V. gr., Madrid (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de octubre de 2003).

[11] Así, Comunidad Valenciana (Decreto 20/1993, de 8 de febrero).

cuyo art. 3.1, entre los negocios y contratos excluidos, enumeraba:

d) Los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.

El apartado 2 del artículo completaba esta mínima regulación legal al establecer que «se regularán por sus normas específicas, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse».

La exégesis del precepto no es tarea fácil, sobre todo por la ausencia de una definición legal de convenio de colaboración o de un concepto doctrinal unánimemente aceptado. Como ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo, «la problemática relativa a los convenios de colaboración celebrados por la Administración es ciertamente complicada a causa, sobre todo, de la ausencia de una definición legal de los mismos, e incluso de un concepto doctrinal netamente perfilado sobre su naturaleza» (STS de 18-2-2004, fundamento de derecho 4.º).

Teniendo presentes estas dificultades, a efectos de esta fiscalización, se ha optado por excluir de su ámbito, tal como ya se preveía en las directrices técnicas, aquellos supuestos que, aun estando encuadrados en la actividad convencional, no disciplinan una relación de colaboración entre las partes que los suscriben, como es el caso de los que la doctrina denomina convenios compositivos, los cuales tienen por finalidad resolver una disputa jurídica. En congruencia con ello, esta fiscalización no se ha extendido a los convenios transaccionales o los convenios arbitrales, que, por otra parte, no suelen ser generadores de gasto.

Frecuentemente, la doctrina administrativa ha señalado que la diferencia entre contrato administrativo y convenio de colaboración reside en que mientras el contrato responde a una contraposición de intereses y a un intercambio de prestaciones patrimoniales, el convenio está fundamentado en la vinculación de los sujetos actuantes a la consecución de un fin común. En el convenio no existiría, en consecuencia, ese intercambio de prestaciones que caracterizaría al contrato, sino que se asumirían obligaciones de comportamiento, de conducta o de actividad e, incluso, de efectuar aportaciones financieras, pero éstas no serían contraprestaciones, sino contribuciones al logro del fin perseguido. Sin embargo, este criterio delimitador, de una parte, no ha sido asumido en ninguna norma legal, y de otra, no todas las opiniones coinciden en restringir la figura del contrato a un negocio jurídico bilateral de intercambio de prestaciones patrimoniales, ni consideran que únicamente existe contrato cuando se dan intereses contrapuestos, de manera que el convenio entraría dentro de la categoría de contrato. En este sentido cabe citar las SSTS de 9 de julio de 1981 y de 8 de marzo de 1990. Por ello, a efectos de delimitar el ámbito de esta fiscalización, ha resultado obligado acudir a un criterio residual, de manera que nos encontraríamos ante un convenio siempre que el objeto del negocio jurídico bilateral, además de establecer un cauce de colaboración, no estuviera comprendido en los contratos regulados en el TRLCAP o en normas administrativas especiales. El criterio adoptado ha conducido a que ninguno de los calificados como convenios de colaboración por la Administración sea tachado de irregular ni sea excluido del ámbito de la fiscalización atendiendo a consideraciones doctrinales discutibles. Por el contrario, obliga a poner en relación el artículo 3.1.d) con el art. 5.2.a) TRLCAP, a cuyo tenor son contratos administrativos aquellos cuyo objeto directo, conjunta o separadamente, sea la ejecución de obras, la gestión de servicios públicos y la realización de suministros, los de concesión de obras públicas, los de consultoría y asistencia o de servicios», con las excepciones que el mismo precepto señala seguidamente. Asimismo, a tenor del apartado b) del mismo artículo y número, también serán contratos administrativos aquellos que, aun teniendo un objeto distinto a los reseñados, «tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla o por declararlo así una ley». En consecuencia, podría concluirse que los convenios de colaboración no podrán tener ninguno de los objetos reseñados. Tampoco deben tramitarse como convenios los contratos privados mencionados en el apartado 3 del citado artículo del TRLCAP cuyo régimen jurídico es el que se establece en el art. 9 de este texto legal.

Delimitada así la figura, resta por precisar lo más trascendente: el régimen aplicable. A tal efecto, en el orden de las fuentes la primacía corresponde a sus normativas específicas, como lo demuestra la referencia que efectúa el art. 3.1.d) TRLCAP a su celebración con arreglo a «las normas específicas que los regulan», y el apartado 2 del mismo artículo, al señalar que los negocios y contratos excluidos, conforme a lo dispuesto en apartado 1 del mismo, se regularán por sus normas especiales, de manera que los principios del TRLCAP sólo se aplican para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse. De las normas específicas aplicables a los convenios objeto de esta fiscalización nos ocuparemos después. Ahora lo que procede considerar es si se requiere la existencia de normas específicas habilitantes para la celebración de un convenio y el alcance de la sujeción a los principios contractuales, en caso de lagunas.

A este respecto, si se ponen en relación los preceptos reseñados con lo dispuesto en el art. 4 TRLCAP, a cuyo tenor «la Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente siempre que no sean contrarios al interés público, al

ordenamiento jurídico o a los principios de la buena administración», podría acaso sostenerse que constituyen título habilitante para la celebración de convenios de colaboración, sin necesidad de que éste se confiera por normas específicas. Pese a ello, la opinión prevalente parece ser la que defiende que para poder suscribir un convenio de colaboración es menester que tal posibilidad esté prevista en las normas específicas correspondientes. Tal opinión se ha fundamentado especialmente en el riesgo de quiebra de la igualdad y de la objetividad que puede suponer el uso del convenio de colaboración, por cuanto implicaría derogaciones singulares que, a falta de la existencia de habilitaciones legales, no estarían permitidas por el ordenamiento jurídico. Ante la indefinición legal, en el informe de fiscalización se pondrá de manifiesto la existencia o inexistencia de habilitación específica y, sin perjuicio de propugnar una clarificación normativa, no se considerará ajustada al ordenamiento jurídico, sin un adecuado respaldo legal, la suscripción de convenios que impliquen la concesión de ayudas singulares, o, en general, un trato privilegiado a determinadas entidades o ciudadanos, cuando por su propia naturaleza exceptionen el principio de igualdad ante la ley. Ahora bien, el que se indiquen en el informe los convenios cuya suscripción goza de un respaldo legal expreso y aquellos que carecen de él no significa que el Tribunal tache necesariamente de irregulares a los segundos, puesto que para ello debería evidenciarse, según lo antes indicado, que suponen la concesión de subvenciones o ayudas singulares, o, en general, un trato privilegiado contrario al principio de igualdad ante la ley. Aunque el Tribunal de Cuentas considera más fundado el criterio que propugna la necesidad de habilitación legal expresa, y en aras de la clarificación normativa se suministra la información obtenida sobre este extremo y se realizan las consiguientes recomendaciones, ello no puede conducirle a calificar como irregulares los convenios suscritos sin dicha habilitación específica cuando la actuación de los gestores tiene el respaldo de una interpretación razonable de la legalidad aunque no se comparta. Independientemente de ello, en aquellos supuestos, en los que por razón de su objeto lo procedente hubiera sido utilizar el contrato, ni siquiera es planteable la cuestión de la habilitación.

El apartado 2 del art. 3 del TRLCAP, tras establecer que los negocios y contratos recogidos en el apartado anterior se regirán por sus normas especiales, determina que para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse se aplicarán los principios del TRLCAP. Tales principios, que se formulan en su art. 11.1, son los de «publicidad y concurrencia, salvo las excepciones establecidas por la presente Ley y, en todo caso, a los de igualdad y no discriminación». Ahora bien, como ha señalado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA), es «muy distinto… la aplicación de principios de la aplicación concreta de preceptos» (Informe 42/98, de 16 de diciembre). El principio, al contrario que la regla, es susceptible de aplicaciones diversas, en cuya elección goza de discrecionalidad el gestor público.

De otra parte, a la hora de valorar si se aplican los principios que rigen en la contratación, es preciso considerar la posible existencia de supuestos de excepción, análogos a los que se contemplan en la legislación contractual, como pudiera ser la existencia de un único sujeto con el que poder formalizar el convenio. Del mismo modo, podría considerarse excluida la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia en aquellos casos en los que el valor de la prestación prevista en el convenio fuera de importe inferior a la establecida para los contratos menores, en virtud de la excepción contemplada en el art. 56 del TRLCAP, al que se remite el artículo 11.1. En efecto, no sería razonable la aplicación sin excepción de los principios de concurrencia y publicidad a todos los convenios de colaboración, con independencia de su importe, mientras que no serían de aplicación a los contratos administrativos análogos.

Las expresadas excepciones inevitablemente han de examinarse caso por caso, apreciando las circunstancias concurrentes, y sin olvidar que, como afirma el Tribunal Supremo, «ello no quiere decir que fuera de tales supuestos excepcionales quepa obviar su cumplimiento mediante la utilización de la fórmula «convenio de colaboración» en lugar de la de contrato administrativo» (STS de 18-2-2004, fundamento de derecho 2.º).

B) Legislación de procedimiento administrativo

La LRJ-PAC se ocupa en su Título I de la regulación de los convenios de colaboración entre Administraciones Públicas. Tal regulación no afecta, empero, a los convenios celebrados con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado y, consecuentemente, no resulta aplicable en la presente fiscalización. No obstante, los convenios con particulares también son objeto de atención en su artículo 88 bajo la rúbrica de «terminación convencional», rúbrica inadecuada ya que la regulación se extiende también a convenios que no ponen término al procedimiento. Pues bien, este precepto, que encuentra su correspondencia en el art. 4 TRLCAP, autoriza a las Administraciones Públicas a celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos, con personas tanto de derecho público, como de derecho privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico, ni versen sobre materias no susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado. Estos negocios jurídicos tendrán el alcance, los efectos y el régimen jurídico que en cada caso prevea la disposición que los regule. La norma añade que pueden tener la consideración de finalizadores de procedimientos administrativos, o bien insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin. Se regula además el contenido mínimo de estos instrumentos (identificación de las partes, ámbito

personal, funcional y territorial, y plazo de vigencia), se dispone su publicación o no según la naturaleza del instrumento y las personas a las que estén destinados y se señala que los mismos no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos, ni de las responsabilidades de autoridades y funcionarios respecto del funcionamiento de los servicios públicos.

La remisión de la determinación del alcance, efectos y régimen jurídico de cada uno de estos instrumentos a la disposición que lo regule replantea la cuestión antes abordada, en relación con el art. 3 TRLCAP, sobre si son necesarias habilitaciones legales específicas para posibilitar su celebración o si, por el contrario, pueden ser aplicadas directamente las previsiones contenidas en el artículo 88 LRJAP-PAC, sin que se ofrezca tampoco una solución clara.

Con independencia de ello, habrán de tenerse en cuenta las normas de general aplicación a los expedientes administrativos, que resulten aplicables en la presente fiscalización (p. ej., arts. 68 y 69 LRJAP-PAC).

C) Legislación presupuestaria

Junto a la normativa administrativa es necesario referirse a la presupuestaria, por cuanto todos los convenios objeto de esta fiscalización son generadores de gasto.

En la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, se contienen diversos preceptos de específica y común aplicación a los convenios de colaboración. Así, el art. 26, al referirse a los principios y reglas de la programación presupuestaria, señala, en su apartado 2, que deberán valorarse las repercusiones y efectos de los convenios de colaboración, que se supeditarán de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales.

De otra parte, el art. 74.5 LGP, en su redacción vigente en el periodo fiscalizado, exigía la autorización del Consejo de Ministros cuando el gasto que se derivara de los convenios de colaboración fuera de cuantía indeterminada o hubiera de extenderse a ejercicios posteriores. Se añadía que, con carácter previo a la suscripción del convenio, se había de tramitar el expediente de gasto, en el cual figuraría el importe máximo de las obligaciones a adquirir, así como, en el supuesto de gastos plurianuales, la distribución por anualidades[12].

Otra cuestión a la que es obligado hacer referencia es la relativa a los créditos a los que debe hacerse la imputación del gasto, atendiendo a la clasificación económica, aspecto en el que se observa no poca inseguridad, sobre todo cuando la alternativa se presenta entre imputarlos a créditos de transferencia o a créditos para gastos reales. En principio el recurso al instrumento del convenio no es determinante de la imputación, lo que estará en función de la naturaleza del gasto que genere. En este sentido, considerando que el crédito de transferencia está destinado a recoger pagos sin contrapartida y que las subvenciones, al ser disposiciones dinerarias sin contraprestación (aunque con cargas) (art. 2.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones —LGS—), son imputables a tales créditos, el criterio determinante para la imputación debe estar en función de quien resulte ser titular del bien o servicio, objeto del convenio. Si la Administración es titular único o cotitular del resultado o si el convenio tiene por objeto la prestación de un servicio de interés general a la sociedad, el gasto deberá ser considerado como gasto real; por el contrario, si la titularidad es de la parte privada, el gasto debe considerarse de transferencia.

D) Otras normas de alcance general

Además de en las disposiciones anteriores, se contienen normas aplicables a los convenios de colaboración celebrados por la AGE con personas físicas o jurídicas sometidas al derecho privado en la legislación de organización y funcionamiento de la Administración y en la legislación sobre subvenciones.

En lo que se refiere a la primera, los convenios de colaboración son objeto de atención, desde la perspectiva competencial, en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), cuyo art. 13.3 atribuye a los Ministros la competencia para la celebración de convenios, salvo cuando éstos correspondan al Consejo de Ministros. Del mismo modo, el artículo 14.6 incluye, entre las competencias que corresponden a los Secretarios de Estado, la relativa a la celebración de los convenios no reservados al Ministro del que dependan o al Consejo de Ministros.

Por último, hay que destacar la LGS, que recoge ciertas normas de aplicación a numerosos convenios con particulares. Entre ellas, destaca la contemplada en el art. 28.1, a cuyo tenor los convenios a través de los cuales se canalicen las subvenciones de concesión directa establecerán las condiciones y compromisos aplicables. Además, los convenios serán el instrumento habitual para canalizar las subvenciones previstas nominativamente en los PGE. Por su parte, el artícu-

[12] Debe señalarse que, si bien esta disposición es aplicable, en los términos reseñados, a los convenios objeto de la presente fiscalización, ha sido modificada por la disposición final novena, número cinco, de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de PGE para el año 2007. De esta forma, en lo que ahora interesa, a partir de la entrada en vigor de esta modificación, la autorización del Consejo de Ministros queda referida a los convenios de colaboración cuando el importe del gasto que de ellos se derive sea superior a doce millones de euros. Asimismo, se requerirá autorización del Consejo de Ministros para modificar los convenios que hayan sido autorizados por dicho Consejo, cuando las modificaciones supongan la alteración del importe global del gasto o del destino concreto del mismo. La autorización del Consejo de Ministros implicará la aprobación del gasto. Se determina, por último, que, con carácter previo a la suscripción de cualquier convenio, se deberá tramitar el expediente de gasto, en el que figurará el importe máximo de las obligaciones a adquirir, así como, en el caso de gastos plurianuales, la distribución por anualidades. Si resultara preceptiva la autorización del Consejo de Ministros, la tramitación del expediente de gasto se llevará a cabo antes de la elevación del asunto a dicho Consejo.

lo 16 trata también de los convenios con entidades colaboradoras en la gestión de subvenciones, previendo que en el mismo se regularán las condiciones y obligaciones asumidas por éstas y, entre otros extremos, el plazo de vigencia, la modificación, la prórroga y la duración total, así como su contenido mínimo. Se prevé asimismo que si las entidades colaboradoras son personas sujetas al derecho privado, se seleccionarán previamente mediante un procedimiento sometido a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación y la colaboración se formalizará mediante convenio, a no ser que por el objeto de la colaboración sea de aplicación plena el TRLCAP.

El desarrollo reglamentario de los citados preceptos se ha llevado a cabo por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (RLGS). No obstante, este Reglamento, habida cuenta de su fecha de aprobación, no estaba vigente en el ámbito temporal de esta fiscalización. Durante el período fiscalizado estuvo vigente, en la medida en que no fuera contrario a los preceptos de la LGS, el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, aprobado por el Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre. En este Reglamento se determinaba que las subvenciones previstas en convenios celebrados con entidades de derecho público y sociedades estatales se concederían de acuerdo con lo establecido en aquéllos y, en defecto de normativa específica, con las disposiciones del Reglamento. Por su parte, el art. 7 regulaba la terminación convencional del procedimiento de concesión, que podía producirse cuando las normas reguladoras de la subvención lo previeran, atendida su naturaleza y el número y circunstancias de los posibles beneficiarios. Esta forma de finalización del procedimiento tenía que respetar tanto el objeto, las condiciones y la finalidad de la subvención, como los criterios de valoración establecidos respecto de las solicitudes.

II.2 Instrucciones internas

Algunos Departamentos ministeriales, como Trabajo y Asuntos Sociales o Defensa, disponen de normas, publicadas en el Boletín Oficial del Estado (BOE), en las que se regula la actividad convencional desarrollada por ellos. En el caso de los convenios de colaboración que son objeto de la presente fiscalización existen instrucciones internas, tanto en el Ministerio de Fomento como en el de Sanidad y Consumo. Dado que estas instrucciones no han sido objeto de publicación en el BOE han sido facilitadas al equipo fiscalizador, que las ha tenido en cuenta en el desarrollo de los trabajos de fiscalización.

A) Ministerio de Fomento

El Ministerio de Fomento cuenta con una Orden, comunicada, de 14 de septiembre de 2005, que regula la tramitación y registro de los convenios de colaboración y acuerdos internacionales. En esta disposición, se hace referencia a la normativa de aplicación; se contemplan los trámites de los convenios de colaboración con comunidades autónomas o con las ciudades de Ceuta y Melilla; se regula la tramitación de otros convenios de colaboración, en los aspectos relativos a la competencia para la firma, el contenido y elaboración del proyecto y la tramitación e informes; se recogen reglas para la celebración de acuerdos y convenios de alcance internacional; se contempla la tramitación del expediente de gasto de todos los convenios; se hace referencia a la remisión de la documentación; y se incluyen, por último, previsiones sobre el registro de los convenios suscritos.

No obstante, es necesario señalar que, al abarcar esta fiscalización los convenios celebrados en los años 2004 y 2005, la Orden no resulta de aplicación a muchos de los supuestos examinados, habida cuenta de su fecha.

B) Ministerio de Sanidad y Consumo

En el ámbito del Ministerio de Sanidad y Consumo, se dictó una Orden, tampoco publicada, en fecha 22 de enero de 2003, por la que se establecieron las instrucciones a seguir por dicho Ministerio y sus organismos autónomos para la celebración de convenios de colaboración. No obstante, en la actualidad, se aplica la Instrucción de la Subsecretaría de 21 de octubre de 2005, que ha sustituido a la anterior. Dado que el ámbito de la fiscalización se extiende a los convenios celebrados en los años 2004 y 2005, será de aplicación una u otra disposición, según la fecha de suscripción del instrumento convencional.

En la Orden de 22 de enero de 2003 se contemplaban el régimen jurídico y el ámbito de aplicación; la tramitación de los convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas; la tramitación de los convenios con otras Administraciones públicas y demás entidades públicas, así como con personas sujetas al Derecho privado; la suscripción de los convenios; la publicación, en su caso, del convenio en el BOE y su remisión a la Secretaría de Estado de Organización Territorial del Estado; el registro de los convenios; y el seguimiento de los mismos.

Por su parte, la Instrucción de la Subsecretaría de Sanidad y Consumo, de 21 de octubre de 2005, establece el procedimiento a seguir por el Ministerio y sus organismos autónomos para la celebración de convenios de colaboración, regulando sucesivamente el ámbito de aplicación y el régimen jurídico; la tramitación de los convenios de colaboración; la suscripción de los mismos; su publicación; el registro; y el seguimiento.

En relación con todo ello, el art. 1.1.a. del Real Decreto 1555/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, encomienda a la Dirección Gene-

ral de Cohesión del Sistema Nacional de Salud y Alta Inspección las funciones relativas a la tramitación y seguimiento de los convenios.

III. RESULTADOS OBTENIDOS

Los resultados de la fiscalización se exponen agrupados en las dos grandes áreas a cuyo examen se han orientado los trabajos: la relativa a la tramitación de los expedientes administrativos, desde su inicio hasta la formalización del convenio, y la relativa a la ejecución de lo convenido. Dentro de cada área se presentan separadamente los resultados obtenidos en el Ministerio de Fomento y en el Ministerio de Sanidad y Consumo y sus respectivos organismos autónomos. No obstante, dentro de Fomento se ha diferenciado el CEDEX. Como se ha indicado con anterioridad, la actividad convencional desarrollada por esta entidad durante el periodo fiscalizado (33 de los 50 convenios celebrados por el Ministerio de Fomento y sus organismos autónomos corresponden al CEDEX) y sus singularidades, que quedarán reflejadas más adelante, han aconsejado que se haga un tratamiento específico del mismo dentro de este informe.

III.1 Análisis de los expedientes administrativos

III.1.1 Introducción

El análisis de los expedientes administrativos presenta diversas facetas, en parte, comunes a todo expediente y, en parte, específicas de los convenios.

Como punto de partida de la fiscalización se ha tratado de determinar si resultaba procedente el empleo del convenio para, a continuación, valorar en qué medida se cumplen las exigencias de su normativa específica, si la hay, o, en su defecto, las normas comunes aplicables a las que se ha hecho referencia en el apartado II «Análisis del marco jurídico». Particular importancia reviste en este aspecto comprobar, en aquellos en que no existen normas específicas al respecto, la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia, así como los de igualdad y no discriminación, que se formulan en el TRLCAP (art. 11.1). Ciertamente, la exigencia de respetar los principios no reviste carácter absoluto. Así, tratándose de los principios de igualdad y de concurrencia, pueden existir supuestos en los que esté justificado prescindir de su aplicación, desde el momento en que pueden existir actividades o prestaciones que sólo puede realizar la persona física o jurídica con la que se pretende suscribir el convenio. Ahora bien, si se dejan de aplicar tales principios, cualquiera que sea el motivo, al constituir una excepción a la regla general recogida en el artículo 3.2 TRLCAP, la acreditación de las causas debería quedar plasmada en el expediente.

Con respecto a los convenios que se utilizan como instrumento para canalización de subvenciones, hay que distinguir dos situaciones distintas. En el caso de que las subvenciones estén previstas nominativamente en los PGE, el convenio es el instrumento habitual para su canalización, según previene el art. 28 LGS. En los demás supuestos, el procedimiento ordinario de concesión de la subvención es el de concurrencia competitiva (art. 22.1 LGS), que finaliza con una resolución, es decir con un acto unilateral de la Administración (art. 25). Por tanto, en este supuesto no será posible el empleo del convenio, a menos que se cuente con una previsión legal que excepcione el cauce normal. De otra parte, en caso de existir normativa específica que habilite el empleo del convenio, ello, de suyo, no supone que quede excepcionada la aplicación de los principios de «publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación» que rigen también en la gestión de las subvenciones (art. 8.3 LGS).

Se considerará, en segundo lugar, si en el expediente aparece justificada la necesidad a satisfacer y si se cumple la exigencia de que «su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales» (art. 3.1 TRLCAP). Claramente, el legislador no ha querido que, por la vía del convenio de colaboración, «huyan» de la aplicación de la Ley relaciones que pueden perfectamente articularse por la vía del contrato administrativo»[13]. Las comprobaciones realizadas sobre este aspecto se diversifican, pues, en dos vertientes: formal y material. Desde la perspectiva formal, se ha comprobado si quedan reflejados documentalmente, de manera adecuada y suficiente, los motivos que aconsejan utilizar la figura del convenio; desde la perspectiva material, si el objeto hubiera tenido encaje en alguno de los tipos de contratos contemplados en el TRLCAP o en leyes administrativas especiales.

El siguiente extremo que se ha comprobado es el de la competencia. Desde la perspectiva competencial, la atribución de competencias que hace la LOFAGE, a los Ministros y a los Secretarios de Estado se viene complementando, de conformidad con lo establecido en el art. 13 LRJ-PAC, con distintas normas de delegación. Por otra parte, no es infrecuente la modificación de la estructura organizativa de los distintos ministerios, creando nuevas unidades o haciendo desaparecer algunas de las existentes y reajustando la distribución de funciones entre todas ellas, lo que favorece la proliferación de normas sobre la materia aquí considerada, la cual a veces puede generar alguna confusión a la hora de determinar el órgano competente.

Con respecto a los trámites, las actuaciones se han dirigido, en primer lugar, a comprobar si se han cumplido los contemplados en las normas administrativas de alcance general. Entre ellos, si existe el acuerdo de iniciación del expediente, a que se refiere el art. 69 LRJAP-PAC, y si el contenido del convenio se ha acomodado a

[13] En este sentido, Informes 42/1999, de 12 de noviembre y 57/2003, de 30 de marzo, de la JCCA.

lo dispuesto en el art. 88.2 de la misma ley. De otra parte, se ha examinado si se ha dado cumplimiento a los trámites contemplados en las normas específicas que afectan a cada uno de los Departamentos Ministeriales que han sido objeto de la presente fiscalización.

Junto a los actos de trámite recogidos en unas y en otras disposiciones, se ha comprobado si se ha obtenido la autorización del Consejo de Ministros a que se refiere el art. 74.5 LGP, en los dos casos que allí se señalaban antes de la modificación introducida en el precepto por la LPGE para 2007.

Desde la vertiente del gasto que el convenio genera, se ha atendido tanto a si la imputación presupuestaria es adecuada como, sobre todo, a los criterios seguidos para fijar la cantidad que se compromete a aportar la Administración. Una de las lagunas más notables en la regulación de la figura del convenio, que afecta al interés público, en su concreción de interés de la Hacienda Pública, es precisamente la relativa a los criterios de determinación de la cuantía que se compromete a aportar la Administración y de la subsiguiente justificación del gasto y de la actividad desarrollada.

En relación con la primera de las cuestiones (la segunda se analiza en el apartado III.2), resulta obligado partir de un criterio que no parece que pueda ser cuestionado, aunque su aplicación práctica no siempre es fácil: tanto si la aportación pública tiene naturaleza de subvención como de gasto real, las inversiones a financiar no deben rebasar el valor de mercado.

Este criterio, en el caso de los convenios que canalizan subvenciones, viene impuesto en el art. 31 LGS como requisito para que el gasto sea subvencionable. Y la situación no difiere si la aportación pública se destina a la adquisición de bienes, servicios u otros gastos reales. Al convenio le son de aplicación, según se vio en su momento, los principios de la contratación pública. A tal efecto, en el art. 14.1 del TRLCAP se establece que «los órganos de contratación cuidarán de que el precio de los contratos sea el adecuado al mercado». Y, más allá de este precepto, sería contrario a la economía y eficacia en la ejecución del gasto que exige el art. 31.2 de la Constitución Española hacer pagos excesivos con respecto al valor de mercado de los bienes y servicios financiados. La discrecionalidad podrá darse a la hora de decidir el volumen o la proporción de la financiación pública, pero no podrá consistir en aplicar ésta a inversiones cuantificadas por encima de su valor.

De lo expuesto se deduce que, a la hora de cuantificar la aportación pública e incluso la privada, si la hubiera, habría de partirse de un estudio del valor real de la inversión y no constituiría una excepción a esta exigencia el que de la ejecución de la actividad se ocupara la parte privada del convenio. En aras de esta finalidad, los gastos deberían estimarse con criterios realistas y, en la medida en que, en el momento de la formalización del convenio, resultara imposible una estimación segura de la cantidad a aportar por la Administración, su importe debería quedar sujeto a liquidación en función de los gastos que se justificasen, sin perjuicio de la imputación de los costes indirectos que resultase procedente, con arreglo a criterios contables de general aceptación. Naturalmente esta segunda alternativa quedaría desvirtuada si la justificación se limita a una factura expedida por la parte privada por el importe de la aportación pública comprometida.

Teniendo en cuenta el carácter de muchos de los convenios que se suscriben, muy próximos a los contratos de consultoría, asistencia y servicios, podría servir de referencia a estos efectos lo dispuesto en el art. 220.2 TRLCAP, que obliga a establecer en el pliego de cláusulas administrativas particulares de dichos contratos el sistema de determinación del precio. El desarrollo de este precepto está constituido por el art. 197 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que define las modalidades de los distintos sistemas de determinación del precio: tanto alzado, precios unitarios, administración y tarifas. Determinado así el precio del producto, fruto de la colaboración, la fijación de la aportación financiera de la Administración sería una cuestión a decidir de forma discrecional en consideración al interés público perseguido.

III.1.2 Expedientes del Ministerio de Fomento

Los convenios suscritos por el Ministerio de Fomento y sus organismos autónomos durante el periodo fiscalizado han sido 50, habiéndose elevado la aportación estatal comprometida a 21.618.333,33 euros, si bien, como se ha indicado con anterioridad, los 33 suscritos por el CEDEX se analizan de forma separada, por lo cual dentro de este apartado se examinan sólo 17, siendo el importe de la aportación económica del Ministerio de 19.715.411,39 euros.

Como dato relevante a efectos de análisis hay que destacar que 9 de los 17 convenios suscritos han tenido por objeto canalizar subvenciones, ascendiendo la aportación total de la Administración a lo largo de la vida de los convenios a 7.066.153,82 euros, de los cuales 5, por importe de 6.637.253,82 euros, se han imputado al capítulo 7 «Transferencias de capital» y el resto al capítulo 4 «Transferencias corrientes». De estos 5 convenios, 4 tenían el respaldo de una asignación nominativa en los PGE. Los financiados con créditos para gastos reales han sido 8, de los cuales 7, por un importe de 12.548.257,57 euros, se han imputado al capítulo 6 «Inversiones reales» y 1, por 30.000,00 euros, al capítulo 2 «Gastos corrientes en bienes y servicios».

A) Procedencia del empleo del convenio

El primer extremo que se ha comprobado ha sido si existía algún título legal que habilitara de forma expresa la celebración de los convenios, habiéndose obtenido como resultado que en el Ministerio de Fomento no

existe norma específica que habilite para su celebración sin perjuicio del régimen especial de los imputados a créditos nominativos. En concreto, el examen de los expedientes arroja el siguiente resultado:

1. De los ocho convenios generadores de gasto imputado a los capítulos 2 ó 6 del Presupuesto, en seis no se hace mención de norma específica que habilite para la celebración (Mfo 04/30, 31, 33 y 05/7, 9, 10) y en dos se invoca el Real Decreto 1476/2004, de 18 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, el cual no deja de ser una norma de carácter organizativo, en la que se definen las competencias de las distintas unidades del mismo, pero que no puede considerarse como una norma específica habilitante para la celebración de convenios (Mfo 04/28 y 05/8).

La ausencia de norma habilitante o de un régimen jurídico específico a que aluden tanto el art. 3.1 d) del TRLCAP como el art. 88.1 de la LRJ-PAC, unida a la circunstancia de la injustificada omisión de concurrencia, en los casos que se indican más adelante, genera el riesgo de conceder un trato privilegiado a determinados sujetos cuya valoración se efectuó en el apartado II.1.B) de este Informe. Independientemente de ello, existen supuestos, que igualmente se indican, en los que por razón de su objeto lo procedente hubiera sido utilizar el contrato, por lo que ni siquiera es planteable la cuestión de la habilitación.

2. En el caso de los nueve convenios generadores de gasto imputados a los capítulos 4 ó 7 del Presupuesto (subvenciones) se presentan situaciones diversas. En cuatro de ellos (Mfo 04/29,32 y 05/11,12) la imputación se hace a créditos nominativos por lo que el empleo del convenio viene exigido por el art. 28.1 LGS.

Los cinco restantes (Mfo 04/34, 35 y 05/13, 14, 15) se suscriben en ejecución de las decisiones adoptadas por la Comisión Mixta creada por los acuerdos de colaboración, de 29 de diciembre de 2000 y de 28 de abril de 2005, entre los Ministerios de Fomento y de Educación, Cultura y Deporte (Ministerio de Cultura a partir de la reestructuración ministerial adoptada mediante Real Decreto 553/2004, de 17 de abril), para la actuación en el Patrimonio Histórico Artístico con el importe resultante del 1% sobre la contratación de obra pública realizada por el Ministerio de Fomento (en adelante, uno por ciento cultural)[14].

Los acuerdos de la Comisión Mixta establecían los procedimientos para la aplicación de los fondos, los programas en los que se pretendía actuar y la obligación de celebrar un acuerdo específico para cada una de las intervenciones, en el que se determinaría el sistema de colaboración, así como su contenido y presupuesto. Existen, por tanto, dos convenios en relación con la gestión de estas dotaciones: uno de carácter interadministrativo, entre los dos Ministerios citados, y otro con las entidades beneficiarias, que es el objeto de esta fiscalización. Pues bien, los acuerdos de esta Comisión carecen de naturaleza normativa, por lo que no pueden brindar respaldo legal al empleo del convenio. Es más, en la fecha en que se suscribieron había entrado en vigor la LGS, que establece como procedimiento ordinario de concesión, el de concurrencia competitiva, con el que resulta incompatible la vía convencional. No obstante, parece más correcto interpretar que la legislación aplicable era la anterior a la LGS, en virtud de la previsión de su disposición transitoria segunda, pues las actuaciones a financiar fueron acordadas por la Comisión Mixta con anterioridad a la entrada en vigor de la LGS; pero esta circunstancia no se aduce, de manera que se desconoce a qué legislación en materia de subvenciones, además de a la específica, consideraba la Administración que había de sujetarse el procedimiento de concesión, si al art. 81 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP) o a la nueva Ley. Ni en el citado art. 81 TRLGP ni en el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, de 17 de diciembre de 1993, entonces vigente, se regula la concurrencia competitiva como cauce ordinario de concesión, por lo que el convenio puede considerarse compatible con la legislación en materia de subvenciones, sin perjuicio de la necesidad de norma habilitante en los términos ya indicados.

3. En un expediente que se inicia de oficio, máxime si es generador de gasto, como es el caso de los aquí contemplados, lo adecuado sería que se justificara por el órgano competente la necesidad a satisfacer, tal como expresamente se prevé en el art. 67 TRLCAP respecto de los contratos administrativos, así como la procedencia de que ello se hiciera mediante este instrumento convencional. Pues bien, prescindiendo de los destinados a canalizar subvenciones nominativas, sólo en 4 de los 13 restantes expedientes analizados (Mfo 04/28, 32 y 05/7,12) existe un documento que expresamente tiene por objeto explicar la necesidad que se pretende satisfacer con el convenio, así como las razones para utilizar este instrumento jurídico en lugar de la vía contractual. En los demás expedientes, hay que deducir esta justificación del contenido de otros documentos que figuran en los mismos (v. gr: propuesta de gasto, antecedentes del convenio fiscalizado, actas de la «Comisión Interministerial para la coordinación del uno por cien cultural») o del texto del propio convenio, caso este último en el que manifiestamente no se cumple con su finalidad, por cuanto es el documento que pone fin al expediente, sin que pueda servir de fundamento de la conveniencia de su tramitación.

[14] Entre la fecha de ambos acuerdos, mediante el Real Decreto 1893/2004, de 10 de septiembre, se crea la «Comisión Interministerial para la coordinación del uno por cien cultural», integrada por diversos Departamentos ministeriales, entre ellos los dos citados, cuyas funciones básicas consisten en la elaboración de las directrices a las que deben ajustarse los planes anuales de actuación, así como en desarrollar las actuaciones pertinentes para la adecuada coordinación de los ministerios competentes, y velar por el cumplimiento de las obras y proyectos financiados con el citado uno por ciento cultural.

No obstante, y más allá de la existencia de una justificación formal, se ha comprobado, desde una perspectiva material, si el objeto del convenio es distinto de los comprendidos en los contratos, por no encajar en ninguno de los mencionados en el artículo 5 del TRLCAP o, en su caso, en normas administrativas especiales, lo cual sería determinante de la improcedencia de su empleo. A tal efecto, se han de diferenciar, una vez más, los nueve expedientes mediante los que se canalizan subvenciones y los ocho restantes, por el distinto régimen aplicable a unos y otros, según se ha expuesto con anterioridad.

Respecto de los segundos, se ha comprobado que en dos convenios la totalidad o parte de las actividades cuya realización se encomienda al particular podrían constituir el objeto de un contrato de los señalados en el artículo 5.2. TRLCAP (Mfo 04/31 y Mfo 05/7). Así, el celebrado en su momento por el Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General de la Vivienda —en la actualidad perteneciente al Ministerio de la Vivienda—, con el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España (CSCAE) (Mfo 04/31) tiene por objeto el desarrollo de la segunda fase del programa sobre edificación sostenible, y agrupa las tareas a realizar en cinco apartados distintos: las relacionadas con la participación en el Green Building Challenge (GBC), el desarrollo de una herramienta de evaluación ambiental de edificios, el análisis medioambiental de materiales y productos de la construcción, la elaboración de un Libro Blanco de la edificación sostenible en España y la creación y diseño del portal de edificación sostenible «e-sostenible». El convenio establece las responsabilidades de cada parte en relación con las actividades a realizar, aunque éstas son ejecutadas en su totalidad por el CSCAE, que recibe los fondos del Ministerio previa facturación y certificación de conformidad de los trabajos efectivamente ejecutados. Pues bien, las actividades mencionadas pueden calificarse como específicas de los contratos de consultoría y asistencia, definidos en el artículo 196 TRLCAP. Los compromisos del Ministerio son de índole material (la Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y el Urbanismo pone los medios materiales y humanos necesarios para aportar al Equipo Técnico toda la información disponible sobre el tema) o de índole financiera, consistente en una aportación económica, que se hace efectiva en función de los trabajos realizados y previa justificación. De los compromisos de índole material a cargo de la Administración se hace una estimación económica, sin que su coste o grado de realización queden acreditados con posterioridad.

Cabe plantearse, a la vista del contenido, si realmente se está ante un instrumento de colaboración distinto del contrato o de un verdadero contrato. Ciertamente los encargos, compromisos o prestaciones que asume la parte privada podrían ser objeto de un contrato administrativo. La duda es si las restantes condiciones, en especial las referentes a los compromisos que asume la Administración, desvirtúan su naturaleza contractual, situándonos en otro ámbito. Una interpretación laxa al respecto podría llevar a extraer del ámbito de la contratación prestaciones o servicios que constituyen su objeto propio con el riesgo añadido de infringir el Derecho comunitario. De hecho el TRLCAP (art. 3.1 c) fue objeto de una modificación a fin de evitar que se canalicen como convenios determinadas relaciones entre Administraciones Públicas si la materia sobre la que versen coincide con el objeto de los contratos administrativos.

Considera este Tribunal que no sería suficiente la mera declaración de la existencia de un interés compartido o la aportación por la Administración de medios existentes en sus dependencias o la constitución de un órgano conjunto para, a partir de esta base, canalizar por cauces no contractuales el pago de una cantidad a cambio de unas prestaciones que realiza la parte privada.

Por su parte, el convenio de colaboración celebrado por la Dirección General de Aviación Civil con Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A. (ISDEFE), sociedad estatal dependiente del Ministerio de Defensa, para la realización de trabajos relacionados con la regulación, control y seguimiento de la seguridad del tráfico aéreo (Mfo 05/7) tiene un objeto muy genérico, tal y como se explicita en la memoria justificativa del mismo, y no se materializa en trabajos concretos, los cuales se han de definir durante su vigencia, una vez conocida la necesidad real, y han de concretarse en «hojas de encargo», en las que se detallan las actuaciones a realizar en una materia específica (alcance, plazo, presupuesto, etc.). Las actividades incluidas en el convenio son de muy diferente naturaleza e incluyen desde las de soporte administrativo hasta las de consultoría de alto nivel; no obstante, encajan dentro del marco establecido en el art. 196.2 TRLCAP para los contratos de consultoría y asistencia, por lo que no se justifica la utilización del convenio como instrumento jurídico, con independencia de que determinadas actividades se ejecuten por grupos de trabajo integrados por personal de ambas entidades. (Mfo 05/7). Tal vez pudieran tener cabida también las relaciones con esta empresa en la encomienda de gestión del art. 3.1 l) del TRLCAP.

Con respecto a los convenios destinados a canalizar subvenciones nominativas, ninguna justificación especial requiere su empleo, por ser éste el instrumento que habitualmente ha utilizarse, de conformidad con el art. 28 LGS. En esta situación se encuentran los convenios celebrados con la Asociación de Padres de Alumnos del Centro de Educación Infantil del Ministerio de Fomento durante los años 2004 y 2005, por importes de 183.600 y166.520 euros respectivamente (Mfo 04/32 y 05/12) e incluso la prorroga, bajo la vigente LGS, del celebrado conjuntamente con diversas entidades, todas ellas pertenecientes al sector público, aunque no todas tienen naturaleza de Administración Pública: la Funda-

ción de los Ferrocarriles Españoles, la Agencia Española de Cooperación Internacional, y la Sociedad Estatal para la ejecución de Programas y Actuaciones Conmemorativas del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, S.A., para el establecimiento del denominado «Centro Iberoamericano para el Desarrollo del Transporte Terrestre (CIDITRANS)», convenio suscrito inicialmente en el año 1991 por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes con las mencionadas entidades y que se vienen prorrogando de forma tácita hasta la actualidad.

Por ultimo, hay que referirse a los convenios celebrados para materializar las subvenciones financiadas con el importe resultante del 1% sobre la contratación de obra pública realizada por el Ministerio de Fomento, cuyo empleo, si las subvenciones se consideran sujetas a las prescripciones de la LGS, era improcedente, y si se consideran sujetos al art. 81 TRLGP, debería haberse justificado (Mfo 04/34, 35 y 05/13, 14, 15).

B) Principios de publicidad y concurrencia

Con respecto a los ocho convenios generadores de gasto que se imputan a los capítulos 2 o 6 del Presupuesto, la inexistencia de normativa específica obliga a considerar si se aplican los principios de publicidad y concurrencia que rigen en la contratación pública. Pues bien, en ninguno de estos convenios consta que se hayan realizado actuaciones tendentes a promover la concurrencia de terceros distintos de aquellos con los que los convenios se suscriben. En algunos de ellos podrían darse, no obstante, circunstancias que justifiquen la elección directa de la entidad con la que se suscribe; sin embargo, de la existencia de tales circunstancias no se deja constancia formalmente en ningún expediente. Tal podría ser el caso del convenio de colaboración celebrado por la Dirección General de Aviación Civil con Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A. (ISDEFE), (Mfo 05/7), en el que bien podrían concurrir circunstancias excepcionales en materia de seguridad, que aconsejaran que su ejecución fuera realizada por el ISDEFE, pero no se hace invocación de las mismas.

El incumplimiento de los principios referidos cobra especial importancia en los convenios (Mfo 04/31 y Mfo 05/7) cuyo objeto puede considerarse incluido dentro del ámbito de aplicación del TRLCAP, a los que se ha hecho referencia más atrás.

En el caso de los convenios a través de los cuales se canalizan subvenciones, en los cuatro que se imputan a créditos nominativos (Mfo 04/29,32 y 05/11,12) la excepción a los indicados principios goza del respaldo que brinda la Ley de Presupuestos. Por el contrario, en lo que respecta al régimen de publicidad de los convenios celebrados para materializar los acuerdos de la Comisión Mixta para aplicación del uno por ciento cultural, antes citados, (Mfo 04/34, 35 y Mfo 05/13, 14, 15) se ha de señalar que en la reunión de 29 de diciembre de 2004 de la Comisión Interministerial se establecieron los requisitos de las solicitudes de financiación de proyectos y los «criterios de priorización» a efectos de selección. Dichos extremos se publicaron en el BOE mediante Orden del Ministerio de Cultura de 28 de febrero de 2005. Sin embargo no se realizan convocatorias públicas ajustadas a las prescripciones de la LGS, a cuyas exigencias en relación con la concesión de subvenciones no se acomoda plenamente la citada Orden, de naturaleza próxima a las bases reguladoras contempladas en el art. 17 LGS. Tampoco se sigue el procedimiento establecido en el art. 28 LGS en el supuesto de que se estimara que concurren circunstancias para la concesión directa. En el caso de que se considere que estas subvenciones se regían transitoriamente por el art. 81 TRLGP no era exigible la tramitación específica establecida en los preceptos citados de la LGS, pero sí los principios de publicidad, concurrencia y objetividad que se formulan en el apartado 6 de dicho artículo, por lo que también hubiera sido necesario en todo caso promover la concurrencia pública.

C) Competencias para la aprobación

De las comprobaciones realizadas resulta que todos los convenios aparecen suscritos por persona con competencia para ello, ya como titular, ya en virtud de delegación, si bien en ocasiones las delegaciones no dejan de resultar confusas, como consecuencia de la proliferación de actos de delegación no siempre acompañados de la clara revocación de otros anteriores[15], lo que

[15] La inconveniente proliferación y la falta de claridad que ello arrastra se desprenden de la cita de los actos de delegación que resultarían aplicables a la presente fiscalización, a cuyo efecto se sigue fundamentalmente la información proporcionada por el propio Ministerio de Fomento.

Así, la mención de estos actos puede comenzar por los relativos a los servicios comunes del Departamento. Entre ellos, destaca la Orden FOM/1121/2004, de 28 de abril, que convalidó las delegaciones del ejercicio de competencias en relación con dichos servicios, vigentes en la fecha de promulgación del Real Decreto 562/2004, de 17 de abril, que modificó la estructura del mismo. No obstante, y dado que esta disposición había suprimido la Dirección General de Organización, Procedimiento y Control, determinó que las delegaciones de competencias correspondientes al titular del Departamento, que habían sido efectuadas a favor del titular de la extinguida Dirección General, deberían entenderse hechas a favor del titular de la Subsecretaría, con ciertas excepciones que no afectan a la materia objeto de esta fiscalización.

Como consecuencia del empleo de la técnica de la convalidación, debe entenderse que continuaron vigentes las Órdenes de 25 de septiembre de 2000, 6 de noviembre de 2000 y 17 de septiembre de 2001.

Así las cosas, la Orden FOM/3564,de 19 de octubre, revocó las delegaciones de competencias contenidas en las de 25 de septiembre de 2000, 6 de noviembre de 2000, 17 de septiembre de 2001 y 28 de abril de 2004, determinando que quedaba delegado en la Subsecretaría el ejercicio de las competencias relativas a la aprobación y formalización de «convenios de colaboración y cooperación» con otros órganos de la AGE, con organismos o entes públicos y con entidades privadas, cuando afecten a las funciones de la Subsecretaría, de la Secretaría General Técnica, de la Dirección General de Programación Económica o de la Dirección General de Instituto Geográfico Nacional y, en cualquier caso, cuando deban financiarse con cargo a créditos del servicio presupuestario 01. No obstante si los convenios no excedieran de 3.000.000 euros, la delegación se entenderá efectuada, en la esfera de sus competencias, a favor del titular de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

En materia de transportes, la Orden de 27 de junio de 2000 delegó en los Directores Generales de Ferrocarriles y Transportes por Carretera, de la Marina Mercante y de Aviación Civil, en la esfera de sus respectivas competencias, la aprobación, suscripción y formalización de «convenios de cooperación» con organismos públicos, cuando el importe de los mismos no excediera

requiere, para valorar su vigencia, una ardua labor interpretativa, contra la claridad de la que deberían estar adornadas las normas de asignación de competencias. De otra parte, hay que señalar que en cinco convenios no se hace referencia a la norma donde se recoge la competencia para su suscripción, limitándose a mencionar el nombre y apellidos del firmante (Mfo 04/30), a citar su nombre y apellidos y el cargo que ocupa (Mfo 04/29, 33 y Mfo 05/11), o a expresar que es competente para ello, sin más especificaciones (Mfo 05/10).

En lo que a la competencia objetiva se refiere, y a tenor de lo dispuesto en el art. 1.1 del Real Decreto 1476/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, corresponde a éste la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de infraestructuras de transporte terrestre, aéreo y marítimo, de competencia estatal, y el control, la ordenación y la regulación administrativa de los servicios de transporte correspondientes, la ordenación y superior dirección de todos los servicios postales y telegráficos, el impulso y dirección de los servicios estatales relativos a astronomía, geodesia, geofísica y cartografía, y la planificación y programación de las inversiones relativas a estos servicios. También en lo atinente a esta competencia objetiva, de las comprobaciones realizadas se desprende que todas las actuaciones y actividades incluidas en los convenios encajan dentro del ámbito competencial del centro directivo que propone o formaliza el convenio. Puede, por tanto, concluirse que en ningún caso se ha producido una cesión o dejación de las competencias y responsabilidades que tienen atribuidas las distintas unidades orgánicas del Ministerio.

D) Tramitación de los expedientes hasta la formalización del convenio

Como se indicó con anterioridad, en el Ministerio de Fomento es la Orden comunicada de 14 de septiembre de 2005 la que recoge los actos de trámite específicos que han de seguirse, si bien, por la fecha en que fue aprobada, esta norma resulta exclusivamente de aplicación a cinco convenios fiscalizados (Mfo 05/7, 12, 13, 14, 15). Con anterioridad a esta Orden, no existía, en el ámbito de este Departamento ministerial, ninguna norma específica que fijara los procedimientos a seguir para la tramitación de este tipo de expedientes. A partir de las normas administrativas y presupuestarias de carácter general y de lo dispuesto en la citada Orden, en los casos en que resulta de aplicación, el examen de la tramitación de los expedientes de este Departamento pone de manifiesto los resultados que seguidamente se exponen.

1. En el plano de la legalidad administrativa, en sentido estricto, se aprecia que sólo en un expediente, el suscrito con la Asociación de Geógrafos Españoles (Mfo 04/28), consta resolución o acuerdo del órgano competente, mediante el cual se autoriza su iniciación, incumpliéndose en los demás casos lo establecido al respecto en los artículos 68 y 69 LRJ-PAC.

En relación con el contenido mínimo que, de acuerdo con lo establecido en el art. 88.2 LRJ-PAC, deben contener los convenios, cabe significar que no se ha detectado ninguna deficiencia en lo relativo a la identificación de las partes y al plazo de vigencia, excepto las que se exponen a continuación en relación con la prórroga de dos de ellos. Por el contrario, no consta en los expedientes analizados ninguna referencia a los ámbitos personales, funcionales o territoriales de los mismos; sin embargo, las deficiencias más destacables son las detectadas en la determinación del objeto, en la concreción de las actividades a realizar y en la ausencia de un marco que defina la titularidad de los resultados obtenidos en su ejecución y el derecho a utilizarlos, según se expondrá más adelante.

Por último, atendidas las circunstancias que concurren en su tramitación, ha de hacerse mención de dos convenios (Mfo 04/30 y 05/10) que estuvieron vigentes durante el período objeto de fiscalización, suscritos ambos por el Ministerio de Fomento, de una parte, y de otra, por la Federación Estatal de Metal, Construcción y Afines de la Unión General de Trabajadores (MCA-UGT), la Federación Estatal de Construcción y Madera de Comisiones Obreras (FECOMA-CCOO) y la Confederación Nacional de la Construcción (CNC), con objeto de promover diversas actuaciones de control y seguimiento en materia de prevención de riesgos laborales en las obras de infraestructura que desarrolle el Ministerio de Fomento.

El convenio original, antecedente de los dos mencionados, fue suscrito con fecha 26 de diciembre de 2002 y su vigencia estaba prevista hasta el 31 de dicho mes y año, si bien se contemplaba también su prórroga automática por períodos anuales. Con fecha 26 de abril de 2004 se suscribe una addenda al mismo (Mfo 04/30) cuyo objeto era la modificación del periodo de vigencia del original, sustituyendo su cláusula séptima por otra en la cual se estipulaba que «el presente convenio entrará en vigor al día siguiente al de su firma y tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2003…». Resulta, por tanto, modificada la fecha de finalización de la vigencia del convenio original en un documento formalizado en fecha posterior a aquélla.

de 100.000.000 pesetas. Esta disposición fue dejada sin efecto por la Orden FOM/3029/2004, de 21 de septiembre.

Por último, en materia de infraestructuras, la relación de disposiciones es ciertamente larga. Así, Pueden citarse la Resolución de 4 de junio de 1966, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes, que confirma delegaciones realizadas con anterioridad; la Orden de 31 de marzo de 1997; la Resolución de 23 de noviembre de 2000, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras; la Resolución de 17 de septiembre de 2002, de la citada Secretaría de Estado, que determina la continuidad de la vigencia de las delegaciones acordadas con anterioridad; la Resolución de 28 de abril de 2004, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, que vino a convalidar las delegaciones efectuadas por el titular de la anterior Secretaría de Estado, vigentes a la promulgación del Real Decreto 553/2004, de 17 de abril; y la Resolución de 19 de julio de 2004, de la mencionada Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, sobre delegación de competencias en materia del 1% cultural.

Además, por medio de esta addenda se modifica también el procedimiento para la tramitación de las prórrogas anuales, sustituyéndose la prórroga automática por la expresa, a cuyo efecto se fijan los dos primeros meses del año como periodo para la suscripción del correspondiente acuerdo de prórroga, lo que resulta improcedente, por la imposibilidad de prorrogar un instrumento ya extinto.

Por último, al amparo de la modificación a través de la addenda, se acuerda la prórroga del convenio original para el ejercicio 2004, resultando también anómalo dicho acuerdo, ya que, en ausencia de denuncia expresa del convenio original, el mismo estaba ya prorrogado, conforme a lo que inicialmente establecía la cláusula séptima.

La suscripción de la addenda tuvo por causa inmediata una observación de la intervención delegada sobre la improcedencia de la prórroga automática del convenio inicial.

El segundo de los convenios de colaboración se celebró con fecha 8 de noviembre de 2005 y su vigencia estaba prevista hasta el 31 de diciembre. La justificación, que se contiene en la propuesta de gasto y en la parte expositiva del convenio, va referida no tanto a la conveniencia de recurrir a este instrumento cuanto a la necesidad de alcanzar objetivos tales como reducir las altas tasas de siniestralidad laboral, la promoción de la mejora de los condiciones de seguridad y salud en los centros de trabajo, la garantía del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales en la ejecución de obras y servicios contratados por las Administraciones Públicas y la necesidad de establecer un nuevo diseño de la gestión de la prevención, de un carácter más dinámico.

De otra parte, hay que señalar también que el contenido de ambos convenios no parece armonizar adecuadamente con las funciones de algunos de los órganos gestores del modelo de prevención de riesgos laborales establecido por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre y, en su relación, con la existencia del órgano paritario de apoyo a la prevención de riesgos, previsto en el apartado cuarto del anexo de seguridad y salud del convenio colectivo de la construcción 2002-2006. Así lo pone de manifiesto la comparación entre las funciones atribuidas a los órganos previstos en la citada Ley y al órgano paritario establecido por el mencionado convenio colectivo con las actuaciones objeto de los convenios de colaboración, para cuyo desarrollo se crea una comisión consultiva de seguimiento, a la que se encomiendan funciones cuyo eje es la vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, como se desprende de la misma denominación de estos convenios. En efecto, en la parte expositiva del convenio de colaboración original, de 26 de diciembre de 2002, se justifica su celebración en la necesidad de impulsar la estipulación recogida en el apartado cuarto del convenio colectivo de la construcción 2002-2006, indicándose al respecto que los agentes sociales han puesto en funcionamiento el órgano paritario para la prevención en la construcción, establecido en dicha estipulación, cuyos fines y alcance pueden y deben extenderse a cualquier ámbito o subsector de la actividad constructiva. En consecuencia, el hecho de que ya se encontrase en funcionamiento este órgano paritario no parece guardar concordancia con la necesidad de crear un nuevo órgano para un ámbito parcialmente coincidente. A este respecto, la referida parte expositiva señala también que «la designación de los Delegados de Prevención…es uno de los derechos reconocidos a los trabajadores que más dificultades plantea para su ejercicio en el sector de la construcción», lo que se corresponde precisamente con la configuración del órgano creado por el convenio colectivo, como «órgano paritario de apoyo a la prevención de riesgos, fundamentalmente en las pequeñas empresas del sector que por su dimensión no encajan en los requisitos exigidos por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en cuanto a representantes de personal, delegados de prevención», señalándose a continuación que «su actividad se desarrollará en empresas o centros de trabajo que no dispongan de Delegado de Prevención, o Servicio de Prevención propio o contratado».

De otra parte, según las previsiones del convenio colectivo para el sector de la construcción 2002-2006, el órgano paritario se financiaría, entre otros recursos, con las subvenciones que se pudieran obtener de las Administraciones Públicas, además de estar integrado en la Fundación Laboral de la Construcción, que, a su vez, conforme al art. 112.2 del convenio colectivo, se nutriría fundamentalmente de aportaciones de dichas Administraciones. Consecuentemente, en ambos casos la financiación es, al menos parcialmente, pública.

2. En el plano presupuestario, se ha comprobado que en todos los expedientes, excepto en los convenios con la Asociación de Padres del Centro de Educación Infantil del Ministerio de Fomento (Mfo 04/32 y 05/12), figuran el correspondiente certificado de existencia de crédito y la propuesta y autorización del gasto, así como su correspondiente fiscalización cuando es preceptiva, elaborados con anterioridad a la celebración del respectivo convenio.

También se ha comprobado que la imputación presupuestaria no es la adecuada en seis expedientes, en cuatro de los cuales (Mfo 04/30, 33 y Mfo 05/7, 10) esta imputación se hace al capítulo 6 «Inversiones reales» pese a que por su naturaleza deben considerarse como gastos corrientes, imputables al capítulo 2 del presupuesto. Este es el caso de los convenios suscritos con las centrales sindicales y la patronal del sector de la construcción con objeto de promover diversas actuaciones de control y seguimiento en materia de prevención (Mfo 04/30 y 05/10); el convenio Mfo 04/33, suscrito con el CEDEX y varias asociaciones de empresas constructoras, cuyo objetivo es la edición del catálogo de una exposición de pintura, y el celebrado con el ISDEFE para la ejecución de actividades en materia de segu-

ridad de aviación civil, y en concreto en los aspectos relacionados con la regulación, control y seguimiento. En otro caso (Mfo 05/09), la imputación se realiza al capítulo 2 y no a créditos de transferencias, como sería procedente, si se considera que la titularidad de los resultados obtenidos con la financiación pública era de la parte privada. El convenio tenía por objeto colaborar con la Sociedad Española de Cartografía, Fotogrametría y Teledetección en el desarrollo del XXII Congreso Mundial de Cartografía, mediante la aportación de fondos para cubrir parte de los costes de organización y desarrollo del mismo, sin que el Ministerio tuviera la condición de entidad organizadora.

En los convenios de carácter plurianual o de cuantía indeterminada que, hasta la modificación recogida en la disposición final novena, apartado cinco, de la LPGE para 2007, requerían la autorización previa del Consejo de Ministros, conforme a lo que establecía el artículo 74.5 LGP, no se ha cumplido esta exigencia legal en varios expedientes, en los que dicho trámite se ha eludido mediante el fraccionamiento del gasto derivado del convenio en varios ejercicios. Esta situación se da en los siguientes casos:

— En dos expedientes (Mfo 04/34 y Mfo 05/15), cuyo objeto era subvencionar las obras de construcción de la Escuela Superior de Música Reina Sofía, en aplicación del uno por ciento cultural, el acuerdo de la Comisión Mixta Fomento-Cultura, de fecha 27 de septiembre de 2004, preveía que la subvención había de hacerse efectiva con cargo a tres presupuestos, pero finalmente se formalizan dos convenios distintos, uno para el ejercicio 2004 y otro para los ejercicios 2005-2006, pese a tratarse de una subvención destinada a financiar una obra única.

— En el convenio celebrado por la Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo con el CSCAE para el desarrollo de la segunda fase (2004) del programa sobre edificación sostenible 2003-2005 (Mfo 04/31) se produce un doble fraccionamiento. El primero se realizó ya en 2003 con la tramitación del convenio para el desarrollo de la primera fase del programa, correspondiente al citado ejercicio, y el segundo en 2004, al dejarse fuera del convenio las actuaciones a realizar durante el ejercicio 2005. Este fraccionamiento es tan patente que, por un lado, al convenio se adjuntan dos anexos, cuyo contenido no es otro que el programa sobre la edificación sostenible 2003-2005 (anexo I) y las actuaciones específicas a desarrollar en el ejercicio 2004 (anexo II), y, por otro, muchas de las actuaciones contempladas en el primero se desarrollan de manera ininterrumpida durante todo el periodo.

— Los convenios mediante los cuales se financia el funcionamiento del CIDITRANS son prórrogas anuales de carácter automático en aplicación de lo establecido en el apartado decimocuarto del original suscrito en 1991. En el período fiscalizado han dado lugar a dos expedientes anuales (Mfo 04/29 y Mfo 05/11). Este mecanismo de prórroga automática, sin limitación de ningún tipo, implicó de hecho sustraer a la aprobación del Consejo de Ministros un gasto de cuantía indeterminada, para lo que se exigía autorización en el art. 74.5 LGP.

3. No se puede dejar de hacer referencia al retraso que se ha producido en la tramitación de los expedientes relativos a las subvenciones concedidas al amparo de los acuerdos adoptados por la Comisión Mixta del Acuerdo de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Ministerio de Educación y Cultura para la actuación conjunta en el Patrimonio Histórico Español («Comisión Interministerial para la coordinación del uno por cien cultural» a partir del Real Decreto 1893/2004, de 10 de septiembre).

En efecto, los seis expedientes analizados, correspondientes a cinco proyectos diferentes, (Mfo 04/34, 35 y 05/13, 14, 15), fueron aprobados, en primera instancia, en reuniones celebradas durante 1998 y 1999, excepto en un caso, cuya aprobación inicial se acordó en 2003, resultando injustificado el retraso producido en la formalización de los correspondientes convenios y, por lo tanto, en el libramiento de la subvención aprobada, lo que sin duda derivó en un perjuicio directo en la consecución de los objetivos perseguidos por cada proyecto en particular y sobre los globales que se pretenden con la aplicación del uno por ciento cultural.

El Ministerio de Fomento justifica estos retrasos en la imposibilidad presupuestaria de abordar todos los proyectos que se aprueban al amparo de esta normativa, lo que obliga a priorizar unos proyectos en detrimento de otros, en función a veces de criterios de distribución territorial que no se especifican; o por las dificultades que presenta cada uno de ellos, derivadas de su complejidad técnica o de cualquier otro tipo (patrimonial, administrativa, etc.). No obstante, la insuficiencia presupuestaria debería llevar a desestimar a los que no tuvieran cabida en los créditos disponibles del ejercicio o, en su caso, dentro de los límites establecidos para los compromisos de gasto de carácter plurianual.

4. Por último, con respecto al cumplimiento de la Orden comunicada de la Ministra de Fomento, de 14 de septiembre de 2005, por la que se dictan normas sobre la tramitación y registro de los convenios de colaboración y acuerdos internacionales celebrados por el Ministerio de Fomento, aplicable a los cinco expedientes (Mfo 05/7, 12, 13, 14, 15) que se formalizaron con posterioridad a su entrada en vigor, se advierte la ausencia de la autorización previa de la Ministra al proyecto de convenio, tal y como se establece en el punto III.3.1 de la citada orden, si bien todos fueron firmados por la propia titular del Departamento, menos uno, que fue suscrito por la Subsecretaria (Mfo 05/16). Respecto del resto de requisitos incluidos en dicha orden, no se ha encontrado ningún incumplimiento.

E) Análisis especial de la determinación del objeto y de los criterios en que se fundamenta la cantidad que se ha comprometido a aportar la AGE

Los convenios celebrados por el Ministerio de Fomento presentan una gran heterogeneidad de planteamientos en los dos aspectos a que se refiere este epígrafe, resultando difícil encontrar un elemento común entre ellos. En todo caso, se echa de menos la definición o establecimiento por el Ministerio de pautas a seguir. La Orden comunicada de 14 de septiembre de 2005, a la que se ha hecho referencia con anterioridad, se limita a regular aspectos formales, con olvido de los de carácter sustantivo. En líneas generales, en los convenios suscritos, es escasa la especificación de las actuaciones a ejecutar, ya que en la mayoría de ellos se realizan descripciones genéricas de las mismas, faltando el nivel de concreción suficiente para determinar con precisión su verdadero alcance y la adecuación del importe que aporta la Administración. Algunos casos significativos son los siguientes:

— Un primer caso a considerar es el de los convenios que tienen por objeto canalizar las subvenciones a favor de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, en su calidad de secretariado permanente del CIDITRANS, y responsable de organizar y ejecutar las actuaciones planificadas para cada año (Mfo 04/29 y 05/11). El crédito para este fin, como se ha indicado más atrás, figura nominativamente en los Presupuestos Generales de cada ejercicio. Su objeto consiste, según el texto del convenio original, firmado en 1991, en el establecimiento del Centro indicado, cuya naturaleza no se específica, y en financiar las funciones encomendadas a la Comisión que crea, consistentes fundamentalmente en la organización de acciones formativas, el impulso de reuniones de expertos y el desarrollo de investigaciones y estudios. La determinación concreta de las actividades a realizar se lleva a cabo por la Comisión, compuesta por representantes de los firmantes del convenio así como de otras entidades (RENFE y Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles). La secretaría permanente del CIDITRANS está encomendada a la Fundación de los Ferrocarriles Españoles.

En su cláusula décima, el convenio regula la estructura básica de las aportaciones al desarrollo de las actividades previstas, que se realizarían por las partes, comenzando por la AECI, cuya aportación consistiría en proporcionar, a través de uno de sus centros en Iberoamérica, los locales para la organización de las actividades formativas y de las reuniones, además de correr con los gastos de desplazamiento y estancia de los alumnos iberoamericanos que participaran en las acciones de formación. Asimismo, prestaría el apoyo de la infraestructura de dicho Centro para el establecimiento del fondo documental y estudiaría la posibilidad de conceder becas para un curso organizado en Madrid, con carácter anual, por la Fundación de los Ferrocarriles Españoles. De otra parte, la referida cláusula señala textualmente que «RENFE aportará a la Secretaría Permanente los recursos económicos necesarios para la cobertura de los gastos de personal y medios precisos para su desempeño, facilitará la participación del personal ferroviario experto necesario para la docencia en las actividades de formación, así como ayudas de viaje en territorio español para la realización de las visitas, estancias prácticas y cursos en España que se programen», lo que no deja de resultar anómalo, desde el momento en que RENFE no figura entre los firmantes del convenio. La explicación podría venir dada, aunque no justificada, por el hecho de la coincidencia en una misma persona del ejercicio de las presidencias de RENFE y de la Fundación de Ferrocarriles Españoles, o por la estrecha vinculación entre ambas entidades. En el convenio no se contempla ningún importe concreto, ni los criterios con arreglo a los cuales se ha de distribuir el gasto, distribución que queda pospuesta a su aprobación anual por la Comisión y a su posterior refrendo por los aportantes. La participación del Ministerio de Fomento se limita a cofinanciar las actuaciones previstas en el convenio y a formar parte de la Comisión organizadora de las mismas como se ha señalado anteriormente, librándose en cada ejercicio la cantidad prevista en los correspondientes PGE (Mfo 04/29 y Mfo 05/11). Con respecto a la prórroga de 2005, posterior a la entrada en vigor de la LGS, deberían haberse tenido presentes las exigencias de la misma en todos los aspectos, excepto en lo relativo a publicidad y concurrencia, única excepción inherente a las subvenciones con asignación nominativa (Así lo corrobora la previsión del art. 65.2 RLGS).

— Con respecto a los convenios celebrados por el Ministerio de Fomento con MCA-UGT, FECOMA-CCOO y CNC para la vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales en las obras de infraestructura financiadas con cargo a dicho Departamento (Mfo 04/30 y Mfo 05/10), y sin perjuicio de los problemas de armonización de las actuaciones objeto de los mismos con las atribuidas a otros órganos, a las que se hizo referencia en el apartado II.1.2.D, el vigente durante 2004 fijaba su importe en función del número de expertos aportados por los sindicatos, sin explicitar la dedicación de cada uno de ellos a la ejecución de las actividades contempladas, además de otra cantidad en concepto de gastos de manutención y desplazamiento. Por su parte, el formalizado con fecha 8 de noviembre de 2005, donde se recogen las mismas obligaciones para los citados sindicatos, establece que las cantidades previstas en el convenio se determinan a tanto alzado y comprenden la totalidad de los gastos que tenga que hacer cada sindicato para llevar a cabo el objeto del convenio. Dada la naturaleza de las actividades, lo procedente hubiera sido que el importe abonado a éstos se fijara a partir de un análisis de la dedicación real de los expertos aportados para la ejecución de las actividades incluidas en el convenio, teniendo en cuenta

lógicamente aquellos gastos adicionales en los que pudieran incurrir para su realización (desplazamientos, alojamiento y manutención). La falta de rigor en la determinación tanto del objeto como del importe es confirmada por el hecho de que, habiendo entrado en vigor el día siguiente a su formalización, es decir, el 9 de noviembre del año 2005, las cantidades a satisfacer por la Administración por este año son idénticas a las que se satisfacen para todo el año 2006 (600.000 euros anuales); no obstante, debe señalarse que sea porque se pretendiese cumplir un compromiso verbal, sea porque se aceptase tácitamente la prórroga del convenio vigente en 2004 (no consta la existencia de la prórroga expresa que era necesaria según se indica en el punto III.1.2.D.1 anterior) hay datos en el expediente que prueban que durante el año 2005 MCA-UGT y FECOMA-CCOO desarrollaron las actividades propias del convenio con una amplitud mayor incluso que la máxima anual contemplada en él (idéntica para cada uno de los años 2005 y 2006), que constituía el límite superior de pago. El importe pagado respetó este límite.

— El convenio suscrito con el CSCAE (Mfo 04/31) establece «los objetivos, las tareas y el presupuesto» correspondiendo al Colegio «poner los medios materiales y humanos» para una parte de las tareas y a la Dirección General para otra. Las aportaciones respectivas, que se hacen efectivas al propio Colegio en la cuantía presupuestada, se valoran en 114.340 y 295.390 euros, sin que tengan por soporte una referencia a perfiles profesionales ni una relación tiempo/coste unitario, ni se conozcan los criterios en cuya virtud se fija una cantidad y no otra. Tampoco se establece la necesidad de mantener la proporcionalidad de las respectivas aportaciones con respecto al costo final de las tareas, por lo que ésta circunstancia no se tuvo en cuenta al satisfacer la aportación pública, desconociéndose en consecuencia si ésta es superior o inferior a la que hubiera procedido en el caso de haberse establecido unos criterios previos en la forma señalada.

— En el convenio celebrado con ISDEFE, sociedad mercantil perteneciente al Ministerio de Defensa, en materia de seguridad de la aviación civil (Mfo 05/7), las actividades son muy genéricas, sin perjuicio de su concreción posterior en las «hojas de encargo». Su importe inicial es estimativo, si bien el definitivo se determina aplicando honorarios por tarifas (coste/hora por categoría del personal). Es decir, el convenio queda configurado como un acuerdo marco, valorado con base en unas prestaciones estimadas, donde se define un escenario de tarifas unitarias, que se materializan posteriormente en las «hojas de encargo». Ahora bien, pese a su inconcreción inicial, la metodología puede ser adecuada en orden a la determinación de la cuantía final, siempre que las tarifas vayan precedidas de los correspondientes estudios económicos.

— En los convenios con la Asociación de Geógrafos Españoles para financiar actividades a desarrollar por ésta y con la Sociedad Española de Cartografía, Fotogrametría y Teledetección, relativas al desarrollo del XXI del Congreso Mundial de Cartografía (Mfo 04/28 y 05/9), se fijan unas aportaciones públicas cuya cuantía carece de una justificación objetiva, de manera que su importe podía haber sido superior o inferior al efectivamente fijado. Todo ello induce a pensar que el verdadero objeto del convenio era la canalización de una subvención o ayuda. A diferencia del caso del párrafo anterior no se contempla una liquidación con arreglo a tarifas o al coste efectivo final desconociéndose si éste fue inferior o superior a las aportaciones realizadas.

— En dos convenios (Mfo 04/9 y 05/8) el importe definitivo de la actividad a financiar había de quedar fijado tras la celebración de un contrato con un tercero al que se encargaba la ejecución de la actividad, objeto de los mismos. Sin embargo, en los convenios no se contienen previsiones sobre la forma de afrontar las desviaciones, tanto al alza como a la baja, que pudieran ponerse de manifiesto en la adjudicación o en la ejecución del contrato.

En los convenios que sirven como instrumento para materializar las subvenciones para obras financiadas con el uno por ciento cultural (Mfo 04/34, 35 y Mfo 05/13, 14, 15), el objeto queda delimitado en el correspondiente proyecto y la cuantía perfectamente definida a partir del presupuesto de la obra subvencionada. Tampoco cabe formular objeción desde la perspectiva de la determinación del objeto y de su cuantía al convenio con la Asociación de Padres del Centro de Educación Infantil del Ministerio de Fomento (Mfo 04/32 y 05/12).

III.1.3 Expedientes del CEDEX

El CEDEX, conforme al art. 1.1 de su estatuto, aprobado por Real Decreto 1136/2002, de 31 de octubre, es un organismo autónomo de los previstos en el artículo 43.1.a LOFAGE, adscrito orgánicamente al Ministerio de Fomento, a través de la Secretaría General de Infraestructuras, y funcionalmente a los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente en la esfera de sus respectivas competencias.

Los fines están recogidos en el artículo 3 del estatuto. Conforme a este precepto, son fines de la entidad obtener, estudiar y facilitar datos básicos de la naturaleza; mejorar la calidad de los materiales, elementos, técnicas, métodos y sistemas empleados e incrementar el conocimiento de los recursos naturales; contribuir a la funcionalidad, actualización tecnológica, seguridad y adecuación al medio ambiente y a la ordenación del territorio, de las infraestructuras y servicios; impulsar, promover, fomentar y realizar actividades de investigación científica y técnica y de innovación tecnológica, encabezando el avance del conocimiento; realizar tareas de asistencia técnica, con atención prioritaria a los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente y a las entidades y organismos de ellos dependientes; y pro-

mover y difundir la ciencia y la tecnología en los ámbitos nacional e internacional.

Por su parte, el artículo 4 del estatuto describe, de forma muy pormenorizada, las funciones de la entidad.

Como se ha indicado con anterioridad los convenios suscritos por CEDEX, objeto de esta fiscalización, han sido 33 de los 50 celebrados en el ámbito del Ministerio de Fomento ascendiendo la aportación económica del organismo a un total de 1.973.921,84 euros.

A) Procedencia del empleo del convenio

Aun cuando en ninguno de los 33 convenios suscritos por el CEDEX (27 en 2004 y 6 en 2005) consta referencia a normativa específica que pueda considerarse como habilitante para la celebración de los convenios, cabría apreciar una habilitación genérica en la función que le atribuye el art. 4, párrafo 12, del estatuto, que le asigna la de colaborar y fomentar la colaboración con otros órganos de las Administraciones públicas y con instituciones nacionales e internacionales en actividades de asistencia técnica, experimentación, investigación, desarrollo tecnológico e innovación y transferencia de tecnología. En consecuencia, ninguna necesidad existe de recurrir a una aplicación analógica del régimen establecido para los organismos públicos de investigación para justificar el empleo del convenio, como se propugna en alegaciones. Cuestión distinta es si, más allá de la existencia de esta habilitación genérica, resulta justificado su empleo a la vista de la necesidad a satisfacer y al margen de los supuestos en que el TRLCAP lo permite.

Desde una perspectiva formal, hay que significar que en ninguno de los expedientes analizados existe un documento específico que expresamente tenga por finalidad acreditar la conveniencia o razón de utilizar este instrumento jurídico en lugar de la vía contractual. Únicamente en la parte expositiva de los convenios se incorpora alguna consideración sobre las razones por las cuales es preciso celebrar el convenio, limitándose esta justificación, bien a afirmar la existencia de un interés compartido por las partes en la realización de las actuaciones contempladas en el mismo, o bien a señalar la necesidad de su ejecución para dar cumplimiento a las previsiones incluidas en los convenios suscritos previamente entre el organismo y los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente.

Considera este Tribunal que, siempre que el objeto del supuesto convenio coincida con el de un contrato administrativo, las condiciones subjetivas de la parte privada, tales como que se trate de una entidad no lucrativa, como es el caso de las fundaciones, o la existencia de cláusulas adicionales a las típicas de una determinada figura contractual, sin perjuicio de que su inclusión pueda encontrar amparo en el art. 4 TRLCAP, no lo sitúa fuera del ámbito de la contratación. Sólo una actuación conjunta de ambas partes para la consecución del objeto podría calificarse de convenio de colaboración. Un criterio distinto podría llevar a extraer del ámbito de la contratación prestaciones o servicios que constituyen su objeto propio. Consecuentemente, con el fin de valorar si era procedente el empleo, se ha comprobado si el objeto del convenio es distinto de los que son propios de los contratos, por no encajar en ninguno de los mencionados en el art. 5 del TRLCAP o, en su caso, en normas administrativas especiales.

Del examen de los expedientes, puede concluirse que sólo en tres de los 33 convenios analizados, (Mfo 04/21, 23 y Mfo 05/3) su objeto es claramente distinto del de los contratos administrativos. En los demás, es incuestionable la existencia de una contraposición de intereses y de un intercambio de prestaciones de carácter patrimonial entre las partes, abonando el CEDEX un precio cierto por la prestación, que podría constituir objeto de aquellos. En la mayoría de los casos, los convenios tienen por objeto la realización de estudios técnicos propios de los contratos de consultoría y asistencia, que, aun cuando aparecen denominados bajo la expresión «colaboración para el estudio conjunto» u otra similar, lo cierto es que normalmente se trata de encargos o de subcontratas para poder atender los trabajos que, a su vez, han sido previamente encargados al organismo. En efecto, 24 de los convenios concertados con entidades privadas tienen su origen en los denominados «convenios de ingresos» celebrados con los Ministerios de Fomento o de Medio Ambiente, en los que se establece la posibilidad de que los trabajos a realizar por el organismo se ejecuten con medios propios o través de colaboraciones con instituciones nacionales o internacionales con capacidad adecuada. Es obvio que esta última previsión no supone una habilitación para recurrir al convenio con particulares en los casos en que el ordenamiento jurídico veda esta posibilidad.

La estructura de los convenios responde por lo general al mismo modelo tipo. Su clausulado comúnmente consta de los siguientes epígrafes:

— Objeto del convenio. Se consigna en los términos indicados.

— Definición de los trabajos. Aparece una relación de los trabajos a realizar.

— Dirección del convenio y responsabilidad de los trabajos. Se conviene que el CEDEX designe al director y la otra parte a un responsable.

— Programa de actividades. Deberá elaborarlo el equipo de trabajo.

— Informe final. En él se describirán las tareas desarrolladas por la parte privada del convenio.

— Uso de los resultados de la colaboración. Serán de propiedad del CEDEX, que los utilizará para el cumplimiento de su previo convenio con la entidad que le hizo el encargo.

— Plazo de ejecución.

— Presupuesto. Se suele consignar el siguiente texto: «Para equilibrar las prestaciones realizadas en el

ámbito del presente convenio de colaboración, el CEDEX abonará a…. la cantidad de…».

— Forma de pago. Se hace un pago a la aceptación de los trabajos, pagos parciales mediante certificaciones y un pago final a la entrega del informe.

— Interrupción del convenio.

— Interpretación del convenio.

Si se atiende al contenido de lo pactado, puede observarse que el sujeto con el que se formaliza el convenio asume el compromiso de realizar unas tareas, únicas que aparecen valoradas en la memoria que se une al expediente a la que después se hará referencia, y que el denominado «presupuesto» es el importe resultante de la valoración de dichas tareas, que se satisface por el organismo antes o a medida que se realizan. El resultado de tales trabajos se entrega a CEDEX, que ostenta en exclusiva la propiedad del mismo. La enumeración de los trabajos a cargo de CEDEX, que no aparece valorada, no pasa de ser una declaración sin relevancia obligacional, sobre cuyos resultados carece de todo derecho, e incluso interés, la parte privada.

En un expediente (Mfo 04/20) su alejamiento de la figura del convenio es manifiesto, si se considera que tiene por objeto el suministro de equipamiento informático (hardware y software) para el laboratorio de Interoperatividad Ferroviaria del CEDEX, conclusión a la que conduce el propio informe presentado por la empresa AEA Technology Global, S.A., de fecha 30 de noviembre de 2004, en el que se detallan todos y cada uno de los suministros realizados en ejecución del convenio. En consecuencia, resulta inadecuada la utilización de la figura del convenio de colaboración, pues su objeto se corresponde claramente con el de los contratos de suministros contemplados en el TRLCAP, sin que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, las razones y circunstancias alegadas por el CEDEX sean suficientes para desvirtuar esta conclusión, si bien se considera que sí lo son para justificar la elección directa de la citada empresa en el convenio, y también lo hubieran sido para esa misma elección en el expediente contractual que hubiera procedido tramitar.

A la vista de lo expuesto en este epígrafe III.1.3.A), puede concluirse que la utilización, por el CEDEX, de la vía convencional tiene ordinariamente la consecuencia de la inaplicación de las exigencias propias de los contratos administrativos.

B) Principios de publicidad y concurrencia

Tal como se indicó en el apartado II.1. A) in fine, los convenios de colaboración se regulan por sus normas especiales, aplicándose los principios del TRLCAP para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse. Se trata, por tanto, de unos principios que en ausencia de normas específicas al respecto, como es el caso del CEDEX, son comunes a contratos y convenios. Ciertamente, tal como se indicó allí, el principio no exige aplicar las reglas que rigen en el ámbito contractual, pero, sin perjuicio de que la solución concreta deba ser decidida por cada órgano gestor, cuando consta que no se adopta ninguna solución de las posibles en orden a promover concurrencia no pueden considerarse satisfechas las exigencias legales al respecto. Estas exigencias no son desconocidas por el organismo, que deja constancia de ellas en una cláusula que se repite en todos los convenios.

Pues bien, en ninguno de estos convenios consta que se hayan realizado actuaciones tendentes a promover la concurrencia de terceros distintos de aquellos con los que los convenios se suscriben, ni se acreditan las razones que imposibiliten la concurrencia, ni constan los criterios utilizados para la elección de la persona física o jurídica con la que se celebra el convenio. Consecuentemente, la falta de aplicación de los principios indicados resulta injustificada. De hecho, se observa una fuerte concentración en los adjudicatarios. En 21 casos el convenio se celebra con Fundaciones vinculadas a siete Universidades y, dentro de ellas, con la Fundación Agustín de Betancourt se suscriben un total de 11.

En algunos casos podrían concurrir, no obstante, circunstancias que justifiquen la selección directa de la entidad con la que se celebre el convenio. Así sucede, en efecto, cuando, en razón de las actividades contempladas en el convenio, sólo resulta idónea la persona física o jurídica con la que se suscribe. Sin embargo, de la existencia de tales circunstancias no se deja constancia formalmente en ningún expediente.

Del mismo modo, y de acuerdo con las razones aducidas en el apartado II, dedicado al estudio del marco jurídico, podría considerarse excluida la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia en aquellos casos en que la aportación prevista en el convenio sea de importe inferior a la establecida para los contratos menores análogos. Esta circunstancia se da en siete convenios (Mfo 04/1, 2, 3, 5, 21, 26 y 05/6).

C) Competencia

El artículo 8.2 del estatuto del CEDEX atribuye al Director General la representación legal del organismo, así como el ejercicio de todas aquellas funciones de dirección, gestión y control no atribuidas a los demás órganos de gobierno de la entidad. De ello se desprende que la competencia subjetiva para suscribir los convenios de colaboración corresponde a este órgano directivo, sin perjuicio de que deba informar al Consejo acerca de los acuerdos y convenios de colaboración concertados en el ámbito internacional, en virtud de lo establecido en la letra e) del citado artículo.

En el curso de las comprobaciones realizadas, no se han detectado irregularidades en este punto y, en concreto, se ha verificado que:

— Todos los convenios están firmados por el Director general del organismo, en ejecución de las compe-

tencias asignadas por el artículo 8 del Real Decreto 1136/2002, de 31 de octubre, por el que se aprueba el estatuto del CEDEX.

— Todas las actuaciones y actividades incluidas en los convenios tienen cabida dentro del ámbito de las competencias del organismo, definido en los artículos 3 y 4 del citado Real Decreto.

— Del análisis del contenido de los convenios también puede concluirse que en ningún caso se ha producido una cesión o dejación de las competencias y responsabilidades que tiene atribuidas el CEDEX.

D) Tramitación de los expedientes hasta la formalización del convenio

Aunque la Orden comunicada de 14 se septiembre de 2005 del Ministerio de Fomento, reguladora de la tramitación de los convenios, no señala de forma expresa si es de aplicación a los organismos autónomos adscritos al mismo -como es el caso del CEDEX—, su lectura induce a pensar que no quedan sujetos, puesto que la orden no los menciona, mientras que alude de forma repetida a los «centros directivos» del Departamento, debiendo entenderse por tales los recogidos en el art. 6 LOFAGE. No existiendo norma específica, la tramitación de este tipo de expedientes se debe ajustar, sin más, a las normas administrativas y presupuestarias de carácter general. A partir de estas disposiciones, el examen de la tramitación de los expedientes de este Departamento pone de manifiesto los resultados que seguidamente se exponen.

1. Ante todo, y como cuestión previa, hay que subrayar el hecho de que 24 de los convenios examinados (Mfo 04/1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 25, 27 y Mfo 05/1, 2) tienen su origen en otros formalizados previamente entre el CEDEX y los Ministerios a los que está funcionalmente adscrito —Fomento y Medio Ambiente— y su finalidad no es otra que ejecutar, total o parcialmente, las actividades en ellos contempladas. Estos convenios —»de ingresos», en la terminología del CEDEX, en la medida en que por su ejecución percibe una aportación económica—, son convenios interadministrativos en los que se encomienda al organismo fundamentalmente la realización de actividades de asistencia técnica y de experimentación, investigación y desarrollo tecnológico dentro del ámbito competencial de los citados Ministerios, y podrían considerarse como «ordenes de servicio», por las cuales el CEDEX se compromete a realizar los trabajos incluidos en los mismos a cambio de una contraprestación económica. Se ha analizado si los convenios celebrados con entidades privadas por el CEDEX encajan en el marco fijado por los citados «convenios de ingresos», especialmente en lo relativo a su alcance y a la determinación de su coste, resultando que en 10 expedientes (Mfo 04/7, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 19, 25 y 27) se han detectado diferencias significativas entre los convenios objeto de fiscalización y los que se señalan como generadores de los mismos. En algunos casos no hay coincidencia ni en los objetos ni en las actuaciones previstas en ambos convenios y, en otros, el convenio original presenta un anexo con el detalle de las actuaciones específicas a realizar, sin que entre las mismas figuren las incluidas en el convenio fiscalizado. No obstante lo anterior, en algunos de estos casos, podría ocurrir que, existiendo correlación, la misma no resultara manifiesta a partir de la descripción literal de los objetos de ambos convenios, lo que debería salvarse con una descripción o explicación más pormenorizada de las actuaciones encomendadas a terceros, en aras de la transparencia en la gestión y como dato relevante a efectos de determinar si el gasto debe imputarse a operaciones comerciales o a créditos limitativos.

Respecto de la posible correlación de las estructuras de costes de ambos convenios, a la vista de los sistemas empleados para la determinación de las aportaciones en unos y otros, la comparación resulta de todo punto imposible. En los casos señalados en el apartado anterior, en los que ni siquiera hay coincidencia en las actividades a realizar, esta afirmación resulta evidente. En el resto de los casos, tampoco se aprecia esa relación. De hecho, los convenios fiscalizados pretenden, en todos los casos, la ejecución de una pequeña parte del original, y las actividades que incluyen, además de no ser una transposición literal de las de aquél, son ejecutadas conjuntamente por el propio CEDEX y el otro firmante del convenio.

2. En el plano formal, todos los expedientes se tramitaron por iniciativa propia del organismo, sin que conste resolución o acuerdo del órgano competente mediante el cual se autorizara su iniciación, de conformidad con lo establecido en los artículos 68 y 69 LRJ-PAC.

El contenido de los convenios se ajusta a lo establecido en el artículo 88.2 LRJ-PAC en lo relativo a la identificación de las partes, el ámbito personal, funcional y territorial del mismo, su plazo de vigencia y las personas a las que estuviera destinado, en la medida en que estas exigencias resultan aplicables.

3. En el plano presupuestario, el gasto se hace con imputación a operaciones comerciales, excepto en cuatro casos en los que se hace al capítulo 2. La aplicación no se considera correcta en un expediente (Mfo 04/4), considerado como una operación de carácter comercial, pues se formaliza para dar cumplimiento a los fines específicos del organismo y no se aprecia en él correlación con la ejecución de ningún convenio previo de carácter comercial. Así, a diferencia del resto de los convenios, en los que se hace referencia explícita en su parte expositiva al de ingresos que se pretende desarrollar, en el convenio aquí considerado se señala textualmente «que la finalidad de referido trabajo es atender al desarrollo de las actividades relacionadas con el comportamiento de buques atracados en cumplimiento de los fines propios del Organismo que tiene establecidos en el Real Decreto 1136/2002 de 31 de octubre, ...». Su imputación, por

tanto, debió hacerse al presupuesto de gastos de la entidad. Tampoco parece correcta la imputación como operaciones comerciales de los gastos generados en los convenios que, según se ha indicado anteriormente, ni por su objeto ni por las actividades que incluyen se corresponden, al menos aparentemente, con las del convenio de ingresos que dicen desarrollar (expedientes Mfo 04/7, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 19, 25, 27), pues ninguno de éstos se ordena a generar recursos para el organismo ni sus resultados se destinan al mercado. La inadecuación de la imputación presupuestaria en los casos indicados tiene una importancia que va más allá de lo formal, pues implica eludir el carácter limitativo y vinculante de los créditos presupuestarios[16].

En todos los casos, figuran el correspondiente certificado de existencia de crédito y la propuesta y autorización del gasto, elaborados con anterioridad a la celebración del respectivo convenio. Respecto de la fiscalización, ha de señalarse que el organismo está sujeto al régimen de control financiero permanente, definido en los artículos 157 a 161 LGP, por lo que este trámite no es de aplicación.

En ninguno de los convenios fue necesaria la autorización previa del Consejo de Ministros, por no concurrir las circunstancias previstas a la sazón en el art. 74.5 LGP.

E) Análisis especial de la determinación del objeto y de los criterios en que se fundamenta la cantidad que se ha comprometido a aportar la AGE

Como se ha indicado más atrás, en los convenios se indica su objeto, relacionándose los trabajos a realizar tanto por CEDEX como por el otro interviniente, y el presupuesto, que recoge el importe a satisfacer a este último.

Al expediente se une un documento, en el que se contiene la valoración de las tareas a realizar por la parte privada. Este documento, que no aparece suscrito por nadie, asigna a cada uno de los trabajos relacionados en el correspondiente epígrafe del convenio una valoración a tanto alzado, cuya suma coincide con la cantidad que se consigna en la cláusula «Presupuesto». No consta, por lo general, cómo se obtiene la cifra de la cantidad a aportar por la Administración, pues no se define el perfil técnico del personal que ha de desarrollar los trabajos, ni el tiempo de dedicación previsto, ni tarifas o referencias a valores de mercado (coste/hora por categoría de personal, costo de materiales…). En rigor, a partir de los datos contenidos en los expedientes, no es posible conocer por qué se fija una determinada aportación y no otra superior o inferior, lo que reviste especial importancia, al no existir una pluralidad de ofertas que permitan la depuración del precio.

Cabría destacar, en esta línea, el caso de dos convenios cuyo objeto ha sido el desarrollo de actividades de formación en el ámbito de la ingeniería geotécnica (Mfo 04/26 y 05/6), suscritos de forma sucesiva en los años 2004 y 2005, en los que se aprecia una coincidencia sustancial en las actividades a realizar. Se trata de las actividades de programación de la acción formativa planificada, «Master de mecánica del suelo e ingeniería de cimentaciones», entre las que se incluyen actividades de soporte para su desarrollo. Del análisis de dichas actividades, detalladas en los correspondientes informes elaborados por la entidad con la que se formaliza el convenio, cabe concluir que una parte de las mismas, en concreto la relativa al diseño del contenido del master —por una cuantía de 1.100 euros, equivalente a un 18% de la aportación total (6.000 euros)— es idéntica en ambos ejercicios sin que esta circunstancia haya sido tenida en cuenta al fijarse la aportación de la Administración.

Independientemente de ello, como se ha indicado anteriormente, en un total de 30 convenios el objeto está constituido por una clara contraprestación de carácter patrimonial, más propia de una relación contractual que de un instrumento convencional. En estos casos, de conformidad con el art. 202 TRLCAP, la valoración de los servicios debería responder a una estructura de costes basada en precios unitarios o en honorarios por tarifas, y únicamente «cuando no fuera posible o conveniente su descomposición», podría fijarse a tanto alzado.

En todo caso, tanto en el supuesto de utilizarse la vía contractual como la del convenio de colaboración, de haberse promovido la necesaria concurrencia pública, existiría una cierta garantía de que la aportación se ajustaba al mercado, lo que no ha sido el caso.

En suma, dadas las características de estos convenios, que en la mayoría de los casos tienen por objeto la realización de estudios de carácter técnico, las actividades a realizar se deberían describir con mayor detalle, delimitando con precisión los ámbitos de responsabilidades de cada una de las partes. También sería deseable la inclusión de una cláusula específica que definiera los perfiles profesionales del personal encargado de realizar los estudios técnicos, lo que incidiría en la calidad técnica de los mismos y sería un elemento decisivo en el cálculo del coste.

En los tres casos en los que, en función de la naturaleza de las actividades que se contemplan, está justificado el empleo del convenio como instrumento jurídico, tampoco existen estudios ni están definidos de una forma explícita los criterios por los cuales se determina la aportación realizada por el organismo, si bien aquí resulta más compleja la utilización de modelos basados en precios unitarios o en tarifas. En estas situaciones, puede estar justificada la determinación de la valoración del convenio mediante un sistema de reparto de los

[16] En alegaciones se manifiesta que la observación precedente tiene su origen en que en el convenio analizado no se ha incluido la referencia al convenio con Puertos del Estado, a cuyo cumplimiento se ordena, y figura por error que los resultados de la colaboración son para «fines propios». Como quiera que estos extremos no se han comprobado en el desarrollo de la fiscalización, ni se aporta con las alegaciones documentación acreditativa de tal explicación, el texto del proyecto no se ha modificado.

presupuestos de ejecución de las actividades a realizar de forma conjunta, pero sujeta a una liquidación final en función de los justificantes de gastos realizados y de los costes indirectos que resultaran imputables, siguiendo criterios de contabilidad de general aceptación. Se encuentran en esta situación los suscritos con la Fundación Centro Internacional de Hidrología Subterránea para la realización del 38.º Curso Internacional de hidrología Subterránea (Mfo 04/21); con la Fundación AENA y la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando para la organización conjunta de una exposición sobre la ingeniería civil en la pintura (Mfo 04/23), y con la Fundación de Ferrocarriles Españoles para la elaboración conjunta del guión de la serie de televisión «Vive la vía», mediante la cual se pretende resaltar el carácter histórico del patrimonio ferroviario reutilizado como vía verde (Mfo 05/3).

III.1.4 Expedientes del Ministerio de Sanidad y Consumo

Los convenios suscritos por el Ministerio de Sanidad y Consumo y sus organismos autónomos con entidades privadas durante el periodo fiscalizado han sido 25, habiéndose elevado la aportación estatal comprometida a lo largo de su vigencia a 5.732.417,00 euros.

Por tratarse de un dato relevante a efectos de análisis hay que destacar que 5 convenios han tenido por objeto canalizar subvenciones, ascendiendo la aportación total de la Administración a 3.797.060,00 euros, de los cuales uno, por importe de 3.500.000,00 euros, se ha imputado al capítulo 7 «Transferencias de capital» y el resto al capítulo 4. Todos estos aparecen imputados a créditos con asignación nominativa si bien en uno la dotación inicial fue incrementada mediante una transferencia de crédito que la elevó de 3.000 euros a 110.000.

Los financiados con créditos para gastos reales han sido 20, por un importe de 1.935.357,00 euros, que se han imputado en su totalidad al capítulo 2, y en concreto al concepto presupuestario 226.10 «Actividades a desarrollar mediante convenio».

Todos los convenios, excepto dos, aparecen suscritos con fundaciones u otras entidades no lucrativas. Esta circunstancia, sin embargo, no legitima por sí misma el recurso al convenio, ni la elección directa de la entidad con la que el convenio se formaliza.

A) Procedencia del convenio

El primer extremo que se ha comprobado ha sido si existía algún título legal que habilitara de forma expresa la celebración de los convenios habiéndose obtenido el resultado siguiente[17]:

1. De los convenios generadores de gasto imputado al capítulo 2 del Presupuesto, en un total de 12 (MSC 04/2, 3, 6, y MSC 05/1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 12), no se hace referencia a normativa específica de ningún tipo que habilite para su celebración. Cinco de estos convenios se celebran en desarrollo de acuerdos marco suscritos previamente por las partes, si bien cabe señalar que tampoco en éstos consta referencia ninguna al título habilitante (MSC 04/2, 3, 6 y MSC 05/3, 4). En este sentido, la existencia de una partida presupuestaria específica para los convenios, a la que se ha hecho mención anteriormente, no puede, de suyo, considerarse como norma que habilite para su celebración. No obstante, esta circunstancia puede interpretarse como expresiva de la necesidad o conveniencia de recurrir a este instrumento.

En dos convenios (MSC 04/1, 4) se cita el Real Decreto 1087/2003, de 29 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, el cual no deja de ser una norma de carácter organizativo, donde se delimitan las competencias de las distintas unidades del mismo, pero que en ningún caso puede considerarse como una norma específica habilitante para la celebración de convenios.

Finalmente en 4 convenios (MSC 04/5, 8 y 05/6, 10), se hace invocación de normativa habilitadora bien en el propio convenio ejecutivo bien en el convenio marco que desarrollan.

Así pues, la mayor parte de los convenios formalizados se han celebrado sin que existan las normas o régimen jurídico específico a que aluden tanto el art. 3.1 d) de la LCAP como el art. 88.1 de la LRJ-PAC, lo que unido a la circunstancia de la injustificada omisión de concurrencia, en los casos que se indican más adelante, genera un riesgo de conceder un trato privilegiado a determinados sujetos cuya valoración se efectuó en el apartado II.1.B de este Informe. Independientemente de ello, existen supuestos, que igualmente se indican, en los que por razón de su objeto lo procedente hubiera sido utilizar el contrato, por lo que ni siquiera es planteable la cuestión de la habilitación.

2. En el caso de los convenios generadores de gasto imputados a los capítulos 4 ó 7 del Presupuesto (subvenciones) (MSC 04/7, 9, 10, 11 y 05/13), como quiera que la imputación se hace a créditos nominativos, el empleo del convenio encuentra respaldo legal en el art. 28.1 LGS.

3. En un expediente que se inicia de oficio, máxime si es generador de gasto, como es el caso de los aquí contemplados, lo adecuado sería que se justificara por el órgano competente la necesidad a satisfacer, tal como se prevé en el art. 67 TRLCAP respecto de los contra-

[17] A la vista de las reiteradas alegaciones del Ministerio de Sanidad y Consumo sobre este extremo conviene precisar que, como se expone en el apartado II.1 A), in fine, aun cuando se informa de la existencia o inexistencia de título habilitante en todos los convenios por las razones allí expuestas, ello no implica que se consideren irregulares todos los que se suscriban sin habilitación expresa. Esto sólo ocurrirá cuando se excepcione el principio de igualdad mediante la concesión de ayudas singulares o el otorgamiento de un trato privilegiado al sujeto privado.

tos administrativos. Así lo recoge también la instrucción tercera, número 1, ambas de la Orden comunicada de 22 de enero de 2003, que establece que debe elaborarse una memoria en la cual se describan los antecedentes y los objetivos del convenio, las razones que justifican su celebración y los compromisos que en él se contemplan. En 22 de los 25 expedientes se acompaña la expresada memoria y en los tres restantes, aun cuando no se ha elaborado, hay que precisar que se trata de subvenciones, nominativas, en las que el convenio es obligatorio. De otra parte, la exposición de cada uno de estos tres convenios incorpora, con mayor o menor detalle, una información, que tiene por objeto establecer las condiciones para materializar subvenciones nominativas incluidas en los PGE para 2004.

4. Tampoco se justifica formalmente en los distintos expedientes la conveniencia o la razón para utilizar este instrumento jurídico en lugar de la vía contractual. No obstante, y más allá de la existencia de una justificación formal, se ha verificado, desde una perspectiva material, si el objeto del convenio es distinto de los comprendidos en los contratos, por no encajar en ninguno de los definidos en el artículo 5.2 TRLCAP o, en su caso, en normas administrativas especiales, lo cual sería determinante de la improcedencia de su empleo. A tal efecto, se han de diferenciar, una vez más, aquellos mediante los cuáles se canalizan subvenciones y los restantes, por el distinto régimen aplicable a unos y otros, según se ha expuesto con anterioridad. Los primeros quedan fuera de estas consideraciones, por venir impuesto por ley su empleo, sin perjuicio de la peculiaridad del suscrito con la Fundación para el Fomento de la Innovación Industrial (MSC 04/7), al que se hace referencia más adelante. Con respecto a los segundos cabe cuestionarse hasta qué punto, atendiendo a su objeto, no encubren auténticos contratos de consultoría y asistencia o de servicios, e incluso de suministro, sin perjuicio de la existencia de otras cláusulas que ciertamente no son propias de un contrato. Tampoco es ajena a la decisión de suscribirlo el prestar algún tipo de ayuda a la correspondiente entidad, tal como se confiesa en algunos de ellos. Así, en el convenio celebrado con la Fundación para el Desarrollo de la Investigación en Genómica y Proteómica (MSC 04/1) se expone que ésta no considera posible el desarrollo de sus fines fundacionales sin la necesaria colaboración de las instituciones públicas y privadas.

5. Respecto del contenido de los convenios, por lo general, en el clausulado, tras hacerse una referencia genérica al marco y a las áreas de la colaboración, se establecen los compromisos de la persona o entidad con la que el convenio se formaliza y los que asume el Ministerio de Sanidad y Consumo. El seguimiento del convenio se encomienda a una comisión en la que están representadas las partes.

Los compromisos del Ministerio son de índole material (proporcionar información, asesoramiento, datos, soportes técnicos, o prestar apoyo…) o de índole financiera, consistente en una aportación económica, que se hace efectiva en función de los trabajos realizados y previa justificación. Sólo en tres casos, (MSC 05/1, 5 y 7), se prevé una aportación económica por la parte privada, si bien aquélla parece responder más bien a una estimación de costes a su cargo, que no quedan acreditados con posterioridad o son objeto simplemente de una declaración, sin aportación de justificación alguna y sin comprobación por la Administración.

Fuera de los tres casos indicados, los compromisos de la parte privada se traducen en unas prestaciones, atendiendo a las cuales, y hecha abstracción de las restantes condiciones a las que se ha hecho referencia, resulta que en 9 expedientes (MSC 04/1, 2, 4, 6, 7, y 05/1, 3, 11, 12), su objeto es propio de alguno de los contratos definidos en el artículo 5.2.a) TRLCAP:

— En el caso de los cuatro convenios que a continuación se detallan (MSC 04/1, 2 y 05/1, 3), su objeto es la realización de estudios o informes de carácter técnico para su uso por la Administración, por lo que cabría calificarlos como contratos de consultoría y asistencia (art. 196.2 TRLCAP):

• El convenio celebrado entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Fundación para el Desarrollo de la Investigación en Genómica y Proteómica (MSC 04/1), tiene por objeto el asesoramiento y asistencia en el diseño, constitución y puesta en marcha del Banco Nacional de Líneas Celulares.

• El objeto de dos convenios (MSC 04/2 y 05/3), formalizados con la Fundación Parc Cientific de Barcelona, y tramitados como addenda al correspondiente acuerdo marco, es el estudio del impacto sanitario sobre la población de la zoonosis rábica en las colonias de quirópteros españolas.

• Por último, un convenio (MSC 05/1), celebrado con la Fundación Alternativas, tiene por objeto la colaboración en el desarrollo de investigaciones sobre materias relacionadas con el sistema sanitario español. Entre los temas contemplados, cabe destacar: los mecanismos de cooperación; la mejora de la calidad de la asistencia y de las prestaciones sanitarias públicas destinadas a las personas con discapacidad y a sus familias; las nuevas formas de gestión pública y privada en el sistema sanitario público; las desigualdades en la distribución de recursos y en el acceso a recursos sanitarios específicos en el sistema sanitario español; la situación y perspectivas del personal sanitario; y el control del gasto farmacéutico, aspectos todos ellos que parecen propios de un contrato de consultoría.

— En dos convenios (MSC 04/4, 6), la prestación puede calificarse como un servicio, en los términos en que este tipo de contrato está definido en el artículo 196.3 TRLCAP y según la clasificación del artículo 206 anteriormente citado:

• El convenio celebrado con la Fundación de la Sociedad Española de Endocrinología y Nutrición tiene como finalidad la realización de una campaña informativa sobre la nutrición adecuada para prevenir el déficit de yodo en la población española, mediante la difusión de folletos y carteles informativos y de informes técnicos (MSC 04/4).

• El convenio suscrito con la Asociación Nacional de Fabricantes de Conservas y Pescados (ANFACO), «para la realización de ensayos en productos de la pesca y la acuicultura, en el marco del control oficial de productos alimentarios procedentes de terceros países», se desarrolla, tal y como señala la memoria del propio convenio, dentro de la práctica diaria del desempeño de las funciones y en el cumplimiento de las actividades de control analítico asignadas a los Servicios de Sanidad Exterior (MSC 04/6). En este mismo documento, se fundamenta la conveniencia de suscribir el convenio en la insuficiencia del número de laboratorios que puedan responder en tiempo y forma a las necesidades analíticas que el control sanitario en fronteras demanda, incluyendo en el mismo la realización de las analíticas más urgentes y prioritarias, lo cual, de acreditarse, podría justificar la adjudicación directa, pero no la sustitución del correspondiente contrato por un convenio de colaboración.

— Por último, dos convenios suscritos por el Instituto Nacional de Consumo (INC) con sendas editoriales (Aranzadi y La Ley) tendrían por objeto, según se declara en la parte expositiva, la coedición de unas obras (el INC, se dice, «está interesado en la coedición» de la obra correspondiente). No obstante, en el clausulado se estipula que la editorial correspondiente «asume la completa responsabilidad en la edición de la obra antes descrita» y la teórica coedición se materializa en la práctica en la adquisición de 250 ejemplares de cada obra («Reclamaciones de consumo» y «Comentarios a la Ley de Consumidores y Usuarios», respectivamente), por un precio unitario, del que no consta en el expediente si coincide con el costo o con el precio fijado para la venta al público, habiéndose comprobado posteriormente que es inferior a éste. Se conviene asimismo que el logotipo del INC aparezca en los ejemplares de la primera edición y de las posibles reimpresiones. Por todo ello, atendiendo a las prestaciones, el negocio jurídico quedaría comprendido en el ámbito de los contratos de suministro (MSC 05/11, 12).

En una consideración de conjunto del contenido de los expresados convenios, tal como ha quedado resumido, cabe plantearse si realmente se está ante un instrumento de colaboración distinto del contrato o de un verdadero contrato. Frecuentemente, los encargos, compromisos o prestaciones que asume la parte privada podrían ser objeto de contratos administrativos. La duda es si las restantes condiciones, en especial las referentes a los compromisos que asume la Administración, desvirtúan su naturaleza contractual, situándonos en otro ámbito. Como ya se ha expresado, considera este Tribunal que, siempre que el objeto del supuesto convenio coincida con el de un contrato administrativo, las condiciones subjetivas de la parte privada o la existencia de cláusulas adicionales a las típicas de una determinada figura contractual, sin perjuicio de que su inclusión pueda encontrar amparo en el art. 4 TLCAP, no lo sitúa fuera del ámbito de la contratación. Sólo una actuación conjunta de ambas partes para la consecución del objeto podría calificarse de convenio de colaboración. Un criterio distinto podría llevar a extraer del ámbito de la contratación prestaciones o servicios que constituyen su objeto propio. Tal ocurriría si se considera suficiente la mera declaración de la existencia de un interés compartido o la aportación por la Administración de medios existentes en sus dependencias o constitución de un órgano de seguimiento para, a partir de esta base, satisfacer una cantidad a cambio de unas prestaciones que realiza la parte privada.

Por otra parte, también es destacable el hecho de que sólo en siete de los 25 convenios analizados (MSC 04/2, 6, 9 y MSC 05/3, 9, 11, 12), consta expresamente a quién corresponde la titularidad de los resultados obtenidos. La omisión de este dato es una clara deficiencia, aunque en algunos casos podría deducirse del clausulado. Por regla general, en los convenios financiados con subvenciones, la titularidad debe corresponder a la parte privada, mientras que en los financiados con créditos del capítulo 2 la titularidad de los resultados o el derecho a su utilización debería corresponder, en todo o en parte, a la Administración o entregarse al uso general.

Un caso singular está constituido por el convenio con la Fundación para el Fomento de la Innovación Industrial (MSC 04/7), antes aludido, cuyo objeto es la realización de auditorias de los sistemas de calidad de los fabricantes de productos sanitarios electromédicos-mecánicos y afines. La responsabilidad de realizar tales auditorias deriva de que, en su momento, la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios fue designada como Organismo Notificado 0318[18], para llevar a cabo los procedimientos de evaluación de la conformidad de los productos sanitarios y de los sistemas de calidad aplicados por los fabricantes con vistas al mercado CE de los productos, en el ámbito de la Directiva 93/42/CEE, de 14 de junio, transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 414/1996, de 1 de marzo. Una parte del desarrollo de esta función de control se traduce en la realización de auditorias a las empresas fabricantes de productos sanitarios, actividad que se constituye en el objeto de un convenio que

[18] «El Ministerio de Sanidad y Consumo designará los organismos que efectuarán los procedimientos recogidos en los artículos 8 y 10, así como las tareas específicas asignadas a cada organismo, y lo notificará a la Comisión Europea y a los demás Estados miembros. Tal designación será publicada en el «Boletín Oficial del Estado» junto con el número de identificación asignado por la Comisión y las tareas específicas» (artículo 22.1 del Real Decreto 414/1996, de 1 de marzo, por el que se regula (sic) los productos sanitarios).

inicialmente se celebra el 2 de abril de 2002 y que se ha venido repitiendo desde entonces. Pues bien, el citado objeto encaja dentro de los contratos tipificados en los ya citados artículos 196.3 y 206 TRLCAP, en los que se definen y clasifican los contratos de servicios. No obstante, para la financiación de dichos trabajos los sucesivos PGE vienen recogiendo una subvención de carácter nominativo a favor de la citada Fundación. Por tanto, como consecuencia de la previsión presupuestaria y en virtud de lo establecido en la LGS, la utilización del convenio no puede calificarse de irregular, sin perjuicio de lo cual hay que señalar que técnicamente resulta inadecuada la partida presupuestaria a la naturaleza económica del gasto y que, atendiendo a los caracteres de la operación, no resulta encuadrable en el concepto de subvención del art. 2.2 LGS.

Algo similar acontece en el convenio para la canalización de una subvención a favor de la Sociedad Española de Enfermedades Infecciosas y Microbiología Clínica (SEIMC) (MSC O4/10), en el que la beneficiaria queda obligada a prestar a la Administración determinado apoyo técnico y metodológico, lo que es impropio de una subvención, que, según el art. 2 LGS, es una disposición dineraria sin contraprestación.

Las circunstancias mencionadas en relación con la titularidad de los resultados o con los beneficios que obtiene el particular da lugar a que quede frecuentemente difuminada, cuando no contradicha, la frontera entre el convenio imputable a créditos para gastos reales y el convenio para canalizar subvenciones o ayudas. Los mayores problemas están planteados por las ayudas que no responden en su integridad al concepto de subvención, como sería el caso de aquéllas en las que existe una prestación en favor de la Administración, cuyo valor no es o no consta que sea el de mercado, respecto de los cuales se hizo la oportuna valoración al analizar el marco jurídico.

B) Principios de publicidad y concurrencia

Tal como se indicó en el apartado II.1, dedicado al estudio del marco jurídico de los convenios de colaboración, éstos se regulan por sus normas especiales, aplicándose los principios del TRLCAP para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse. Se trata, por tanto, de unos principios que son comunes a contratos y convenios, sin perjuicio de lo que pueda disponer su normativa específica, y de la concreción que experimentan los mencionados principios en el ámbito contractual. Ciertamente, tal como se indicó en el apartado II.1. A) in fine, el principio no exige aplicar las reglas que rigen en el ámbito contractual, pero, sin perjuicio de que la solución concreta deba ser decidida por cada órgano gestor, cuando consta que no se adopta ninguna de las posibles en orden a promover concurrencia no pueden considerarse satisfechas las exigencias legales al respecto.

Pues bien, en ninguno de los convenios generadores de gasto que se imputan al capítulo 2 del Presupuesto, carentes de normativa específica al respecto, consta que se hayan realizado actuaciones tendentes a promover la concurrencia de terceros distintos de aquellos con los que se suscriben los convenios. En la práctica, se opera como si el recurso al convenio llevara consigo la facultad de elección de la entidad con la que se suscribe. Ciertamente, en algunos de ellos podrían concurrir circunstancias que justifiquen la elección directa, según se puso de manifiesto en el apartado II.1 B de este Informe. Sin embargo, de la existencia de tales circunstancias no se deja constancia formalmente en ningún expediente, actuándose como si la utilización del convenio arrastrara de suyo la elección directa.

Del mismo modo, y de acuerdo con las razones aducidas en el apartado II, dedicado al estudio del marco jurídico, podría considerarse excluida la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia en aquellos casos en que la aportación prevista en el convenio sea de importe inferior a la establecida para los contratos menores análogos. Esta circunstancia se da en dos convenios (MSC 05/9, 12).

El incumplimiento de los principios referidos, o en su caso la ausencia de justificación de la adjudicación directa, cobra especial importancia en los convenios (MSC 04/1, 2, 4, 6, 7, y 05/1, 3, 11), cuyo objeto puede considerarse incluido dentro del ámbito de aplicación del TRLCAP, tal y como se ha señalado anteriormente.

En el caso de los convenios a través de los cuales se canalizan subvenciones, dado que se imputan a créditos nominativos, la LGS (art. 22) prevé que se concedan directamente, por lo que la excepción a los indicados principios goza de respaldo legal.

C) Competencias

Las comprobaciones realizadas han puesto de manifiesto que todos los convenios se han suscrito por órgano con competencia para su celebración (la Ministra de Sanidad y Consumo —20 convenios— o la Directora del INC en los celebrados por este organismo —5 convenios—) de conformidad con las normas sobre atribución de competencias contenidas en la LOFAGE y, en su relación, en el artículo 9.4.e. del Real Decreto 1087/2003, de 29 de agosto, que atribuye al director del INC el ejercicio de las funciones relativas a la celebración de los convenios de colaboración con entidades publicas y privadas que sean precisos para el cumplimiento de los fines de la entidad. No obstante, se han producido diversos defectos de carácter formal en el texto de algunos convenios, en relación a la norma invocada para justificar la competencia de quien lo firma:

— En 4 convenios firmados por la Ministra de Sanidad y Consumo (MSC 04/1, 4, 5 y 05/6), se indica que actúa en virtud de las facultades conferidas por la

disposición adicional decimotercera LRJ-PAC, introducida en la misma por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que habilita a los Ministros a celebrar los convenios de colaboración previstos en el artículo 6 de la primera. A este respecto, hay que señalar que no cabe invocar dicho precepto, ya que los convenios a los que se refiere son exclusivamente los celebrados con las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

— En otros 3 casos (MSC 04/6, 7, 13), se hace referencia exclusivamente al cargo que ostenta la persona que firma el convenio y en otros 4 convenios (MSC 04/2, 3 y 05/3, 4) ni siquiera se señalan los órganos que celebran el convenio y la competencia que habilita a los intervinientes para su suscripción, si bien se trata de addenda a acuerdos marco.

— De los convenios firmados por la Directora del INC, sólo en un caso (MSC 04/8) se invoca el Real Decreto 1087/2003, de 29 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, mientras que en los 4 casos restantes (MSC 05/9, 10, 11, 12) se hace referencia al Real Decreto 1013/2004, de 30 de abril, por el que se procede al nombramiento de la Directora.

Por lo que se refiere a la competencia objetiva, el artículo 1.1 del Real Decreto 1555/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, establece que es el departamento de la AGE encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno en materia de política de salud, de planificación y asistencia sanitaria y de consumo. En este aspecto, de las comprobaciones realizadas resulta que todas las actuaciones y actividades incluidas en los convenios encajan dentro del ámbito competencial del Ministerio de Sanidad y Consumo o, en su caso, del INC.

Igualmente, del análisis de los expedientes, puede concluirse que en ningún caso se ha producido una cesión o dejación de las competencias y responsabilidades que tienen atribuidas las distintas unidades orgánicas del Ministerio y del citado organismo autónomo.

D) Tramitación de los expedientes hasta la formalización del convenio

A los convenios suscritos por el Ministerio de Sanidad y Consumo y sus organismos autónomos durante el período al que se ha extendido la fiscalización les han sido de aplicación, según la fecha de suscripción, dos disposiciones, que sucesivamente han regulado su tramitación: la Orden de 22 de enero de 2003 y la Instrucción de la Subsecretaría de 21 de octubre de 2005.

Según la citada Orden comunicada y la referida Instrucción, el proyecto de convenio habría de ser acompañado de una memoria en la que debían describirse los antecedentes y objetivos del instrumento convencional, las razones para su celebración y los compromisos contemplados. Se necesitaría, además, el informe de la Abogacía del Estado y, en su caso, la fiscalización previa por la Intervención delegada de la Intervención General del Estado (IGAE). Se requerirá asimismo la conformidad con la tramitación del convenio por parte de la autoridad competente del Departamento. Se recordaba también que, cuando el gasto derivado del convenio fuera de cuantía indeterminada o se extendiera a ejercicios posteriores, debía obtenerse la autorización del Consejo de Ministros.

A partir de las normas administrativas y presupuestarias de carácter general y de lo dispuesto en las dos disposiciones citadas, el examen de la tramitación de los expedientes de este Departamento pone de manifiesto los resultados que seguidamente se exponen:

— Ante todo, y como cuestión previa, hay que señalar que 11 expedientes corresponden a convenios ejecutivos que dotan de efectividad un convenio marco anterior. Estos convenios ejecutivos encajan, en todos los casos, en el convenio marco previamente suscrito. Tal circunstancia, sin embargo, no exime de tramitar el nuevo convenio con arreglo a las normas mencionadas, particularmente las de orden presupuestario, por cuanto la aportación económica se compromete en el convenio ejecutivo.

— La normativa específica del Ministerio exige que por el Subsecretario de Sanidad y Consumo o por el Secretario General de Sanidad, según la adscripción del centro directivo u organismo proponente, se preste la conformidad a la tramitación del expediente. Con dicho trámite puede considerarse materialmente cumplida la exigencia de acuerdo de inicio del procedimiento que prescribe el art. 69 LRJ-PAC. No obstante, en tres expedientes se omiten ambos actos (MSC 04/7,8 y 11).

Todos los expedientes aprobados cuentan con el informe favorable de los servicios jurídicos.

En el plano presupuestario, se ha comprobado que en todos los expedientes figuran el correspondiente certificado de existencia de crédito y la propuesta y autorización del gasto, así como su correspondiente fiscalización de conformidad.

También consta la preceptiva autorización previa del Consejo de Ministros en el único convenio tramitado como plurianual, conforme a lo que establecía el artículo 74.5 LGP hasta su modificación por la disposición final novena, apartado cinco, de la LPGE para 2007 (MSC 04/9).

En cuanto a la imputación presupuestaria del gasto, para valorar su corrección, sería necesario conocer con seguridad la titularidad de los resultados, lo que no siempre se hace con claridad, según se ha indicado con anterioridad (véase el apartado III. 1.4 A). Un caso singular es el expediente cuyo objeto es canalizar la aportación de la Administración para la realización de auditorias de los sistemas de calidad de los fabricantes de productos sanitarios electromédicos-mecánicos y afines (MSC 04/7), cuyas peculiaridades en este punto ya

se han puesto de manifiesto. Otro caso destacable es el de los expedientes MSC 05/11 y 12, cuyo objeto real es la adquisición de sendas publicaciones de las editoriales Aranzadi y La Ley, respectivamente, y cuyo gasto se imputa al concepto 240 («gastos de edición y distribución»), previsto exclusivamente para recoger los gastos de edición y distribución de las publicaciones oficiales. En la medida en que se considere que su naturaleza es la de una adquisición, lo correcto hubiera sido imputarlos al 220.10, al que, entre otros, deben aplicarse los gastos dedicados a la adquisición de libros.

En relación con lo establecido en el artículo 88.2 LRJ-PAC sobre el contenido de los convenios, cabe significar que no se ha detectado ninguna deficiencia en cuanto a la identificación de las partes, al plazo de vigencia de los mismos, y a la definición de su objeto.

E) Análisis especial de la determinación del objeto y de los criterios en que se fundamenta la cantidad que se ha comprometido a aportar la Administración

Como se ha indicado más atrás, en los convenios imputados a créditos del capítulo 2 se especifican los compromisos asumidos tanto por el Ministerio de Sanidad y Consumo, entre los que destaca la aportación económica, como por el otro interviniente, entre los que cabe resaltar las prestaciones, cuya realización da derecho por lo general al cobro de la aportación.

En este aspecto hay que poner de relieve que, por lo general, es escasa la especificación de las actuaciones a realizar, ya que se efectúan descripciones demasiado genéricas, que no permiten apreciar su verdadero alcance. Con la ausencia de una determinación precisa del objeto se corresponde la falta o insuficiencia de criterios utilizados para determinar la aportación realizada por la AGE.

Ni en el convenio, ni en la memoria, ni en ningún otro documento consta, por lo general, cómo se obtiene la cifra de la cantidad a aportar por la Administración, de manera que, a partir de los datos de los expedientes, no es posible conocer por qué se fija una determinada aportación y no otra superior o inferior, lo que reviste especial importancia al no existir una pluralidad de ofertas que permitan la depuración del importe.

En los frecuentes casos en los que se financia por la Administración una prestación que se realiza por la parte privada con sus propios medios, lo procedente sería o bien fijar un importe provisional, siendo el definitivo el que resultare de la cuenta a rendir por el responsable de la gestión, o bien hacer una estimación del coste, con criterios de mercado que, teniendo en cuenta el objeto que ordinariamente tienen estos convenios, por analogía con lo establecido en el art. 202 TRLCAP, debería responder a una estructura basada en precios unitarios o en honorarios por tarifas, y únicamente «cuando no fuera posible o conveniente su descomposición», se podría fijar a tanto alzado, pero tomando como referencia el valor de mercado de prestaciones análogas. Si lo pretendido fuera instrumentar una ayuda sin equivalencia económica con el bien o prestación recibida por la Administración, sería exigible una habilitación legal expresa.

Las deficiencias señaladas en algunos aspectos pueden ser también predicables de los convenios que canalizan subvenciones nominativas, por cuanto esta condición únicamente implica que se excepcionen los principios de publicidad y concurrencia, pero no supone que el gasto autorizado deje de corresponder al coste de la actividad y su justificación. En último extremo, si se librara anticipadamente el importe de la consignación a favor del beneficiario, ello no debería impedir la posterior liquidación en función de los gastos que, de conformidad con el art. 31 LGS, resulten subvencionables y se justifiquen efectivamente.

Algunos casos significativos en relación con las deficiencias señaladas son las siguientes:

— En el convenio con Cruz Roja del año 2004 (MSC 04/12) se fija una cantidad de 120.000 euros por unos servicios consistentes en las primeras atenciones de emergencia a inmigrantes que llegan a las costas de Algeciras, Tarifa y Fuerteventura, que se describen en apenas 15 renglones, a prestar entre el 2 de noviembre, fecha de firma del convenio, y el 15 de diciembre de 2004 (un mes y medio). No constan los parámetros utilizados para el cálculo de la aportación, ni ésta se hace depender de los gastos que se justifiquen o de las actuaciones que se realicen. La situación se repite en el convenio de 2005, con la diferencia de que el importe es de 180.000 euros y el período temporal va desde 30 junio a 31 de diciembre (seis meses).

— El convenio con la Fundación Alternativas (MSC 05/1) contempla la realización de investigaciones sobre seis temas diferentes relacionados con el sistema sanitario español, aportando el Ministerio de Sanidad y Consumo un total de 120.000 euros, sin que conste en el expediente, ni se haya aportado, justificación documental sobre los criterios empleados para fijar la citada cantidad, pese a lo genérico e indeterminado de las actuaciones previstas.

En los convenios celebrados con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) (MSC 04/5,8 y 05/6,10), se fija la aportación del Ministerio para cada una de las actividades a realizar, lo que contribuye a una información más detallada que en los casos anteriores, pero que no resuelve el problema, ya que tampoco se especifican los criterios utilizados para la determinación efectuada.

En todos los casos, tanto en el supuesto de utilizarse la vía contractual como la del convenio de colaboración, de haberse promovido la necesaria concurrencia pública, existiría una cierta garantía de que la aportación se ajustaba al mercado, pero como se ha indicado más atrás, no existe concurrencia. En su defecto, tampoco se hace depender la financiación del coste justifi-

cado. En consecuencia, no es posible conocer en qué medida la aportación pública es superior o inferior al coste efectivo o se mantiene con respecto al coste final la proporcionalidad prevista inicialmente.

III.2 Ejecución y justificación de lo convenido

El objeto de esta última parte de la fiscalización ha sido comprobar el seguimiento que se hace de la ejecución de los compromisos asumidos y examinar la justificación que obra en los expedientes. Dicha justificación, de suyo, responde a dos finalidades: acreditar que se ha cumplido con el objeto (vertiente material) y que se ha realizado el gasto (vertiente financiera). A estos efectos, junto a las normas de general aplicación en la materia, se han tenido en cuenta las previsiones contenidas en las cláusulas de cada convenio de colaboración. Consecuentemente con la finalidad indicada, se ha comprobado la documentación generada por los comités de seguimiento (actas de sus reuniones, informes o cualesquiera otros documentos) en aquellos casos en los que esté prevista su constitución, las certificaciones de conformidad elaboradas por la propia Administración para acreditar la correcta ejecución de las actividades previstas, los documentos acreditativos de la intervención material de la inversión, los justificantes directos del gasto y, en general, cuanta documentación acredite la ejecución. Cuando el objeto del convenio se ha materializado en documentos, datos o hechos susceptibles de comprobación material se ha verificado igualmente su existencia.

III.2.1 Ejecución de los convenios suscritos por el Ministerio de Fomento

Los resultados más significativos obtenidos del análisis de la ejecución de los convenios celebrados por el Ministerio de Fomento son los que se exponen a continuación.

Con respecto al seguimiento de la ejecución, sólo siete convenios (Mfo 04/28, 29, 30, 31 y 05/8, 10, 11) contemplan la constitución de un órgano con funciones de supervisión y control de la ejecución de las actuaciones previstas, sin que en tres de ellos se hayan acreditado documentalmente, mediante actas o cualquier otro documento generado por los mismos, las actividades realizadas por dichos órganos (Mfo 04/30 y 05/8, 11).

En cinco casos (Mfo 04/30 y 05/9, 10, 12, 15), se aprecia ausencia de los informes, documentos o memorias finales que están obligados a presentar las entidades con las que se formaliza el convenio, por lo que no se ha podido comprobar directamente este extremo.

Así, en el convenio celebrado por el Ministerio de Fomento con MCA-UGT, FECOMA-CCOO y CNC, para el control y seguimiento del cumplimiento de la legislación vigente en materia de seguridad en las obras promovidas por las Direcciones Generales de Carreteras y Ferrocarriles (Mfo 04/30), no se han aportado los informes-resúmenes trimestrales elaborados. Respecto del convenio (Mfo 05/10) de 8 de noviembre de 2005, formalizado entre las mismas entidades que el anterior y con similar objeto, existen informes— resúmenes, pero la primera certificación, que se realiza el día 25 de ese mismo mes, comprende las actuaciones realizadas desde el mes de enero del citado ejercicio, según constan en el informe de conclusiones presentado por FECOMA-CCOO.

No obstante lo anterior, hay que significar que en todos los expedientes figuran las correspondientes certificaciones de conformidad, emitidas por las unidades competentes del Ministerio.

En lo que respecta a la comprobación de la inversión por el representante de la IGAE, o no consta en los expedientes que el Ministerio solicite la designación de representante, o en aquellos casos en los que se hace no ha sido designado por la Intervención, bien por tratarse de una prestación que no es susceptible de comprobación material, bien porque acuerda la no designación al amparo del art. 28. 7 del Real Decreto 2188/1995.

En relación con los compromisos que asume la Administración, no existe en ningún caso constancia expresa de su cumplimiento, excepto en lo que atañe a la aportación financiera, a la que se hace referencia después. En el clausulado de los convenios no se hace mención alguna sobre la obligación o forma de acreditar estos compromisos; no obstante, hay que entender que, en aquellos casos en los que se prevé la constitución de un órgano de seguimiento, corresponde a éste la vigilancia del efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos por todos los firmantes del convenio, y las actas de sus reuniones deberían ser los documentos en los que se dejara constancia de ello. En este sentido, y con las limitaciones derivadas de la ausencia de estos documentos en algunos casos, como se ha puesto de manifiesto más atrás, en aquellos otros expedientes en los que se han aportado las actas o informes elaborados por los citados comités, no consta ninguna referencia al respecto.

Por último, en relación con la justificación en los convenios generadores de gasto imputable a créditos del capítulo 2 y 6 (vertiente financiera), aquélla ha consistido en la presentación, por la parte privada, de la factura por el importe de la aportación financiera a cargo de la Administración y sólo en algunos casos acompañada de los justificantes de gastos en los que se ha incurrido. Como se ha señalado en el apartado correspondiente al análisis de los procedimientos para la determinación de las aportaciones realizadas por la Administración, en algunos convenios éstas han sido fijadas a tanto alzado, por lo que la expresada factura sólo es significativa de que el importe a satisfacer se corresponde con la aportación comprometida, pero no del costo soportado por ninguno de las partes intervinientes, defecto que es una mera consecuencia de la falta de rigor del Ministerio de Fomento en la determinación del objeto del convenio y en la cuantificación de

la aportación, a la que se ha hecho referencia en el epígrafe III.1.2.E) anterior (Mfo 04/28, 30, 31 y 05/9).

Ciertamente, en la normativa reguladora de los convenios no se contiene ninguna previsión específica sobre la forma de determinar el importe de la aportación pública ni de la privada o sobre la proporcionalidad entre ambas, y en la normativa contractual, que podría servir de referencia, se contempla el sistema de precio a tanto alzado. En consecuencia, la justificación mediante una factura por el importe de la aportación no es objetable si la aportación se fija con arreglo a criterios de mercado o en función del costo. De no ser así lo que exigen los principios de buena gestión financiera sería justificar los gastos reales en que se incurriese y que la Administración los financiase dentro de la proporcionalidad convenida.

En los expedientes para canalización de subvenciones los gastos se acreditan, por lo general, con justificantes directos posteriores al pago. Como caso singular hay que mencionar la justificación prevista en la cláusula tercera del convenio con la Fundación Albéniz para la construcción de la Escuela Superior de Música Reina Sofía (Mfo 05/15), la cual establece que la subvención se libra a la firma del convenio, es decir, anticipadamente, y su justificación debe realizarse en el plazo máximo de seis meses a partir de esa fecha, el cual puede ser prorrogado previa conformidad de ambas partes. En el expediente figura un escrito de 16 de junio de 2006, solicitando la prórroga de dicho plazo, sin que conste la respuesta del Ministerio.

III.2.2 Registro de los convenios del Ministerio de Fomento

El Ministerio de Fomento tiene establecido un registro de convenios. En relación con el mismo, la antes citada Orden comunicada de 14 de septiembre de 2005 dispone que los convenios deberán ser remitidos en el plazo de 10 días desde su suscripción a la Secretaría General Técnica para su registro. Por su parte, el artículo 12.1.j del Real Decreto 1476/2004, de 18 de junio, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, atribuye a la Secretaría General Técnica las funciones referentes al informe, la tramitación y el registro de los convenios de colaboración que celebre el Departamento.

No obstante, la mencionada Orden comunicada no especifica cuál debe ser la estructura y contenido del registro de convenios de colaboración, ni si el objetivo que se persigue está limitado a disponer de una mera relación de aquéllos o si, por el contrario, se pretende crear una herramienta que permita realizar un seguimiento centralizado de la actividad convencional del Ministerio, o más aun, si se está pensando en una aplicación informática que facilite la gestión integral de las distintas fases de la vida de un convenio, sirviendo de depositario único y centralizado de toda la información y de toda la documentación del mismo (gestión documental).

En este escenario tan indefinido, el registro gestionado por la Secretaría General Técnica no es más que una pequeña base de datos en la que se anotan los aspectos básicos de cada convenio (número, denominación, fecha de la firma, centro directivo y estado), a la que no tienen acceso las distintas unidades y cuya información depende de que éstas remitan a la citada Secretaría General Técnica la documentación pertinente, procedimiento que resta fiabilidad a la información existente en el registro, por no existir las mínimas garantías sobre el cumplimiento del deber de enviar los datos.

Cabría concluir, por tanto, que el mandato relativo a la puesta en funcionamiento de un registro de convenios en el ámbito del Ministerio de Fomento es una decisión positiva, pero que se ha cumplido desde un punto de vista formal, y no en sus aspectos materiales y operativos. El registro no recoge tampoco ninguna actividad de seguimiento de los convenios inscritos, ni en la práctica, ante el silencio de la orden comunicada, se lleva a cabo, conforme a la información obtenida, ninguna actividad de esta índole por el órgano encargado del mismo.

En lo atinente al ámbito subjetivo, debe significarse que, de acuerdo con la información obtenida, el registro se limita a los órganos que integran la estructura del Ministerio de Fomento, sin abarcar, consecuentemente, a las entidades adscritas al Departamento. Esta exclusión se fundamenta en los términos en que está redactado el artículo 12.1.j del Real Decreto 1476/2004, de 18 de junio, y la Orden comunicada de 14 de septiembre de 2005, que no citan expressis verbis a dichas entidades. No obstante, en contradicción con esta información y contrariamente a esta interpretación, del cotejo de los asientos registrales correspondientes a los convenios suscritos en el año 2005 resulta que aparecen inscritos sendos convenios celebrados por RENFE con la Junta de Castilla y León.

Debe señalarse, por último, que, al haber sido organizado como consecuencia de la Orden comunicada de 14 de septiembre de 2005, el registro no afecta a la mayoría de los convenios de colaboración que son objeto de la presente fiscalización.

III.2.3 Ejecución de los convenios suscritos por CEDEX

Los resultados más significativos obtenidos del análisis de la ejecución de los convenios celebrados por el CEDEX son los que se exponen a continuación.

El pago de la aportación económica del CEDEX a la otra parte suscriptora del convenio, se realiza por lo común, fraccionadamente. El primero de los pagos parciales, normalmente el 20% del total, se hace efectivo antes de iniciarse la ejecución de las actividades previstas, por la mera presentación de un programa de activi-

dades, requisito que se da por cumplido con la aportación de un documento que, en la mayoría de los casos, se limita a reproducir literalmente las actividades incluidas en el propio convenio. Ahora bien, si las actividades a realizar precisasen una programación detallada, ésta debería elaborarse con carácter previo a la formalización del convenio, si ello fuera posible, o bien formar parte de las actividades a realizar y, por lo tanto, a abonar, en el marco de la ejecución del convenio, en cuyo caso su alcance, contenido y valoración deberían definirse con mayor precisión de la que figura en los convenios analizados.

La inclusión en los convenios de una cláusula de pago anticipado no se ajusta a la previsión del art. 21.2 en relación con el art. 73.4 LGP, por cuanto, pese a ser anterior a la realización de la prestación, no se le exige al acreedor garantía alguna. Tampoco concuerda esta práctica con lo dispuesto en el TRLCAP que en su art. 14.3 establece que la financiación de los contratos se ha de ajustar al ritmo de ejecución de la prestación.

En los convenios del CEDEX existe constancia documental de la ejecución (informes, documentos o memorias finales que están obligados a presentar las entidades con las que se formaliza el convenio), salvo en dos casos en los que hay que realizar alguna puntualización. Por un lado, en el convenio de colaboración con la Fundación Bosch y Gimpera para el desarrollo conjunto de una base de datos geográfica sobre inundaciones históricas en España (Mfo 04/9), esta fundación presenta un informe en el que se constata que el ámbito territorial de la ejecución del convenio, en lo que se refiere a la «recopilación de información sobre inundaciones históricas en España» y al contenido de la base de datos con información sobre inundaciones, se ha reducido, respecto a las previsiones del mismo, quedando limitado a Cataluña; de otro lado, en un convenio celebrado con la Fundación Agustín de Betancourt, como se señaló en el apartado III.1.3.E, alguna de las actividades que se pretende desarrollar en relación con la ingeniería geotécnica durante el ejercicio 2005, a la vista del informe presentado por la fundación, coincide con las ejecutadas para el programa de formación del ejercicio 2004, sin que esta circunstancia haya determinado una menor aportación de la Administración (Mfo 04/26 y 05/6).

Con relación al cumplimiento por la Administración de los compromisos que asume, no existe constancia expresa de ello en ningún caso, excepto en lo que se refiere a la aportación financiera a su cargo. En el clausulado de los convenios no se exige mención alguna sobre la acreditación de estos extremos.

Por último, en relación con la justificación de los gastos generados en los convenios, ésta ha consistido en la presentación, por la parte privada, de la factura por el importe de la aportación financiera a cargo de la Administración. Al haber sido fijados dichos gastos a tanto alzado, la expresada factura sólo es significativa de que el importe a satisfacer se corresponde con la aportación comprometida, pero no del costo soportado por ninguno de las partes intervinientes, deficiencia que es una mera consecuencia de la falta de rigor del CEDEX en la determinación del objeto del convenio y en la cuantificación de la aportación, a la que se ha hecho referencia en el epígrafe III.1.3.E) anterior.

Como se indicó en un apartado anterior, en la normativa reguladora de los convenios no se contiene ninguna previsión específica sobre la forma de determinar el importe de la aportación pública ni de la privada o sobre la proporcionalidad entre ambas, y en la normativa contractual, que podría servir de referencia, se contempla el sistema de precio a tanto alzado. En consecuencia la justificación mediante una factura por el importe de la aportación no es objetable si la aportación se fija con arreglo a criterios de mercado o en función del costo. De no ser así lo que exigen los principios de buena gestión financiera sería justificar los gastos reales en que se incurriese y que la Administración los financiase dentro de la proporcionalidad convenida.

III.2.4 Ejecución de los convenios suscritos por el Ministerio de Sanidad y Consumo

Los resultados más significativos obtenidos del análisis de la ejecución de los convenios celebrados por el Ministerio de Sanidad y Consumo son los que se exponen a continuación.

En 19 convenios (MSC 04/1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12 y 05/1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 13), se contempla la constitución de un órgano de seguimiento con funciones de supervisión y control de las actuaciones previstas en el mismo. No obstante, en siete de ellos (MSC 04/1, 3, 4, 8, 10, y 05/10, 13) no quedan acreditadas documentalmente las actuaciones de dichos órganos, pues no existen actas o documentos generados por los mismos. En dos convenios tramitados por el Instituto Nacional de Consumo (MSC 04/8 y 05/10), ante la solicitud de información formulada por el equipo de fiscalización se aduce por la Dirección, en escrito de fecha 18 de enero de 2007, que los convenios no obligaban a los comités a mantener un número mínimo de reuniones y que, en cualquier caso, aquéllos se reúnen al menos dos veces, una para concretar los términos de convenio y otra cuando se rinde la documentación de su ejecución y, si bien no se levanta acta de las mismas, se considera suficiente el texto del convenio, en el primer caso, y el certificado de conformidad y el pago, en el segundo. Es obvio que con tal forma de proceder los comités no cumplen en su integridad la función que les es propia.

En cuatro casos (MSC 04/7, 10, 11 y 05/5), no ha sido posible realizar la comprobación material del objeto del convenio pues, aunque en ellos, como en todos los expedientes tramitados excepto en uno (MSC 05/9), figuran las correspondientes certificaciones de conformidad, emitidas por las unidades competentes del Ministerio, respecto de la correcta ejecución de las

actuaciones previstas, en los cuatro señalados se aprecia ausencia de los informes, documentos o memorias finales en los que se materializan las actuaciones que están obligados a presentar las entidades con las que se formaliza el convenio.

En lo que respecta a la comprobación de la inversión por el representante de la IGAE, en general, el Ministerio solicita la designación de representante, sin que haya sido designado por la Intervención en ningún caso, bien por tratarse de una prestación que no es susceptible de comprobación material, bien porque acuerda la no designación al amparo del art. 28. 7 del Real Decreto 2188/1995.

Con relación al cumplimiento por la Administración de los compromisos que asume, no existe constancia expresa en ningún caso, excepto en lo que atañe a la aportación financiera a la que se hace referencia después. En el clausulado de los convenios no se hace mención alguna sobre la acreditación de estos extremos; no obstante, hay que entender que, en aquellos casos en los que se prevé la constitución de un órgano de seguimiento, corresponde a éste la vigilancia del efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos por todos los firmantes del convenio, y las actas de sus reuniones deberían ser los documentos en los que se dejara constancia de ello. En este sentido, y con las limitaciones derivadas de la ausencia de estos documentos en algunos casos, como se ha puesto de manifiesto más atrás, en aquellos expedientes en los que se han aportado las actas o informes elaborados por los citados comités, no consta ninguna referencia al cumplimiento de los compromisos asumidos por la Administración.

De otro lado, hay que señalar que varios convenios no se llegaron a ejecutar en los términos previstos por diversas causas, que se exponen seguidamente:

— El convenio celebrado por el Ministerio de Sanidad y Consumo con la Fundación para el Desarrollo de la Investigación en Genómica y Proteómica (MSC 04/1), cuyo objeto era el asesoramiento y asistencia en el diseño, constitución y puesta en marcha del Banco Nacional de Líneas Celulares, se resolvió de mutuo acuerdo, en virtud de addenda firmada el 20 de octubre de 2004, mediante la cual se dejan sin efecto las obligaciones y compromisos adquiridos, por haberse puesto en funcionamiento el citado Banco Nacional en el marco del convenio de colaboración firmado el 15 de julio de 2004 por el Instituto de Salud Carlos III y la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía. En dicha addenda se señala que el único gasto producido ha sido la cantidad de 5.425,39 euros satisfecha por la Fundación por desplazamiento de un técnico contratado por la misma para realizar las actuaciones previstas en el convenio. La justificación del expresado gasto, que asume la Administración, está constituida por una factura emitida por la Fundación, en la que se indica que el importe se corresponde con los gastos de desplazamiento y estancia de la citada persona durante los días 24 a 26 de marzo de 2004. Según la justificación aportada en alegaciones los gastos se originaron como consecuencia de sus desplazamientos desde Estados Unidos.

El convenio (MSC 05/9) celebrado por el INC con la Asociación Española de Editores de Software de Entretenimiento (ADESE), con fecha 14 de marzo de 2005, tenía como finalidad difundir entre los consumidores la existencia del Código ISFE y el sistema de clasificación y etiquetado por edad de videojuegos y juegos de ordenador (PEGI), mediante la divulgación de 300.000 folletos sobre el funcionamiento de dicho sistema, comprometiéndose el INC a aportar 5.000,00 euros y a facilitar la distribución de los mismos a través de sus canales propios. Con fecha 9 de agosto de 2004, el interventor delegado del INC devuelve sin fiscalizar el expediente para el pago, con el documento contable «OP», por el importe citado, por cuanto la factura reflejaba exclusivamente la ejecución de 150.000 folletos, el 50% de los estipulados, manifestando que debía posponerse el pago hasta la elaboración de los 300.000 ejemplares previstos. Según resulta de la documentación aportada por la Asociación, la anomalía surge por el hecho de que la financiación correspondiente al otro 50% de los folletos editados fue asumida por el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, a cuyo nombre se facturó. Tras analizar el escrito de contestación y la nueva documentación presentada, el interventor delegado reitera su opinión inicial, mediante escrito de 30 de septiembre de 2004, manifestando que ha de unirse al expediente factura por los 300.000 ejemplares o, en su defecto, la que consta en el expediente por la mitad de ejemplares en cuyo caso el importe a pagar sería de 2.500 euros.

Con posterioridad se unieron al expediente la factura emitida a nombre del Defensor del Menor por los restantes 150.000 ejemplares y un informe del Subdirector General de Calidad del Consumo, de fecha 7 de octubre, en el que mantiene, en relación con el informe de intervención, que debe serle satisfecho su importe a la Asociación, pues no es contrario al convenio que haya obtenido financiación del Defensor del Menor.

El pago se hizo finalmente en el ejercicio siguiente a través del sistema de anticipos de caja fija. Según se indica en un escrito del INC de 18 de enero de 2007, «… dado que el citado trabajo fue un encargo del Instituto a la Asociación a finales del año 2004 se procedió a la elaboración de los folletos divulgativos y, al tratarse de un importe de 5.000 euros, se tramitaron en el ejercicio siguiente a través del sistema de anticipo de caja fija».

En sendos escritos de alegaciones, tanto el Ministerio de Sanidad como el INC aportan nueva información en relación con el expediente, señalando que las actuaciones previstas en el convenio se ejecutaron con anterioridad a su formalización, ya que tanto el encargo como la entrega y posterior distribución de los folletos,

actuaciones que constituían la base de la campaña de divulgación objeto del convenio, fueron realizados en el año 2004, por lo que se procedió a la anulación del mismo y al pago de la factura por el procedimiento ya indicado. Sin embargo, no se ha acreditado documentalmente la anulación del convenio, sin que quepa entender que la misma se deriva automáticamente de la utilización de un determinado sistema para la realización del pago. De otra parte, a partir de las citadas alegaciones y de las comunicaciones entre los sujetos del convenio parece deducirse que mediante la formalización del mismo, en realidad, se vino a documentar un acuerdo que las partes consideraban en vigor y que habían comenzado a ejecutar.

Por último, en relación con la justificación de los gastos generados en los convenios imputables a créditos del capítulo 2, ésta ha consistido en la presentación por la parte privada de la factura por el importe de la aportación financiera a cargo de la Administración y sólo en algunos casos acompañada de los justificantes de gastos en los que se ha incurrido. Al haber sido fijados dichos gastos a tanto alzado, la expresada factura sólo es significativa de que el importe a satisfacer se corresponde con la aportación comprometida, pero no del costo soportado por ninguno de las partes intervinientes, deficiencia que es consecuencia de la falta de rigor en la determinación del objeto del convenio y en la cuantificación de la aportación, según se pone de manifiesto en el epígrafe III.1.4.E) anterior.

En los expedientes para canalización de subvenciones, los gastos se acreditan, por lo general, con justificantes directos. La excepción está constituida por la subvención a favor de la Fundación Reina Sofía, que se basa exclusivamente en una declaración de gastos de la entidad beneficiaria (MSC 04/9).

III.2.5 Registro de los convenios del Ministerio de Sanidad y Consumo

El Ministerio de Sanidad y Consumo cuenta con un registro de convenios. Por lo que se refiere a su organización y funcionamiento, la Orden comunicada de 22 de enero de 2003 determinó que la entonces Dirección General de Alta Inspección y Coordinación del Sistema Nacional de Salud habría de llevar un registro de convenios de colaboración, en el que debía hacerse constar la iniciación de la tramitación de los mismos y los trámites sucesivos, siendo objeto de los asientos correspondientes la suscripción, la modificación, la denuncia, la extinción y las demás incidencias relevantes. También debía existir un archivo en el que obrasen los expedientes correspondientes a todas las actuaciones relacionadas con los convenios. El centro directivo o ente promotor debía enviar información periódica a la Dirección General antes reseñada sobre el grado de ejecución y, en particular, acerca de los compromisos financieros adquiridos. A tal efecto, dentro del primer trimestre de cada año tendría que remitir un informe sobre dicho grado de cumplimiento. También debía comunicar las modificaciones, prórrogas, denuncias, extinción y cuantas incidencias relevantes se produjeran.

Por su parte, la Instrucción de la Subsecretaría de 21 de octubre de 2005 prevé asimismo la existencia de un registro de convenios de colaboración en la Dirección General de Cohesión del Sistema Nacional de Salud y Alta Inspección. En este registro debe constar la iniciación de la tramitación de estos instrumentos, la modificación, la denuncia y la extinción, así como las incidencias que sean relevantes. De otra parte, se prevé la existencia de un archivo en el que obrarán los expedientes correspondientes y se custodiarán los originales. Por último, los centros directivos y organismos autónomos promotores de los convenios deben informar periódicamente a la citada Dirección General sobre la ejecución de los convenios celebrados, remitiendo al efecto en el primer trimestre de cada año un informe sobre el grado de cumplimiento, además de comunicar las modificaciones, prórrogas, denuncias, extinción e incidencias relevantes.

Por tanto, a diferencia de lo que establece la Orden del Ministerio de Fomento, las disposiciones del Ministerio de Sanidad y Consumo hacen una referencia explícita a la información mínima que debe figurar en el registro. Esta mayor definición del contenido del registro se traduce en la práctica en una base de datos mucho más completa, si bien se repiten algunas de las deficiencias observadas respecto del registro del Ministerio de Fomento, especialmente en los aspectos relativos al seguimiento de la ejecución de los convenios y a sus respectivos expedientes de gasto, sobre los que no existe ninguna información.

Por otra parte, la implantación de funcionalidades relacionadas con la gestión documental, permitiendo que todos los documentos del expediente administrativo, o al menos los que se consideraran esenciales, estuvieran disponibles en la citada aplicación, así como la integración con las aplicaciones de gestión económica, mediante algún procedimiento que permitiera la importación o la consulta de información relativa al expediente de gastos, y la incorporación de documentos relativos a la ejecución del convenio, dotarían al registro de las funcionalidades básicas para facilitar una gestión más eficaz de la actividad convencional del ministerio.

En relación con todo ello, sería imprescindible la implicación de las distintas unidades del Ministerio en el uso de la aplicación, debiendo definirse con precisión los roles a desempeñar por cada una de ellas (usuarios, responsables funcionales, administradores, etc.) y buscando siempre conferir a la misma las características específicas de una verdadera herramienta de gestión.

Por último, y en otro orden de cosas, se ha de señalar que no figura, en ninguno de los expedientes anali-

zados, el informe que sobre el grado de cumplimiento de los convenios vigentes, que debían remitir los distintos centros directivos y organismos autónomos a la Dirección General de Alta Inspección y Coordinación del Sistema Nacional de Salud (actualmente, Dirección General de Cohesión del Sistema Nacional de Salud y Alta Inspección), en virtud de lo establecido en la instrucción séptima.1.a) de la Orden Comunicada de 22 de enero de 2003, en relación al seguimiento de los convenios.

IV. CONCLUSIONES

Primera. El marco jurídico de los convenios de colaboración en la AGE es claramente insuficiente, lo que provoca constantes dudas y lagunas, tanto en los gestores públicos, como en el desarrollo del control de legalidad. Las carencias, que afectan a aspectos esenciales, han obligado a detenerse en la delimitación de la legislación aplicable y a precisar el propio concepto de convenio de colaboración, respecto del cuál no existe una definición legal, ni unanimidad en la doctrina. Por ello, a efectos de delimitar el ámbito de esta fiscalización, ha resultado obligado acudir a un criterio residual, de manera que se estaría ante un convenio siempre que el objeto del negocio jurídico bilateral, además de establecer un cauce de colaboración, no estuviera comprendido en los contratos de carácter administrativo o privado mencionados en el art. 5 del TRLCAP. El criterio adoptado ha conducido a que ninguno de los calificados como convenios de colaboración por la Administración sea tachado de irregular ni sea excluido del ámbito de la fiscalización atendiendo a consideraciones doctrinales discutibles. La normativa cuyo cumplimiento se ha comprobado se contiene en el TRLCAP, principalmente el art. 3 de la Ley y sus principios, en la LRJ-PAC, cuyo art. 88 se ocupa de los convenios, la Ley General Presupuestaria, en cuanto disciplinadora del gasto, y en especial su art. 74.5, relativo a los convenios, la LGS en los casos en que los convenios se han empleado para canalizar subvenciones, y la normativa específica cuando existe. En relación con esta normativa, hay que subrayar que la remisión que a «las normas específicas que los regulan» se hace en el TRLCAP y en términos parecidos en la LRJ-PAC (art. 88) ha suscitado la duda en la doctrina sobre si para poder suscribir un convenio de colaboración se requiere que tal posibilidad esté prevista en las normas específicas correspondientes. La opinión afirmativa, que este Tribunal considera más fundada, se ha apoyado especialmente en el riesgo de quiebra de la igualdad y de la objetividad que puede suponer el uso del convenio de colaboración, por cuanto implicaría derogaciones singulares que, a falta de la existencia de habilitaciones legales, no estarían permitidas por el ordenamiento jurídico. No obstante, ante la falta de unanimidad al respecto, en el informe de fiscalización se ha optado por poner de manifiesto la existencia o inexistencia de habilitación específica, en aras de la clarificación normativa que se propugna, pero sólo se ha tachado de irregular la suscripción de convenios que impliquen la concesión de ayudas singulares o un trato privilegiado del sujeto privado, al excepcionarse el principio de igualdad ante la ley. (Apartado II y II.1).

Es digno de mención el hecho de que, frente a la parquedad de la normativa estatal, algunas Comunidades Autónomas se han ocupado con amplitud de la figura del convenio, disponiendo de una regulación más completa, que comprende tanto normas de carácter transversal, como de alcance sectorial. (Apartado II).

Segunda. En relación con los expedientes tramitados por el Ministerio de Fomento.

1. El examen sobre la procedencia del empleo del convenio ha mostrado que no existe norma específica que habilite para su celebración, sin perjuicio del amparo que brinda la LGS a los que han tenido por finalidad canalizar las subvenciones imputables a créditos nominativos (art. 28.1). Por el contrario, el empleo de aquellos convenios mediante los que se han canalizado las subvenciones no nominativas, financiadas con el importe resultante del 1% cultural, resulta improcedente si las subvenciones se consideran sujetas a las prescripciones de la LGS. No obstante, habida cuenta de la fecha en que se inició su tramitación, parece que han debido quedar sujetos al art. 81 TRLGP, en cuyo caso el empleo podría considerarse compatible con la legislación de subvenciones, si bien de este extremo no se hace mención en los expedientes.

De los restantes, en dos de ellos la totalidad o parte de las actividades cuya realización se encomienda al particular podrían constituir el objeto de un contrato de los señalados en el artículo 5.2 TRLCAP. Con relación al celebrado con el CSCAE (Mfo 04/31), considera este Tribunal que no es suficiente la mera declaración de la existencia de un interés compartido o la aportación por la Administración de medios existentes en sus dependencias o la constitución de un órgano conjunto para, a partir de esta base, canalizar por cauces no contractuales el pago de una cantidad a cambio de unas prestaciones que realiza la parte privada. Con respecto al celebrado con ISDEFE, sociedad estatal dependiente del Ministerio de Defensa (Mfo 05/7), las actividades incluidas en el convenio, de muy diferente naturaleza, encajan dentro del marco establecido en el art. 196.2 TRLCAP para los contratos de consultoría y asistencia, aunque tal vez pudieran tener cabida también las relaciones con esta empresa en la encomienda de gestión del art. 3.1 l) del TRLCAP. (Apartado III.1.2.A).

2. En ninguno de los convenios generadores de gasto que se imputan a los capítulos 2 o 6 consta que se hayan realizado actuaciones tendentes a promover la concurrencia de sujetos distintos de aquellos con los que los convenios se suscriben, por lo que no puede

decirse que se apliquen los principios de publicidad y concurrencia que rigen en la contratación pública, sin perjuicio de que en algunos de ellos puedan concurrir circunstancias que justifiquen la elección directa de la entidad con la que se suscribe; no obstante, de la existencia de tales circunstancias no se deja constancia formalmente en ningún expediente. (Apartado III.1.2.B).

3. En el plano presupuestario, se ha comprobado que en varios expedientes la imputación presupuestaria no es la adecuada, pues se hace al capítulo 6 «Inversiones reales», pese a que por su naturaleza deben considerarse como gastos corrientes, imputables al capítulo 2 del presupuesto. En otro caso, la imputación se realiza al capítulo 2 y no a créditos de transferencias, como sería procedente, si se considera que la titularidad de los resultados obtenidos con la financiación pública era de la parte privada.

De otro lado, en los convenios de carácter plurianual o de cuantía indeterminada que requerían la autorización previa del Consejo de Ministros, conforme a lo que establecía el artículo 74.5 LGP, vigente en el periodo fiscalizado, no se ha cumplido esta exigencia legal en varios expedientes, en los que dicho trámite se ha eludido mediante el fraccionamiento del gasto derivado del convenio en varios ejercicios. (Apartado III.1.2.D).

4. La tramitación de los expedientes relativos a las subvenciones concedidas para la aplicación del uno por ciento cultural presentan un retraso considerable. En efecto, los seis expedientes analizados, correspondientes a cinco proyectos diferentes fueron aprobados, en primera instancia, en reuniones celebradas durante 1998 y 1999, excepto en un caso cuya aprobación inicial se acordó en 2003. El Ministerio de Fomento justifica estos retrasos en la imposibilidad presupuestaria de abordar todos los proyectos que se aprueban al amparo de esta normativa. No obstante, la insuficiencia presupuestaria debería llevar a desestimar los que no tuvieran cabida en los créditos disponibles del ejercicio o, en su caso, dentro de los límites establecidos para los compromisos de gasto de carácter plurianual. (Apartado III.1.2.D.3).

5. En líneas generales, en los convenios suscritos, es escasa la especificación del objeto, realizándose descripciones muy genéricas de las actividades a realizar, sin el nivel de concreción suficiente para determinar con precisión su verdadero alcance y la adecuación del importe que aporta la Administración. Destacan, en este aspecto, los convenios que tienen por objeto canalizar las subvenciones a favor de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, en su calidad de secretariado permanente del CIDITRANS y los suscritos en los años 2004 y 2005 con MCA-UGT, FECOMA-CCOO y CNC para la vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales en las obras de infraestructura financiadas con cargo a dicho Departamento (Mfo 04/29, 30 y 05/10, 11). En el primero de los mencionados, el celebrado con CIDITRANS, que se prorroga cada año, la determinación concreta de las actividades a realizar se lleva a cabo, después de su celebración, por una Comisión que se rige por el propio convenio. Con respecto a los segundos, que tenían por finalidad la vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales en las obras de infraestructura financiadas con cargo al Departamento, el vigente durante 2004 fijaba su importe en función del número de expertos aportados por los sindicatos, sin explicitar la dedicación de cada uno de ellos a la ejecución de las actividades contempladas, además de otra cantidad en concepto de gastos de manutención y desplazamiento. Por su parte, el formalizado para el año 2005, donde se recogen las mismas obligaciones para los citados sindicatos, establece que las cantidades previstas en el convenio se determinan a tanto alzado y comprenden la totalidad de los gastos que tenga que hacer cada sindicato para llevar a cabo el objeto del convenio. Dada la naturaleza de las actividades, lo procedente hubiera sido que el importe abonado se fijara a partir de un análisis de la dedicación real de los expertos aportados para la ejecución de las actividades, teniendo en cuenta lógicamente aquellos gastos adicionales en los que pudieran incurrir para su realización (desplazamientos, alojamiento y manutención). La falta de rigor en la determinación, tanto del objeto, como del importe, es confirmada por el hecho de que, habiendo entrado en vigor en noviembre del año 2005, la cantidad a satisfacer por la Administración a los sujetos privados firmantes por este año es idéntica a la que se satisface para todo el año 2006. (Apartado III.1.2.E).

Tercera. En relación con los expedientes tramitados por CEDEX.

1. En ninguno de los convenios fiscalizados consta referencia a normativa específica que pueda considerarse como habilitante para la celebración de los convenios; no obstante, cabría apreciar una habilitación genérica en la función que atribuye al CEDEX el art. 4, párrafo 12, del estatuto. Cuestión distinta es si, más allá de la existencia de esta habilitación genérica, resulta justificado el empleo del convenio, a la vista de la necesidad a satisfacer y de las prescripciones del TRLCAP. En este aspecto, del examen de los expedientes puede concluirse que sólo en tres de los 33 convenios analizados su objeto es claramente distinto del de los contratos administrativos. Si se atiende al contenido de lo pactado, puede observarse que el sujeto con el que se formaliza el convenio asume el compromiso de realizar unas tareas, únicas que aparecen valoradas en la memoria que se une al expediente, y que el denominado «presupuesto» es el importe resultante de la valoración de dichas tareas, que se satisface por el organismo antes o a medida que se realizan. El resultado de tales trabajos se entrega a CEDEX, que ostenta en exclusiva la propiedad del mismo. La enumeración de los trabajos a cargo de CEDEX, que no aparece valorada, no pasa de ser una declaración sin relevancia obligacional, sobre

cuyos resultados carece de todo derecho, e incluso interés, la parte privada. (Apartado III.1.3.A).

2. En ninguno de los convenios consta que se hayan realizado actuaciones tendentes a promover la concurrencia de terceros distintos de aquellos con los que se suscriben. Aun cuando el principio de concurrencia no exige aplicar las reglas concretas que rigen en el ámbito contractual, e incluso pueden existir circunstancias que justifiquen la elección directa del sujeto privado, si se prescinde de toda forma de concurrencia debería dejarse en el expediente constancia de las razones que la imposibilitan. (Apartado III.1.3.B).

3. En los convenios no consta, por lo general, cómo se obtiene la cifra de la cantidad a aportar por la Administración, pues no se define el perfil técnico del personal que ha de desarrollar los trabajos, ni el tiempo de dedicación previsto, ni tarifas o referencias a valores de mercado (coste/hora por categoría de personal, costo de materiales…). En rigor, a partir de los datos contenidos en los expedientes, no es posible conocer por qué se fija una determinada aportación y no otra superior o inferior, lo que reviste especial importancia, al no existir una pluralidad de ofertas que permitan la depuración del precio. (Apartado III.1.3.E).

Cuarta. En relación con los expedientes tramitados por el Ministerio de Sanidad y Consumo.

1. El examen sobre la procedencia del empleo del convenio ha mostrado que en la mayor parte no existe norma específica que habilite para su celebración, sin perjuicio del amparo que brinda la LGS a los cinco que han tenido por finalidad canalizar las subvenciones imputables a créditos nominativos con una dotación final de 110.000 euros (art. 28.1), si bien presupuestariamente aparecen imputados a una partida específica para convenios de colaboración. En estos, particularmente en nueve de ellos, cabe cuestionarse hasta qué punto no encubren auténticos contratos de consultoría y asistencia o de servicios, e incluso de suministro, pues los encargos, compromisos o prestaciones que asume la parte privada podrían ser objeto de contratos administrativos. La duda es si las restantes condiciones, en especial las referentes a los compromisos que asume la Administración, desvirtúan su naturaleza contractual, situándonos en otro ámbito. Considera este Tribunal que, siempre que el objeto del supuesto convenio coincida con el de un contrato administrativo, las condiciones subjetivas de la parte privada o la existencia de cláusulas adicionales a las típicas de una figura contractual, aun cuando su inclusión pueda encontrar amparo en el art. 4 TLCAP, no lo sitúa fuera del ámbito de la contratación, sino a lo sumo podrán configurar un contrato mixto o especial. Sólo una actuación conjunta de ambas partes para la consecución del objeto podría calificarse de convenio de colaboración. Un criterio distinto podría llevar a extraer del ámbito de la contratación prestaciones o servicios que constituyen su objeto propio. Tal ocurriría si se considera suficiente la mera declaración de la existencia de un interés compartido o la aportación por la Administración de medios existentes en sus dependencias o constitución de un órgano de seguimiento para a partir de esta base satisfacer una cantidad a cambio de unas prestaciones que realiza la parte privada. (Apartado III.1.4.A).

2. Sólo en algunos de los 25 convenios analizados consta expresamente a quien corresponde la titularidad de los resultados obtenidos, aunque en algunos casos podría deducirse del clausulado. Por regla general, en los convenios financiados con subvenciones la titularidad debe corresponder a la parte privada, mientras que en los financiados con créditos del capítulo 2 la titularidad de los resultados o el derecho a su utilización debería corresponder, en todo o en parte, a la Administración o entregarse al uso general. Las circunstancias mencionadas en relación con la titularidad de los resultados y la finalidad de prestar algún tipo de ayuda al sujeto privado que a veces envuelve la decisión de suscribir el convenio dan lugar a que quede frecuentemente difuminada, cuando no contradicha, la frontera entre el convenio imputable a créditos para gastos reales y el convenio para canalizar subvenciones o ayudas. En algunos casos se canalizan como subvenciones nominativas auténticos gastos reales, lo que, sin perjuicio de la cobertura que brinda la Ley de Presupuestos en el plano de la legalidad, supone, desde una perspectiva técnica, una clara deficiencia. (Apartado III.1.4.A).

3. En ninguno de los convenios generadores de gasto que se imputan al capítulo 2 del Presupuesto consta que se hayan realizado actuaciones tendentes a promover la concurrencia de terceros distintos de aquellos con los que los convenios se suscriben. Ciertamente, en algunos de ellos podrían concurrir circunstancias que justifiquen la elección directa. Sin embargo, de la existencia de tales circunstancias no se deja constancia formalmente en ningún expediente, actuándose como si la opción por el convenio arrastrara de suyo la elección directa. (Apartado III.4.B).

4. Por lo general, es escasa la especificación de las actuaciones a realizar, ya que se efectúan descripciones demasiado genéricas, que no permiten apreciar su verdadero alcance. Con la ausencia de una determinación precisa del objeto, se corresponde la falta o insuficiencia de criterios utilizados para determinar la aportación realizada por la AGE, de manera que, a partir de los datos de los expedientes, no es posible conocer por qué se fija una determinada aportación y no otra superior o inferior. Como casos significativos en relación con las deficiencias señaladas, pueden señalarse el del convenio con Cruz Roja del año 2004 (MSC 04/12), en el que se fija una cantidad de 120.000 euros por unos servicios consistentes en las primeras atenciones de emergencia a inmigrantes, que se describen en apenas 15 renglones, a prestar entre el 2 de noviembre, fecha de firma del convenio, y el 15 de diciembre de 2004 (un mes y medio). No constan los parámetros utilizados para el

cálculo de la aportación, ni ésta se hace depender de los gastos que se justifiquen o de las actuaciones que se realicen. La situación se repite en el convenio de 2005 (MSC 05/2), con la diferencia de que el importe es de 180.000 euros y el período temporal va desde 30 junio a 31 de diciembre (seis meses). El segundo caso destacable es el convenio con la Fundación Alternativas (MSC 05/1), que contempla la realización de investigaciones sobre seis temas diferentes relacionados con el sistema sanitario español, por un importe total de 180.000 euros para su realización, de los que la Fundación aporta 60.000 euros sin que conste en el expediente justificación documental sobre los criterios empleados para fijar la cantidad de 120.000 euros aportada por el Ministerio de Sanidad y Consumo, pese a lo genérico e indeterminado de las actuaciones previstas. (Apartado III.1.4.E).

Quinta. En relación con la ejecución de los convenios suscritos por el Ministerio de Fomento.

Aun cuando en todos los expedientes se cumple con la formalidad de acompañar las correspondientes certificaciones de conformidad, emitidas por las unidades competentes del Ministerio, las comprobaciones sobre el seguimiento y ejecución de lo convenido efectuadas durante la fiscalización ponen de manifiesto importantes deficiencias. Así, de los siete convenios que contemplan la constitución de un órgano con funciones de supervisión y control de la ejecución de las actuaciones previstas, en tres de ellos no se han acreditado documentalmente, mediante actas o cualquier otro documento generado por los mismos, las actividades realizadas por dichos órganos. Además, en cinco casos se aprecia ausencia de los informes, documentos o memorias finales que están obligados a presentar las entidades con las que se formaliza el convenio, por lo que no se ha podido comprobar directamente este extremo.

En ningún caso consta que se haya efectuado la comprobación de la inversión por el representante de la IGAE, bien por tratarse de una prestación que no es susceptible de comprobación material, bien porque acuerda la no designación al amparo del art. 28. 7 del Real Decreto 2188/1995.

En relación con los compromisos que asume la Administración, no existe en ningún caso constancia expresa de su cumplimiento, excepto en lo que atañe a la aportación financiera.

Por último, en relación con la justificación del gasto en los convenios generadores de gasto imputable a créditos del capítulo 2 y 6, aquella ha consistido en la presentación, por el sujeto privado, de la factura por el importe de la aportación financiera a cargo de la Administración y sólo en algunos casos acompañada de los justificantes de gastos en los que se ha incurrido, por lo que la expresada factura, en principio, sólo es significativa de que el importe a satisfacer se corresponde con la aportación comprometida, pero no del costo soportado por ninguno de sujetos.

En los expedientes para canalización de subvenciones, los gastos se acreditan, por lo general, con justificantes directos posteriores al pago. (Apartado III.2.1).

Sexta. En relación con la ejecución de los convenios suscritos por CEDEX.

Como resultados más significativos obtenidos del análisis de la ejecución de los convenios celebrados por el CEDEX, hay que señalar que existe constancia documental de la ejecución (informes, documentos o memorias finales que están obligados a presentar las entidades con las que se formaliza el convenio). No obstante, a partir del examen de dichos informes se constata que el ámbito territorial de uno de ellos (Mfo 04/9) se ha reducido, respecto a las previsiones del mismo y en otro que una parte de su contenido coincide con el del convenio del año precedente (Mfo 04/26 y 05/6).

Con relación al cumplimiento por la Administración de los compromisos que asume, no existe constancia expresa de ello en ningún caso, excepto en lo que se refiere a la aportación financiera a su cargo. (Apartado III.2.3).

Séptima. En relación con la ejecución de los convenios suscritos por el Ministerio de Sanidad y Consumo.

Aun cuando en todos los expedientes se cumple con la formalidad de acompañar las correspondientes certificaciones de conformidad, emitidas por las unidades competentes del Ministerio, las comprobaciones sobre el seguimiento y ejecución de lo convenido efectuadas durante la fiscalización ponen de manifiesto importantes deficiencias. Así, de los 19 convenios en los que se contempla la constitución de un órgano con funciones de supervisión y control de la ejecución de las actuaciones previstas, en siete de ellos (MSC 04/1, 3, 4, 8, 10, y 05/10, 13) no se han acreditado documentalmente, mediante actas o cualquier otro documento generado por los mismos, las actividades realizadas por dichos órganos. Además, en cuatro casos (MSC 04/7, 10, 11 y 05/5) se aprecia ausencia de los informes, documentos o memorias finales que están obligados a presentar las entidades con las que se formaliza el convenio, por lo que no se ha podido comprobar directamente este extremo.

En ningún caso consta que se haya efectuado la comprobación de la inversión por el representante de la IGAE, bien por tratarse de una prestación que no es susceptible de comprobación material, bien porque acuerda la no designación al amparo del art. 28. 7 del Real Decreto 2188/1995.

En relación con los compromisos que asume la Administración, no existe en ningún caso constancia expresa de su cumplimiento, excepto en lo que atañe a la aportación financiera.

Por último, en relación con la justificación del gasto en los convenios generadores de gasto imputable a créditos del capítulo 2 y 6, aquélla ha consistido en la presentación, por el sujeto privado, de la factura por el importe de la aportación financiera a cargo de la Administración y sólo en algunos casos acompañada de los

justificantes de gastos en los que se ha incurrido, por lo que la expresada factura, en principio, sólo es significativa de que el importe a satisfacer se corresponde con la aportación comprometida, pero no del costo soportado por ninguno de sujetos.

En los expedientes para canalización de subvenciones los gastos se acreditan, por lo general, con justificantes directos. La excepción la constituye la subvención a favor de la Fundación Reina Sofía (MSC 04/9), que se basa exclusivamente en una declaración de gastos de la entidad beneficiaria. (Apartado III.2.4).

Octava. En relación con los registros telemáticos del Ministerio de Fomento y del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Los dos ministerios en los que se han realizado las comprobaciones disponen formalmente de un registro de convenios, aunque cabe significar que en ninguno de ellos está garantizado que figuren la totalidad de los convenios celebrados, además de presentar importantes limitaciones respecto a la información que incorporan, ciñéndose la misma exclusivamente a algunos datos referidos a los expedientes administrativos. No existe, en los citados registros, ningún tipo de información relativa a los expedientes de gasto, ni al seguimiento de la ejecución de los convenios, lo que supone una limitación de tal alcance, que podría concluirse que los mismos se han constituido como meros repositorios de información sin ninguna utilidad práctica desde el punto de vista de la gestión. (Apartados III.2.2 y III.2.5).

V. RECOMENDACIONES

Primera. En vista del creciente empleo de la figura del convenio de colaboración y de la manifiesta insuficiencia del marco legal en que se desenvuelve, se considera que esta laguna debería salvarse cuanto antes por la Administración General del Estado. A tal efecto, sin perjuicio de que se recojan sus aspectos esenciales en una norma de alcance general, en vista de la gran variedad de tipos de convenios que existen y sus distintas exigencias, debería considerarse la conveniencia de que cada Departamento ministerial elabore una normativa reguladora propia, dentro del expresado marco común, de modo semejante a lo establecido para las subvenciones públicas. Se dotaría así de un contenido preciso y seguro a la remisión que hace el art. 3.1 d) del TRLCAP (en la actualidad, art. 4.1.d) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público —LCSP—) a sus «normas específicas».

Como contenido de la regulación propuesta, debería delimitarse, en primer lugar, el propio concepto de convenio de colaboración. A este respecto, considera este Tribunal de Cuentas que no es suficiente, para situarnos en el ámbito de la figura, con que se haga una declaración sobre la existencia de un interés común, sin que se definan ni se haga seguimiento de los compromisos de la Administración, salvo el de realizar una aportación financiera. Deberían contemplarse también, dentro del marco común, los extremos que se deducen de las recomendaciones siguientes.

Segunda. Se considera ineludible que en los convenios que se celebren se describa con precisión el objeto de la colaboración y que se expresen los criterios de valoración de las aportaciones de ambas partes. Cuando la aportación de la Administración haya de consistir en la entrega de dinero, los expresados criterios deberán ser idóneos para que sea ajustada al valor de mercado o al coste de los bienes o servicios que hayan de financiarse, pudiendo utilizarse al efecto los establecidos en la normativa de contratos. No obstante, si la citada aportación se determinara de forma estimativa y sin garantía de su adecuación al coste, por no resultar posible o conveniente la utilización de los mecanismos indicados, esta circunstancia debería conducir al establecimiento de procedimientos de justificación que permitieran ajustar la aportación definitiva a los gastos realmente realizados.

Tercera. Se considera necesario dejar, en las cláusulas del convenio, clara constancia de quién es el titular de los resultados que se persiguen. Si dicha titularidad fuera del sujeto privado en exclusiva, la aportación económica de la Administración debería considerarse una subvención, en cuyo caso el régimen jurídico del convenio sería el aplicable a las subvenciones públicas. Si el valor de los resultados atribuidos a la Administración fuera inferior a su aportación económica, se estaría en presencia de una ayuda, en cuyo caso la celebración del convenio requeriría de una habilitación legal específica.

Cuarta. La fuerte contradicción que existe entre la exigencia legal de aplicar los principios del TRLCAP (publicidad, concurrencia…) y la práctica administrativa, que adjudica los convenios siempre directamente (al menos éste es el caso de todos los que han sido objeto de esta fiscalización) exige que se adopten las medidas oportunas para reconducir esta situación. Cuando menos, se considera necesario que se justifique en el expediente la selección directa del sujeto privado suscriptor del convenio, si hubiera causas para ello, de manera que no se actúe como si el recurso al convenio implicara, de suyo, la libre elección del sujeto privado.

Quinta. Sería conveniente que el ámbito de competencias de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa se extendiera a los convenios de colaboración, de modo que dicho órgano ejerciera su función consultiva respecto de la actividad convencional en aras de la clarificación del régimen jurídico aplicable y de la unificación de criterios de los órganos de la Administración.

Sexta. Como quiera que ninguna de las inversiones derivadas de los convenios suscritos por los dos Ministerios a los que ha extendido la fiscalización ha sido objeto de comprobación material por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), no puede considerarse que esté garantizado el control

de la aplicación de los fondos. Para salvar esta deficiencia, la IGAE debería incluir entre la muestra sobre inversiones sujetas a comprobación material un número adecuado de convenios de colaboración. A tal efecto, el que no haya lugar a un acto formal de recepción no debe considerarse un obstáculo para que se realice una comprobación de la inversión, de conformidad con lo dispuesto en el art. 150.2 LGP.

Séptima. Teniendo en cuenta la difícil frontera entre contratos y convenios, tanto doctrinalmente como, sobre todo, en la práctica administrativa, debería promoverse por la Administración General del Estado la oportuna reforma legislativa mediante la que se estableciera el deber de remitir al Tribunal de Cuentas la documentación básica relativa a los convenios de colaboración, en términos análogos a lo establecido respecto de los contratos administrativos en el artículo 29 LCSP. Tal deber de remisión debería extenderse a los hechos posteriores que afecten a la vida del convenio, como son las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazo y extinción.

Octava. Sería aconsejable el desarrollo de una aplicación informática que dotara a los órganos gestores de un instrumento registral que se constituyera como una verdadera herramienta de apoyo a la gestión. Para ello deberían adoptarse las medidas procedimentales y organizativas que garantizaran la integridad de la información a incluir en el mismo. En el registro, además de estar recogida la relación de todos los convenios, debería constar toda la información relevante, tanto del expediente administrativo como del de gasto, y la relativa a su ejecución. También sería deseable que la citada aplicación dispusiera de una funcionalidad específica de gestión documental, lo que permitiría el acceso a los documentos esenciales del expediente.

Madrid, 24 de abril de 2008.—El Presidente, **Manuel Núñez Pérez.**

ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

1. RELACIÓN DE CONVENIOS CELEBRADOS POR EL MINISTERIO DE FOMENTO EN 2004-2005
2. RELACIÓN DE CONVENIOS CELEBRADOS POR EL CEDEX EN 2004-2005
3. RELACIÓN DE CONVENIOS CELEBRADOS POR EL MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO EN 2004-2005

ANEXO 1

Relación de convenios celebrados por el Ministerio de Fomento en 2004-2005

REFERENCIA	TÍTULO	IMPORTE (*)
Mfo 04-28	Convenio de colaboración entre la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional y el Centro Nacional de Información Geográfica, ambos del Ministerio de Fomento, y la Asociación de Geógrafos Españoles, para el desarrollo y utilización de recursos didácticos adecuados para la difusión de la cultura geográfica.	30.000,00
Mfo 04-29	Convenio de colaboración entre el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, la Agencia Española de Cooperación Internacional, la Sociedad Estatal para la ejecución de programas y actuaciones conmemorativas del V Centenario del Descubrimiento de América, S.A. y la Fundación de Ferrocarriles Españoles para el establecimiento y operación del Centro Iberoamericano para el Desarrollo Integrado del Transporte (CIDITRANS).	39.000,00
Mfo 04-30	Addenda al convenio de colaboración, de fecha 26 de diciembre de 2002, entre el Ministerio de Fomento, las organizaciones sindicales MCA-UGT y FECOMA-CC.OO y la Confederación Nacional de la Construcción (CNC).	540.910.89
Mfo 04-31	Convenio específico de colaboración entre el Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo -DGVAyU- y el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España –CSCAE- para el desarrollo de la FASE 2ª (2004) del Programa sobre la Edificación Sostenible 2003-2005.	295.390,00
Mfo 04-32	Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Asociación de Padres de Alumnos de su centro de educación infantil para la determinación del régimen de cobertura de los gastos del citado centro.	183.600,00

REFERENCIA	TÍTULO	IMPORTE (*)
Mfo 04-33	Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento, el Organismo Autónomo del Ministerio de Fomento Centro de Experimentación de Obras Públicas (CEDEX), la Asociación Nacional de Empresas Constructoras de Ámbito Nacional (SEOPAN), la Asociación de Empresas Constructoras Independientes (ANCI) y la Asociación Nacional de Empresas Regionales Constructoras de Obras Públicas (AERCO), para la edición del catálogo de la exposición sobre la ingeniería civil en la pintura.	25.000,00
Mfo 04-34	Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Fundación Albéniz para la financiación del proyecto "Escuela Superior de Música Reina Sofía".	1.750.000,00
Mfo 04-35	Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Instituto de Estudios Catalanes para la financiación de las obras de "Rehabilitación de la Casa de la Convalecencia" para su sede social en Barcelona.	1.803.036,31
Mfo 05-7	Anexo al convenio de colaboración entre la Dirección General de Aviación Civil e Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A.	8.955.000,00
Mfo 05-8	Convenio de cooperación entre el Ministerio de Fomento, la Generalitat de Cataluña, la Diputación de Girona y Autopistas Concesionaria Española, S.A. para la mejora de la interconexión del enlace Figueres-Sur a través de las carreteras N-II y N-IIa, el acceso-salida 4 de la AP-7 y la carretera GI-V-5128	1.501.956,68
Mfo 05-9	Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Sociedad Española de Cartografía, Fotogrametría y Teledetección.	30.000,00
Mfo 05-10	Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento, metal, construcción y afines, Federación Estatal de la Unión General de Trabajadores (MCA-UGT), la Federación Estatal de Construcción y Madera de Comisiones Obreras (FECOMA-CCOO) y la Confederación Nacional de la Construcción (CNC), en materia de vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales en las obras de infraestructura con cargo al Departamento.	1.200.000,00
Mfo 05-11	Convenio de colaboración entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, la Agencia Española de Cooperación Internacional, la Asociación Española para la ejecución de programas y actuaciones conmemorativas del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, S.A. y la Fundación de Ferrocarriles Españoles para el establecimiento y operación del Centro Iberoamericano para el Desarrollo Integrado del Transporte (CIDITRANS)	39.780,00
Mfo 05-12	Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Consorcio del Museo Militar de Menoría y Patrimonio Histórico-Militar del Puerto de Mahón y Cala de San Esteban, para la financiación de los honorarios de redacción del Plan Director del Consorcio, en Menorca (Islas Baleares).	166.520,00
Mfo 05-13	Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Real Academia de Medicina de Cataluña para financiar las obras de la Academia Medicina en Barcelona.	300.065,05
Mfo 05-14	Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando para la financiación de las obras de restauración de las fachadas de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando en Madrid.	327.067,77
Mfo 05-15	Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Fundación Albéniz para la financiación de las obras de la Escuela Superior de Música Reina Sofía, en Madrid.	2.457.085,00

(*) Los importes corresponden a la aportación comprometida inicialmente por la Administración durante el periodo de vigencia del convenio.

ANEXO 2

Relación de convenios celebrados por el CEDEX en 2004-2005

REFERENCIA	TÍTULO	IMPORTE (*)
Mfo 04-1	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el "Estudio conjunto sobre la interacción entre el oleaje direccional y la banda de baja frecuencia en aguas someras".	9.500,00
Mfo 04-2	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el "Estudio conjunto sobre el balance sedimentario y comportamiento hidrodinámico desembocadura río Miño".	9.000,00
Mfo 04-3	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el "Estudio conjunto sobre el comportamiento sedimentario del tramo costero correspondiente al óvalo valenciano".	9.000,00
Mfo 04-4	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para la "Calibración y estudio de escalas de modelos buques para ensayos de modelización de puertos".	13.875,00
Mfo 04-5	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación General de la Universidad Politécnica de Madrid para el "Desarrollo y construcción de un modelo reducido a escala de un dique flotante".	10.840,00
Mfo 04-6	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el estudio conjunto sobre la "Distribución geográfica en el diseño de la red de control de calidad de las aguas subterráneas según la directiva marco en las Cuencas del Segura y del Norte".	48.168,00
Mfo 04-7	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el "Estudio y desarrollo conjuntos de modelos para el seguimiento de la dinámica poblacional del fitoplancton en aguas de transición".	23.400,00
Mfo 04-8	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el "Estudio conjunto sobre la evolución de las sustancias preferentes en aguas subterráneas. Cuencas Duero y Segura".	50.000,00
Mfo 04-9	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Bosch y Gimpera para el "Desarrollo conjunto de una base datos geográfica sobre inundaciones históricas en España".	18.000,00
Mfo 04-10	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid para el "Estudio conjunto de cianobacterias potencialmente tóxicas y cianotoxicidad en aguas de baño".	58.667,00
Mfo 04-11	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid para la Puesta en operación de la tercera fase de los ensayos de Eurocabina y Eurobaliza del Laboratorio de Interoperabilidad Ferroviaria".	289.950,00
Mfo 04-12	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación LABEIN para realizar "Estudios sobre la evaluación y gestión del ruido ambiental producido por las infraestructuras lineales de transporte y diseño de mapas de ruido".	10.000,00
Mfo 04-13	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid para el Estudio conjunto sobre la efectividad de los elementos para el paso de fauna a través de carreteras (fase 5ª)".	50.460,00
Mfo 04-14	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Conde del Valle Salazar para el "Estudio conjunto de la caracterización geomorfológica de la red fluvial del alto y medio Guadiana".	54.420,00

REFERENCIA	TÍTULO	IMPORTE (*)
Mfo 04-15	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid para el "Análisis e interpretación de las comunidades vegetales de las riberas de las cuencas alta y media del Guadiana".	55.680,00
Mfo 04-16	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el "Estudio conjunto sobre la evaluación ambiental del tráfico y las infraestructuras de transporte (2ª fase)".	20.000,00
Mfo 04-17	Convenio de colaboración entre el CEDEX y Tecnología e Investigación Ferroviaria S.A. (TIFSA) para la "Experimentación final para la homologación europea de ensayos de Eurobalizas, BTM y antenas, e implantación de las herramientas de Euroradio en el Laboratorio de Interoperabilidad Ferroviaria del CEDEX".	117.593,84
Mfo 04-18	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid para el "Estudio y simulación del accionamiento de máquinas de reluctancia variable y su aplicación en sistemas de almacenamiento cinético de energía".	138.500,00
Mfo 04-19	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el Estudio conjunto sobre la valoración del proceso de evaluación ambiental en el conocimiento y conservación del Patrimonio Histórico-Artístico Español (fase 2ª)".	32.480,00
Mfo 04-20	Convenio de colaboración entre el CEDEX y AEA Technology Global, S.A. para "Nuevos desarrollos y actualización conjunta del entorno de prueba del subsistema ETCS/ERMTS embarcado para el Laboratorio de Interoperabilidad Ferroviaria del CEDEX".	155.707,00
Mfo 04-21	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Centro Internacional de Hidrología Subterránea para la "Realización del 38 Curso Internacional de Hidrología Subterránea".	7.340,00
Mfo 04-22	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el "Apoyo a la coordinación del proceso de participación y concentración del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte".	14.000,00
Mfo 04-23	Convenio de colaboración entre el CEDEX, la Fundación AENA y la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando para la realización de la "Organización conjunta de una exposición sobre la Ingeniería Civil en la pintura"	77.300,00
Mfo 04-24	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Empresa Universidad de Granada para la "Adecuación de textos y contenidos de las exposiciones "Los ingenios y máquinas en tiempos de Felipe II" y "Artifex. La ingeniería romana en España" ".	16.000,00
Mfo 04-25	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Gómez Pardo para el "Estudio conjunto de la evolución de filtraciones en presas de materiales sueltos utilizando técnicas geofísicas".	13.000,00
Mfo 04-26	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el "Desarrollo conjunto de actividades de formación en el ámbito de la ingeniería geotécnica (Año 2004)".	6.000,00
Mfo 04-27	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para el "Estudio de la deformabilidad de los materiales granulares gruesos: elaboración de un modelo sincrético simple".	40.000,00
Mfo 05-1	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid para el "Soporte técnico para el mantenimiento y consolidación del Laboratorio de Interoperabilidad Ferroviaria (LIF) del CEDEX".	215.441,00
Mfo 05-2	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación LABEIN para "Estudio conjunto para la evaluación del ruido ambiental y la elaboración de mapas estratégicos de ruidos de infraestructuras de transporte".	168.200,00

REFERENCIA	TÍTULO	IMPORTE (*)
Mfo 05-3	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación de Ferrocarriles Españoles para la "Realización conjunta del guión de la serie de TV "Vive la vía" destacando la incorporación del carácter histórico del Patrimonio Ferroviario reutilizado como vía verde".	104.400,00
Mfo 05-4	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Juanelo Turriano para la "Organización conjunta de una exposición sobre el ingeniero José Antonio Fernández Ordóñez".	71.000,00
Mfo 05-5	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación de Ferrocarriles Españoles para la realización del estudio conjunto "Aproximación a la evolución histórica de la interrelación del ferrocarril y la ciudad".	60.000,00
Mfo 05-6	Convenio de colaboración entre el CEDEX y la Fundación Agustín de Betancourt para "Desarrollo conjunto de actividades de formación en el ámbito de la Ingeniería Geotécnica (2005)"	6.000,00

(*) Los importes corresponden a la aportación comprometida inicialmente por la Administración durante el periodo de vigencia del convenio.

ANEXO 3

Relación de convenios celebrados por el Ministerio de Sanidad y Consumo en 2004-2005

REFERENCIA	TÍTULO	IMPORTE (*)
MSC 04-1	Convenio de colaboración científica entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Fundación para el Desarrollo de la Investigación en Genómica y Proteómica.	75.000,00
MSC 04-2	Addenda al acuerdo marco de colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Fundación Parque Científico de Barcelona.	30.000,00
MSC 04-3	Addenda al acuerdo marco de colaboración suscrito entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Fundación Secretariado General del Gitano.	33.055,00
MSC 04-4	Convenio suscrito entre la Fundación de la Sociedad Española de Endocrinología y Nutrición y el ministerio de Sanidad y Consumo.	30.000,00
MSC 04-5	Acuerdo de colaboración para el año 2004, entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Federación Española de Municipios y Provincias.	240.000,00
MSC 04-6	Convenio específico para el desarrollo del convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Asociación Nacional de Fabricantes de Conservas de Pescados y Mariscos.	60.000,00
MSC 04-7	Convenio de colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo (Dirección General de farmacia y Productos Sanitarios) y la Fundación para el Fomento de la Innovación Industrial	24.790,00
MSC 04-8	Convenio de colaboración para el año 2004, entre el Instituto Nacional de Consumo y la Federación Española de Municipios y Provincias.	73.000,00
MSC 04-9	Convenio programa que suscriben la Fundación Reina Sofía, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio de Sanidad y Consumo para la construcción del complejo de Vallecas para enfermos de Alzheimer.	3.500.000,00
MSC 04-10	Convenio de colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Sociedad Española de Enfermedades Infecciosas y Microbiología Clínica (GEDISA) para el fomento de la investigación clínica sobre el SIDA.	72.120,00

REFERENCIA	TÍTULO	IMPORTE (*)
MSC 04-11	Convenio entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la organización Médicos del Mundo para llevar acabo la segunda fase de apoyo a los servicios de salud materno-infantil y prevención de infecciones de transmisión sexual (ITS)/ virus de inmunodeficiencia humana (VIH)/ síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) en Kounkane (Senegal).	90.150,00
MSC 04-12	Convenio entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Cruz Roja Española para el desarrollo de los servicios y funciones sanitarias de atención a inmigrantes recién llegados a las costas de Algeciras, Tarifa y Fuerteventura.	120.000,00
MSC 05-1	Convenio de colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y al Fundación Alternativas para el desarrollo de distintas investigaciones relacionadas con el sistema sanitario español.	120.000,00
MSC 05-2	Convenio de colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Cruz Roja Española para el desarrollo de los servicios y funciones sanitarias de atención a los inmigrantes recién llegados a las costas de Cádiz (Algeciras y Tarifa), Granada (Motril) y Fuerteventura.	180.000,00
MSC 05-3	Addenda al acuerdo marco de colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Fundación Parque Científico de Barcelona.	30.000,00
MSC 05-4	Addenda al acuerdo marco de colaboración suscrito entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Fundación Secretariado General del Gitano.	57.922,00
MSC 05-5	Acuerdo de colaboración para el año 2005, entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y el Comité Nacional para la prevención del Tabaquismo (CNPT).	233.130,00
MSC 05-6	Convenio de colaboración para el año 2005, entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Federación Española de Municipios y Provincias.	432.000,00
MSC 05-7	Convenio entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Fundación para la Cooperación y salud Internacional Carlos III.	38.000,00
MSC 05-8	Convenio de colaboración entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Sociedad Canaria de Salud Pública como organizadora del Encuentro en Salud Pública y Administración Sanitaria (ESPAS).	18.000,00
MSC 05-9	Convenio específico de colaboración entre el Instituto Nacional de Consumo y la Asociación Española de Distribuidores y Editores de Software de Entretenimiento para 2005.	5.000,00
MSC 05-10	Convenio de colaboración para el año 2005, entre el Instituto Nacional de Consumo y la Federación Española de Municipios y Provincias.	125.000,00
MSC 05-11	Convenio de colaboración entre la editorial Aranzadi y el Instituto Nacional de Consumo.	23.250,00
MSC 05-12	Convenio de colaboración entre la editorial La Ley-Actualidad y el Instituto Nacional de Consumo.	12.000,00
MSC 05-13	Convenio específico de colaboración para el año 2005 entre el Ministerio de Sanidad y Consumo (Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas) y la Federación Española de Municipios y Provincias,	110.000,00

(*) Los importes corresponden a la aportación comprometida inicialmente por la Administración durante el periodo de vigencia del convenio.

251/000058 (CD)
771/000060 (S)

Se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización del Organismo Autónomo «Parques Nacionales», ejercicio 2005, así como del Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de junio de 2010.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro.**

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL ORGANISMO AUTÓNOMO «PARQUES NACIONALES», EJERCICIO 2005 (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000058 Y NÚM. EXPTE. SENADO: 771/000060) EN SU SESIÓN DEL DÍA 8 DE JUNIO DE 2010

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 8 de junio de 2010, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización del Organismo Autónomo «Parques Nacionales», ejercicio 2005:

ACUERDA

Instar al Organismo Parques Nacionales a que:

1. Adopte las medidas necesarias para disponer de un inventario permanentemente actualizado de los bienes que integran su inmovilizado material, así como de las existencias.
2. Intensifique las actividades de seguimiento y evaluación de la Red de Parques Nacionales, así como el seguimiento de la aplicación de los mecanismos previstos en las respectivas leyes declarativas de los parques, a fin de evitar actuaciones incompatibles con el régimen jurídico establecido para los Parques Nacionales en el Plan Director.
3. Mantenga un seguimiento conforme a la legislación vigente sobre las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales y, en particular, en los casos de reintegro.
4. Dote de una mayor agilidad a los procedimientos sancionadores.

Instar al Tribunal de Cuentas a que:

5. Lleve a cabo una nueva fiscalización horizontal en la que también se analice el traspaso de competencias a las comunidades Autónomas una vez haya culminado este proceso.

Palacio del Congreso de los Diputados, 8 de junio de 2010.—La Presidenta de la Comisión, **María Isabel Pozuelo Meño**.—El Secretario de la Comisión, **José Luis Ábalos Meco.**

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL ORGANISMO AUTÓNOMO PARQUES NACIONALES, EJERCICIO 2005

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14.1 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 25 de septiembre de 2008, el Informe de fiscalización del Organismo Autónomo Parques Nacionales, ejercicio 2005, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

Página

I. CONSIDERACIONES GENERALES 80
I.1 INTRODUCCIÓN 80
I.2 NATURALEZA JURÍDICA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL ORGANISMO FISCALIZADO 80
I.3 OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN 83
I.4 RENDICIÓN DE CUENTAS 83
I.5 TRÁMITE DE ALEGACIONES 83

II. FISCALIZACIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES 83
II.1 ALCANCE 83
II.2 SALVEDADES 83
II.3 OPINIÓN 83

III. COMENTARIOS A LAS CUENTAS ANUALES 84
III.1 INMOVILIZADO 84
III.2 DEUDORES 86
III.3 TESORERÍA 86
III.4 FONDOS PROPIOS 87
III.5 ACREEDORES 88
III.6 GASTOS 88
III.6.1 Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales 89
III.6.1.1 Gastos de personal y prestaciones sociales 89
III.6.1.2 Dotaciones a la amortizacion 90
III.6.1.3 Otros gastos de gestión 90
III.6.1.4 Gastos financieros y asimilables 91
III.6.2 Transferencias y subvenciones 91
III.6.2.1 Transferencias corrientes 91
III.6.2.2 Subvenciones corrientes 91
III.6.2.3 Subvenciones de capital 92
III.6.2.3.1 Subvención a la Fundación Parques Nacionales 92
III.6.2.3.2 Subvenciones a programas de investigación 92
III.6.2.3.3 Compensación socioeconómica en áreas de influencia de los Parques Nacionales 92
III.6.2.3.4 Programa de cooperación internacional 93
III.6.3 Pérdidas y gastos extraordinarios 93
III.7 INGRESOS 93
III.7.1 Ventas y prestaciones de servicios 93
III.7.2 Otros ingresos de gestión ordinaria 94
III.7.3 Transferencias y subvenciones 94
III.8 ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO 95

IV. EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL INTERNO 96
IV.1 PROCEDIMIENTO SANCIONADOR 96

Página

IV.2 CONSOLIDACIÓN DE LA PROPIEDAD PÚBLICA, INDEMNIZACIONES A PARTICULARES PARA COMPENSACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS Y SUBVENCIONES EN LAS ÁREAS DE INFLUENCIA SOCIOECONÓMICA DE LOS PARQUES 97

IV.2.1 Consolidación de la propiedad pública 97
IV.2.2 Indemnizaciones por daños y perjuicios 98
IV.2.3 Indemnizaciones por supresión o modificación de actividades 98
IV.2.4 Concesión de subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales 99

V. CONCLUSIONES 101

VI. RECOMENDACIONES 103

VII. ANEXOS 103

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AEAT	Agencia Española de Administración Tributaria
CECIR	Comisión Ejecutiva de la «Comisión Interministerial de Retribuciones»
EUR	Euros
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
ICONA	Instituto para la Conservación de la Naturaleza
IDAE	Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IRYDA	Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
KEUR	Miles de euros
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LGP	Ley General Presupuestaria
LRJ-PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
PN	Parques Nacionales
PRUG	Plan Rector de Uso y Gestión
RD	Real Decreto
TRAGSA	Empresa de Transformación Agraria, S.A.
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RPT	Relación de puestos de trabajo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales

I. CONSIDERACIONES GENERALES

I.1 Introducción

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que le asigna la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, ha realizado una fiscalización del Organismo autónomo Parques Nacionales, ejercicio 2005, cuyos resultados se contienen en el presente Informe.

La fiscalización se ha efectuado a iniciativa del Tribunal de Cuentas y en ejecución de su programa anual de fiscalizaciones.

I.2 Naturaleza jurídica, organización y funciones del organismo fiscalizado

Parques Nacionales (en adelante PN) fue creado por el RD 1055/1995, de 23 de junio, como refundición del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), y del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA). PN es un Organismo autónomo[1] de los previstos en el artículo 43.1.a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), adaptado a dicha Ley por el RD 432/1999. Está adscrito al Ministerio de Medio Ambiente[2], dependiendo orgánicamente de la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad y funcionalmente de la Dirección General para la Biodiversidad.

PN tiene personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, y plena capacidad jurí-

[1] La disposición adicional segunda de la Ley 5/2007 autoriza al Gobierno para la creación de una Agencia Estatal Red de Parques Nacionales, que asumirá las competencias del Organismo autónomo Parques Nacionales.

[2] El RD 432/2008, por el que se reestructuran los Departamentos ministeriales, ha suprimido el Ministerio de Medio Ambiente, cuyas competencias se asumen por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.

dica y de obrar para el cumplimiento de sus fines. Se rige por la legislación general aplicable a todos los Organismos autónomos de la Administración General del Estado y, en el periodo fiscalizado, por la siguiente normativa, principalmente:

— RD 1055/1995, de 23 de junio por el que se modifica parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

— RD 1477/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente.

— Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, modificada por las Leyes 40/1997, 41/1997, 15/2002, 53/2002, 43/2003, y 62/2003. La Ley 5/2007, de 3 de abril, derogó parte del articulado de la Ley 4/1989, que finalmente ha sido derogada por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, en todo lo que se oponga a esta última.

— RD 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las Comisiones Mixtas de Gestión de dichos parques y de sus Patronatos.

— RD 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

— RD 940/1999, de 4 de junio, por el que se aprueba el Reglamento sobre la determinación y concesión de subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales (derogado a partir del 15/10/2005 por el RD 1229/2005).

— RD 429/1993, de 26 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

El proceso de adaptación de PN a la LOFAGE no ha incluido la aprobación de los estatutos a los que se refiere el artículo 62 de dicha Ley. En consecuencia, la estructura, funciones y competencias de PN no se recogen en una norma única, sino de forma dispersa en varias de las disposiciones anteriormente citadas, algunas de las cuales se han visto afectadas por sentencias del Tribunal Constitucional resolviendo recursos de inconstitucionalidad interpuestos por algunas Comunidades Autónomas.

La Ley 4/1989 asignó a la Administración General del Estado, a través de PN, la función principal de gestionar los Parques Nacionales conjuntamente con la Comunidad, o Comunidades Autónomas, en cuyo territorio estuvieren situados. La financiación de los Parques correspondía principalmente a PN, si bien, las Comunidades Autónomas podían realizar transferencias al Organismo para tal fin. La sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, del Tribunal Constitucional, así como otras sentencias[3] emitidas en el año 2005, relacionadas con ella, han configurado un modelo distinto al establecer que la gestión ordinaria y habitual de los Parques Nacionales se entiende como una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en régimen de autoorganización, incluso en aquellos supuestos de Parques Nacionales cuyo territorio se extienda por dos o más Comunidades Autónomas. La Ley 5/2007 ha derogado las disposiciones de la Ley 4/1989 afectadas de inconstitucionalidad, y establece el nuevo marco competencial de la Administración General del Estado, a través de PN, asignándole, básicamente, la elaboración del Plan Director, su seguimiento y evaluación general, así como el desarrollo y financiación del programa específico de actuaciones comunes y horizontales de la Red incluido en el Plan Director, y la contribución a la financiación de las iniciativas de fomento del desarrollo sostenible. La disposición transitoria única de la Ley 5/2007, en consonancia con las sentencias de Tribunal Constitucional que difieren los efectos de la nulidad de las disposiciones inconstitucionales, establece que los Parques existentes se seguirán rigiendo por la normativa anterior hasta el momento que las Comunidades Autónomas asuman la gestión de estos espacios.

Complementariamente a la función de gestión compartida de los Parques, PN desarrolla otras funciones relacionadas con la gestión de su patrimonio y de las fincas y Centros que tiene adscritos[4], y con la educación medioambiental. Además ejerce las funciones de coordinación del desarrollo del Programa M&B (Hombre y Biosfera de la UNESCO).

Los Parques Nacionales españoles responden a la categoría II de gestión de áreas protegidas de la UICN[5], son espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, cuya conservación ha sido declarada de interés general por Ley de las Cortes Generales. La Red de Parques Nacionales reúne la totalidad de estos espacios naturales y constituye un sistema creado para su protec-

[3] Sentencias 35/2005 y 36/2005, de 17 de febrero, 81/2005, de 6 abril, 100/2005, de 25 de abril, 101, de 20 de abril, y 331/2005, de 15 de diciembre.

[4] Las principales fincas y Centros que tiene adscritos son: Montes de Lugar Nuevo y Selladores-Contadero (Jaén), Quintos de Mora (Toledo), La Encomienda de Mudela (Ciudad Real), Lugar Nuevo de Serradilla en Monfragüe (Cáceres), La Graciosa (Las Palmas), Marismillas (Huelva), Dehesa de Cotillas (Guadalajara), Dehesa de S. Juan (Granada), Montes y Aserradero de Valsaín y Centro Nacional de Educación Ambiental (Segovia), Refugio Nacional de Caza de las Islas Chafarinas, Vivero-Escuela del río Guadarrama en Navalcarnero (Madrid), Ribavellosa en Almarza de Cameros (La Rioja), Cortijo de San Isidro en Aranjuez (Madrid), y los pueblos abandonados de Umbralejo (Guadalajara), Búbal (Huesca) y Granadilla (Cáceres).

[5] Las «Directrices para las categorías de gestión de áreas protegidas» de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN), constituyen el sistema de clasificación normalizado utilizado para la comparación de las distintas áreas protegidas dentro de cada país, y a nivel mundial. La categoría II de gestión, Parque Nacional, se define como: «Área terrestre y/o marina natural, designada para: a) proteger la integridad ecológica de uno o más ecosistemas para las generaciones actuales y futuras, b) excluir los tipos de explotación u ocupación que sean hostiles al propósito con el cual fue designada el área, y c) proporcionar un marco para actividades espirituales, científicas, educativas, recreativas y turísticas, actividades que deben ser compatibles desde el punto de vista ecológico y cultural».

ción y gestión. En el periodo fiscalizado, existían 13[6] Parques Nacionales, cuatro ubicados en las Islas Canarias (Caldera de Taburiente, Garajonay, Teide y Timanfaya), dos en Castilla-La Mancha (Cabañeros y Tablas de Daimiel), dos en Andalucía (Doñana y Sierra Nevada), y uno en cada una de las siguientes Comunidades Autónomas: Aragón (Ordesa y Monte Perdido), Islas Baleares (Archipiélago de Cabrera), Cataluña (Aigüestortes i Estany de Sant Maurici), y Galicia (Islas Atlánticas de Galicia). Además del Parque Nacional de Picos de Europa, que se reparte entre tres Comunidades Autónomas (Asturias, Cantabria y Castilla-León).

Los órganos rectores que conforman la estructura orgánica de PN son el Presidente, el Vicepresidente y el Director, con nivel orgánico este último de subdirector general. La Presidencia la ejerce el Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad, la Vicepresidencia la ostenta el Director General para la Biodiversidad. Corresponde al Director la gestión y dirección diaria del Organismo.

La estructura organizativa en el ejercicio 2005 se complementa con el Consejo de la Red de Parques Nacionales, las Comisiones Mixtas y los Patronatos, como órganos colegiados, y el Director-Conservador de cada Parque, como órgano unipersonal.

El Consejo de la Red de Parques Nacionales se configura como un órgano estatal de carácter consultivo, en el que están representadas la Administración General del Estado, todas y cada una de las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se ubiquen Parques Nacionales, los municipios afectados por estos espacios, los Patronatos a través de su Presidente y las asociaciones ecologistas o ambientalistas. Su función es informar de las directrices generales que se plantean en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, la legislación aplicable, las distintas propuestas que puedan surgir para la declaración y creación de nuevos Parques Nacionales, así como la distribución de los distintos recursos financieros y económicos asignados.

Las Comisiones Mixtas han constituido[7] el auténtico órgano de gobierno y administración de los Parques, correspondiéndoles distintas responsabilidades como la elaboración del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), la elaboración del plan anual de trabajos e inversiones y de los planes sectoriales, y el establecimiento del régimen de funcionamiento de las instalaciones y servicios del Parque. Las Comisiones están integradas tanto por representantes de la Administración General del Estado, como de las Comunidades Autónomas, de forma paritaria, recayendo la presidencia de manera alternativa, cada año, en uno u otro representante.

Durante el año 2005, todos los Parques, a excepción del de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici, que según establece la disposición adicional cuarta de la Ley 41/1997 (derogada por la Ley 5/2007) tiene su régimen de gestión y organización en los términos establecidos en la normativa autonómica (Ley 7/1988 del Parlamento de Cataluña), estuvieron gestionados por la correspondiente Comisión Mixta, si bien el de Ordesa y Monte Perdido, tras la aprobación del Decreto 117/2005, de 24 de mayo, del Gobierno de Aragón, estuvo regido por una Junta Rectora[8]. En las Comunidades Autónomas que ubican en su territorio varios Parques se constituyó una única Comisión Mixta para todos ellos.

El Patronato de cada Parque es un órgano colegiado de carácter consultivo, en el que quedan representados los organismos públicos (Estado, Comunidad Autónoma y Corporaciones Locales), y aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el Parque. Las funciones que se le atribuyen son, entre otras, la de informar acerca del PRUG y los planes sectoriales específicos, así como aprobar la memoria anual de actividades y de resultados.

El Director-Conservador de cada Parque Nacional es el responsable directo de la gestión del espacio, asumiendo la administración y dirección de sus actividades. Su nombramiento se designa por acuerdo de la Comisión Mixta de Gestión.

La herramienta básica de planificación que ordena la gestión de la Red de Parques Nacionales es el Plan Director, y fundamentados en éste, los respectivos PRUG de cada Parque Nacional. El Plan Director fija los objetivos en materia de conservación, investigación, uso público, formación y sensibilización, y contempla el marco de las actuaciones en materia de cooperación y colaboración con otras Administraciones, y de mantenimiento de la imagen y la coherencia interna de la Red.

Durante 2005 se desarrollaron reuniones para la puesta en marcha del proceso de transferencias a Comunidades Autónomas resultante de la sentencia 194/2004 del Tribunal Constitucional, si bien, a finales del ejercicio 2005 no se había producido todavía ninguna, salvo la ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Junta de Andalucía, efectuada por RD 955/2005 de 29 de julio. En el año 2006 se traspasaron a Andalucía (RD 712/2006), y a Aragón (RD 778/2006), las funciones y servicios, y los bienes, derechos, obligaciones y medios personales, de los Parques Nacionales ubicados en dichas Comunidades (Sierra Nevada y Doñana en Andalucía, y Ordesa y Monte Perdido en Aragón).

[6] En 2007, por Ley 1/2007, de 2 de marzo, se declaró un nuevo Parque Nacional, que es el de Monfragüe, en Extremadura.

[7] La sentencia 194/2004 del Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional la figura de las Comisiones Mixtas de Gestión de los Parques Nacionales recogida en la Ley 4/1989, si bien, la nulidad del precepto se difiere hasta el momento en que las Comunidades Autónomas asuman la gestión. La Ley 5/2007 recoge este diferimiento en su disposición transitoria única.

[8] La Ley de las Cortes de Aragón 8/2004, de 20 de diciembre, de Medidas Urgentes en Materia de Medio Ambiente, y el Decreto 117/2005, de 24 de mayo, que regulan la organización y funcionamiento del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, establecen que este Parque será gestionado por la Comunidad Autónoma de Aragón y contará con un Patronato, una Junta Rectora y un Director.

Al margen de las sentencias del Tribunal Constitucional citadas, cabe mencionar también la sentencia 195/1998, por la que se reconoció la competencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria para declarar y gestionar como espacio natural protegido a las Marismas de Santoña y Noja, si bien los efectos de la nulidad quedaron diferidos hasta el momento en que la Comunidad dictase la pertinente disposición. La disposición adicional primera de la Ley autonómica 4/2006, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria, declaró Parque Natural a las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel y, en consecuencia, por RD 1585/2006 se transfirieron a Cantabria, con efectos 1 de enero de 2007, los medios asociados a la gestión que desarrollaba PN en la Reserva Natural de las Marismas de Santoña.

I.3 Objetivos de la fiscalización

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas, los objetivos de la fiscalización han sido los siguientes:

— Comprobar si las cuentas anuales de PN correspondientes al ejercicio 2005 reflejan la situación financiero-patrimonial del Organismo y el resultado de sus operaciones, de acuerdo con los principios y criterios contables que le son de aplicación como Organismo autónomo.

— Analizar y evaluar los procedimientos de gestión seguidos por el Organismo para el cumplimiento de sus funciones principales, en especial, la concesión de subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales, y el pago de indemnizaciones a particulares para compensación de daños y perjuicios.

— Analizar si el Organismo, en la actividad derivada de sus operaciones, ha cumplido la normativa aplicable.

La fiscalización ha incluido comprobaciones sobre la evolución temporal (hasta el cierre, en diciembre de 2007, del trabajo de campo en las oficinas de PN) de aquellos hechos, transacciones y procedimientos cuyo seguimiento se ha estimado relevante.

I.4 Rendición de cuentas

Las cuentas anuales de PN correspondientes al año 2005 se rindieron al Tribunal, por conducto de la IGAE, el 28 de septiembre de 2006, fuera del plazo establecido en el artículo 139 de la LGP.

I.5 Trámite de alegaciones

Conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador se pusieron de manifiesto al Presidente de Parques Nacionales y a la persona que ocupó dicho cargo durante el periodo fiscalizado.

Las alegaciones recibidas, que corresponden únicamente a las formuladas por el Presidente del Organismo y que se incorporan a este Informe, han sido analizadas y valoradas, sin que hayan dado lugar a modificaciones del texto originario por entender que son meras explicaciones o comentarios de los hechos y situaciones descritos en el Informe.

II. FISCALIZACIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES

II.1 Alcance

El examen de las cuentas anuales de PN correspondientes al ejercicio 2005, cuyo balance, cuenta del resultado económico-patrimonial y estado de la liquidación del presupuesto, se incluyen en los anexos 1 a 3 de este Informe, se ha realizado conforme a los procedimientos previstos en las directrices técnicas aprobadas y, en consecuencia, ha incluido las comprobaciones que se han estimado necesarias para obtener un grado de evidencia suficiente para soportar la opinión que sobre dichas cuentas anuales se contiene en el epígrafe II.3.

II.2 Salvedades

1. Según se comenta más ampliamente en el epígrafe III.1, el saldo de la partida «Inversiones destinadas al uso general» incluye un conjunto de gastos para prevención y extinción de incendios forestales, y otros, por un importe acumulado de más de 40 millones de EUR, que deberían haberse considerado gastos del ejercicio en que se realizaron.

Al margen de esos gastos indebidamente activados, las «Inversiones destinadas al uso general» recogen, en la mayor parte de su saldo, infraestructuras y bienes que están ya en funcionamiento y destinados al uso directo por la generalidad de los ciudadanos, por lo que deberían ser baja en cuentas de «Inmovilizado» y recogerse su valor en la cuenta de «Patrimonio entregado al uso general».

2. Se han observado otros errores e incumplimientos de la normativa contable pública, que se ponen de manifiesto a lo largo del apartado III, cuyos efectos principales son, por un lado, la no imputación a los resultados de 2005 de la provisión para responsabilidades (4,58 millones de EUR) que se describe en el epígrafe III.6.1.4 y, por otro lado, el no reconocimiento en cuentas de las cantidades devengadas como consecuencia de las Resoluciones del Organismo para la exigencia del reintegro de subvenciones (epígrafe III.7.2), con efecto sobre el saldo de los «Deudores presupuestarios» que está indebidamente minorado en 0,65 millones de euros, aproximadamente.

II.3 Opinión

Como resultado de las comprobaciones efectuadas se deduce que, excepto por el efecto de las deficiencias que se mencionan en el epígrafe II.2 anterior, las cuentas anuales del Organismo Autónomo Parques Naciona-

les para el ejercicio 2005 reflejan adecuadamente, en todos sus aspectos significativos, la imagen fiel de su situación financiero-patrimonial al 31 de diciembre de 2005, del resultado de sus operaciones y de la liquidación de su presupuesto anual para el ejercicio terminado en dicha fecha, y contienen la información requerida, de conformidad con las normas y principios contables que le son de aplicación.

III. COMENTARIOS A LAS CUENTAS ANUALES

III.1 Inmovilizado

El cuadro adjunto recoge el movimiento, durante el ejercicio 2005, de las cuentas que integran el inmovilizado:

(KEUR)

CUENTA	SALDO 31-12-2004	VARIACIÓN NETA	SALDO 31-12-2005
Terrenos y bienes naturales	86.065,61	8.824,96	94.890,57
Infraestructuras y bienes destinados al uso general	212.634,58	45.488,41	258.122,99
Bienes del patrimonio artístico y cultural	1.535,57	0,00	1.535,57
I.-Inversiones destinadas al uso general	**300.235,76**	**54.313,37**	**354.549,13**
Gastos de investigación y desarrollo	5.228,50	0,00	5.228,50
Propiedad industrial	17,24	0,00	17,24
Propiedad intelectual	195,97	0,00	195,97
Otro inmovilizado inmaterial	22.126,87	3.520,92	25.647,79
Inmovilizado inmaterial (bruto)	27.568,58	3.520,92	31.089,50
A.A. inmovilizado inmaterial	-21.026,96	-3.340,96	-24.367,92
II.- Inmovilizado inmaterial neto	**6.541,62**	**179,96**	**6.721,58**
Terrenos y bienes naturales	132,32	0,00	132,32
Construcciones	16.311,87	1.052,22	17.364,08
Instalaciones técnicas	1.623,11	273,43	1.896,54
Maquinaria	8.182,50	77,81	8.260,31
Utillaje	301,90	35,80	337,70
Mobiliario	7.607,04	642,24	8.249,29
Equipos para proceso información	5.152,93	492,02	5.644,95
Elementos de transporte	6.964,91	1.584,32	8.549,23
Otro inmovilizado material	4.223,79	422,65	4.646,44
Inmovilizado material (bruto)	50.500,37	4.580,48	55.080,85
A.A. Inmovilizado material	-17.733,71	-2.717,57	-20.451,28
III.- Inmovilizado material (neto)	**32.766,66**	**1.862,91**	**34.629,57**
V.- Inversiones Financieras permanentes	**2.253,83**	**0,00**	**2.253,83**
INMOVILIZADO TOTAL (I + II + III + V)	**341.797,87**	**56.356,24**	**398.154,11**

Las altas del ejercicio (64.428,30 KEUR) corresponden principalmente a la imputación de obligaciones reconocidas del capítulo 6 «Inversiones reales», y a operaciones realizadas por el procedimiento de pagos a justificar en 2004, pendientes de justificar o de aprobar su cuenta justificativa a 31/12/2004, y que por la mecánica contable de este procedimiento se reconocen en la contabilidad patrimonial de 2005. Estas operaciones de pagos a justificar ascienden a 9.962,67 KEUR, y tienen su origen, básicamente, en la adquisición de fincas en el Parque Nacional de Sierra Nevada (Dehesa de San Juan, Dehesa Umbría de San Jerónimo, y Veleta).

Entre las altas del ejercicio se incluyen 2.438,37 KEUR pagados por PN en ejecución de una sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 2/12/2004, que fijó un mayor valor del justiprecio por lucro cesante derivado de una expropiación forzosa de actividad de explotaciones mineras en el Parque Nacional del Teide, en 1995. El importe citado no incluye el de los intereses de demora, con el efecto que se comenta en el epígrafe III.6.1.4.

Las bajas del ejercicio (2.013,52 KEUR) tienen su origen en el traspaso (1.764,70 KEUR), a la Comunidad Autónoma de Andalucía, de fincas rústicas, casas forestales y vehículos, en cumplimiento del RD 955/2005, de 29 de julio, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 1096/1984, en materia de conservación de la naturaleza. El resto de las bajas corresponden a «Elementos de transporte».

De acuerdo con la normativa contable pública, en el subgrupo de «Inversiones destinadas al uso general» se deben registrar, transitoriamente, y por el sujeto contable que tenga su tutela, las inversiones realizadas en infraestructuras y bienes destinados a ser utilizados directamente por la generalidad de los ciudadanos. Este tipo de inversiones, que no se amortizan, se consideran como una transferencia a la sociedad, por lo que, una vez se produce su entrada en funcionamiento, deben ser baja en el «Inmovilizado» recogiéndose su valor en una partida específica; «Patrimonio entregado al uso general», del grupo «Patrimonio».

En la fiscalización se observa que se ha contabilizado como «Inversiones destinadas al uso general» el coste de diversas operaciones que por su naturaleza no deberían figurar en dicho concepto. En concreto:

— Se han incluido inversiones realizadas en Centros del Organismo (más de 6 millones de EUR en 2005), pese a que dichos Centros no pueden ser utilizados directamente por la generalidad de los ciudadanos.

— Se han incluido inversiones en el Parque Nacional Aigüestortes i Estany de Sant Maurici (741,90 KEUR en 2005 y un total de 3.744,04 KEUR acumulado a 31/12/2005) realizadas por PN en ejecución del Acuerdo entre la Administración General del Estado y la Generalidad de Cataluña para la financiación de este Parque, cuya gestión y organización, y por tanto su tutela, es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña. En consecuencia, se estima que el coste de las actuaciones responde más bien al concepto contable de «Inversiones gestionadas para otros entes públicos», en el que deben permanecer hasta su entrega a la Generalidad de Cataluña, pasando a considerarse entonces «Subvenciones de capital».

— Se han venido activando recurrentemente un conjunto de gastos, principalmente los derivados de la contratación de servicios para la prevención y extinción de incendios forestales (7.088,38 KEUR en 2005), que no parece que reúnan las condiciones para su consideración como «Inversiones destinadas al uso general», ni otro tipo de inmovilizado, ya que no cumplen los requisitos para su activación. El gasto acumulado a 31/12/2005 no se ha determinado con exactitud, pero se estima no inferior a 40 millones de EUR.

Conforme a lo comentado en los párrafos anteriores, PN debería proceder a la depuración contable del saldo de «Inversiones destinadas al uso general» y, una vez depurado, proceder a la baja contable de aquellas que hayan entrado en funcionamiento (se estima que la práctica totalidad), con simultánea alta en «Patrimonio entregado al uso general».

En lo que respecta al «Inmovilizado inmaterial» e «Inmovilizado material» se han evidenciado algunos errores de clasificación contable de diversos elementos, lo que tiene incidencia en el gasto dotado como amortización, según se explica en el epígrafe III.6.1.2.

Por otra parte, ni en el saldo de las cuentas de «Inmovilizado», ni en las de «Patrimonio recibido en cesión», se incluye el valor venal que corresponde a la embarcación (Salvamar I) cedida en uso gratuitamente a PN, cesión formalizada con la Entidad Pública Empresarial Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima.

El análisis del inventario de los elementos del inmovilizado ha puesto de manifiesto diversas incidencias, unas de carácter formal, ya que no consta que el inventario tenga aprobación del Presidente del Organismo, tal como dispone el artículo 48.4 de la LOFAGE, y otras de naturaleza material, que afectan a la calidad del inventario como herramienta de gestión.

Los elementos se controlan a través de una base de datos-inventario que, en numerosos casos, carece de información esencial (descripción individualizada, localización, fecha de compra, etc.) de los diversos elementos, especialmente en las adquisiciones anteriores a 1996. Si a ello se une la ausencia de etiqueta de inventario en los distintos bienes, resulta imposible poder confirmar, excepto para elementos concretos de elevado valor, que los bienes inventariados tengan existencia física real, o que los elementos existentes físicamente estén adecuadamente inventariados.

En concreto, en las comprobaciones efectuadas en diversos Parques Nacionales, realizadas sobre muestras selectivas de elementos que, pese a la carencia de etiqueta de inventario, pudieran ser identificados sin excesiva dificultad por su matrícula (vehículos) o número de serie del fabricante, se ha constatado que bienes que han sido dados de baja por los responsables de los Parques, y comunicada ésta de forma fehaciente a PN, continúan, sin embargo, incluidos en el inventario del Organismo. Asimismo, se ha evidenciado que no se han registrado en el inventario algunos elementos adquiridos en sustitución de otros ya deteriorados u obsoletos. Además, se ha comprobado que tampoco figura en inventario la embarcación Salvamar I, anteriormente citada, ni se refleja la situación jurídica de una de las fincas titularidad de PN, ya que el inventario no hace referencia a su cesión por precio a una Empresa pública por un periodo de 25 años.

Las deficiencias citadas tienen aún mayor relevancia en cuanto que van a condicionar el trabajo del Organismo en el proceso de traspaso a las Comunidades Autónomas de los activos de los diferentes Parques Nacionales. Proceso en el que PN está inmerso como consecuencia del cambio de modelo de gestión introducido por la Sentencia 194/2004 del Tribunal Constitucional.

Las «Inversiones financieras permanentes» corresponden a la participación del 100% en el capital social de la Sociedad Almoraima, SA, adquirida en 1987 por el ICONA a la extinta RUMASA. La valoración que figura en el balance representa el precio de adquisición de 30,05 EUR (5.000 acciones al valor simbólico de 1 peseta), y las ampliaciones de capital suscritas por el ICONA y el IRYDA en 1992 y 1993, por importes de 450,76 y 1.803,04 KEUR, respectivamente.

III.2 Deudores

El detalle del saldo al 31/12/2005, es el siguiente:

(KEUR)

Deudores presupuestarios	485,53
Deudores no presupuestarios	72,97
Administraciones públicas	133,66
Otros deudores	1.325,29
Provisión para insolvencias	-13,63
TOTAL	2.003,82

El saldo de «Deudores presupuestarios» incluye los de presupuesto corriente (357,51 KEUR) y los de presupuestos cerrados (128,02 KEUR).

Los deudores de presupuesto corriente proceden principalmente de la venta de madera de los Montes y Aserradero de Valsaín (320,43 KEUR), de la venta de energía eléctrica generada por el «Salto del olvido» (17,61 KEUR), y de la venta de publicaciones propias (16,46 KEUR). En 2006 se ha cobrado la práctica totalidad de la deuda.

Como se indica en el epígrafe III.7.2, los importes de las ayudas y subvenciones cuyo reintegro ha sido exigido a los perceptores, incluidos intereses de demora, no se reconocen en las cuentas de PN en el momento en que debería serlo, esto es, cuando se dictan las Resoluciones de reintegro que son ejecutivas, sino que dicho reconocimiento se demora hasta el momento del ingreso material de las cantidades reclamadas. Como consecuencia de esta incorrecta práctica, el saldo de «Deudores presupuestarios» a 31/12/2005 está indebidamente minorado en 648 KEUR.

Los deudores de presupuestos cerrados provienen de 2004 (120,22 KEUR), y del ejercicio 2000 y anteriores (7,80 KEUR). Los deudores de 2004 son dos adjudicatarios por contratos de aprovechamientos forestales (madera) de los Montes de Valsaín (108,06 KEUR), y el adjudicatario de un contrato de distribución de publicaciones de PN (12,16 KEUR). Los deudores del año 2000 y anteriores son un Ayuntamiento y una empresa que se encuentra en proceso de liquidación. La provisión para insolvencias (13,63 KEUR) cubre la deuda del distribuidor de publicaciones (provisión dotada en 2005) y la de la empresa en liquidación.

Al cierre de los trabajos de la presente fiscalización, uno de los adjudicatarios de madera había satisfecho la deuda, y al otro se le rescindió el contrato, con ejecución de la fianza que cubre el importe de su deuda. Al adjudicatario del contrato de distribución se le ha iniciado expediente de resolución de contrato y ejecución de fianza.

El saldo de «Deudores no presupuestarios» (72,97 KEUR) corresponde al de los deudores pendientes de cobro por el IVA repercutido.

El saldo de «Administraciones Públicas» (133,66 KEUR) recoge el importe a devolver o a compensar por el IVA.

El saldo de «Otros deudores», que asciende a 1.325,29 KEUR, corresponde a libramientos para provisiones de fondos de los sistemas de «pagos a justificar» y «anticipos de caja fija». Como se comenta en el epígrafe III.3, el saldo debería minorarse en 65,75 KEUR, con cargo a cuentas de tesorería («cuentas restringidas de pago»), con objeto de recoger el saldo real de éstas.

III.3 Tesorería

Su saldo al cierre del ejercicio, es el siguiente:

(KEUR)

Bancos e Instituciones de Crédito. Cuentas operativas	88.457,70
Bancos e Instituciones de Crédito. Cuentas restringidas de pagos	515,04
Caja, provisión de fondos	14,88
Bancos e Instituciones de Crédito. Cuentas restringidas de recaudación	86,08
TOTAL	**89.073,70**

El saldo de las cuentas operativas corresponde al de la cuenta abierta en el Banco de España, en la que se recibe la financiación de los Presupuestos Generales del Estado al Organismo, los importes procedentes de las cuentas restringidas de recaudación y los restantes ingresos de PN. Desde ella se realizan los pagos en firme y se transfieren fondos a las cuentas restringidas de pagos y a las cuentas de habilitación.

El saldo de la cuenta operativa es importante y, además, ha ido aumentando en los últimos ejercicios debido a la existencia de saldos presupuestarios positivos y elevados, consecuencia, a su vez, de una baja ejecución de créditos y de una inadecuada, por insuficiente, utilización del remanente de tesorería a la que se hace referencia en el epígrafe III.8. Aunque, según se comenta en dicho epígrafe, se han producido retrasos en la ejecución de las convocatorias de subvenciones de los años 2004 y 2005, con el consecuente efecto en el reconocimiento de obligaciones, se estima, en cualquier caso, que la financiación del presupuesto de PN ha sido excesiva en los últimos años.

El saldo de las cuentas «Bancos e Instituciones de Crédito, Cuentas restringidas de pagos», corresponde al de las cuentas corrientes abiertas en la banca privada por las 17 cajas pagadoras de que dispone el Organismo (12 en Parques Nacionales, 1 en Servicios centrales, y 4 en Centros periféricos). El saldo contable (515,04 KEUR) es inferior al saldo real (580,79 KEUR), por razones que están convenientemente justificadas. Conforme a lo dispuesto en la normativa contable pública, debería realizarse un cargo a dichas cuentas por la diferencia (65,75 KEUR), con abono a cuentas de «Otros deudores».

Las comprobaciones realizadas sobre estas cuentas restringidas no ha puesto de manifiesto incidencias significativas, únicamente se ha observado, en algún caso, la existencia de retrasos en la comunicación a las entidades bancarias para la anulación de firma autorizada.

PN tiene autorizada, con carácter excepcional y exclusivamente para atender el abono de indemnizaciones por razón del servicio, imprevistos, y pagos de menor cuantía, la existencia de efectivo en las cajas pagadoras, con un límite del 15% del anticipo de Caja Fija respectivo. A 31 de diciembre de 2005 el importe total de efectivo en las cajas pagadoras ascendía a 14,88 KEUR. Las comprobaciones y arqueos realizados en la fiscalización no han detectado incidencias.

El saldo de «Bancos e Instituciones de Crédito. Cuentas restringidas de recaudación» corresponde al de las tres cuentas corrientes abiertas en la banca privada para los ingresos por venta de publicaciones, venta de energía eléctrica de la Central Hidroeléctrica Salto del Olvido y por venta de madera. El saldo de estas cuentas, dada su naturaleza, se transfiere quincenalmente a la cuenta operativa del Banco de España.

PN tiene otras dos cuentas bancarias abiertas en la banca privada, una destinada al pago de nóminas y la otra al de los diferentes tributos y obligaciones para con la Seguridad Social.

III.4 Fondos propios

Presentan el siguiente detalle a 31/12/2005:

(KEUR)

Patrimonio	393.276,99
Patrimonio recibido en adscripción	11.803,96
Patrimonio entregado en cesión	-1.478,94
PATRIMONIO	403.602,01
RESULTADOS DEL EJERCICIO	50.066,91
TOTAL	**453.668,92**

Los movimientos de la cuenta 100 «Patrimonio» en 2005 corresponden principalmente a la incorporación del resultado positivo de 2004 (61.358,69 KEUR), y a la baja, ya descrita en el epígrafe III.1, por traspaso de diversos bienes a la Comunidad Autónoma de Andalucía en cumplimiento del RD 955/2005.

El patrimonio recibido en adscripción está constituido por diversos terrenos y construcciones, principalmente, del Patrimonio del Estado adscritos a PN. El saldo de la cuenta está sobrevalorado en 81,15 KEUR, que corresponden al valor de diversos elementos transferidos a la Comunidad Autónoma de Andalucía en cumplimiento del RD 955/2005, y que por error no se dieron de baja en esta cuenta sino en la de «Patrimonio entregado en cesión».

El patrimonio entregado en cesión corresponde a la cesión gratuita de diversos bienes, formalizada con el Ministerio del Interior para su uso por Unidades especiales de la Guardia Civil que realizan tareas de vigilancia en los Parques Nacionales. El saldo de la cuenta está sobrevalorado en el importe citado en el párrafo anterior y por las indicadas causas.

El Organismo no utiliza la cuenta «Patrimonio entregado al uso general», en la que debería recoger, como se comenta en el epígrafe III.1, el saldo de las «Inversiones destinadas al uso general» que hayan entrado en

funcionamiento. Tampoco utiliza la cuenta de «Patrimonio recibido en cesión», en la que, como se indica en dicho epígrafe, debería recogerse el valor de la embarcación que tiene cedida gratuitamente.

El montante de los «Resultados del ejercicio» está afectado por los errores e incumplimientos de la normativa contable pública que se ponen de manifiesto en diversos epígrafes de este Informe. En especial, la indebida activación de gastos por prevención y extinción de incendios (epígrafe III.1), la provisión para responsabilidades no dotada, que se describe en el epígrafe III.6.1.4, y el no reconocimiento en cuentas del importe de las Resoluciones de reintegro e intereses de demora comunicadas a los interesados, pero todavía no cobradas (epígrafe III.7.2).

III.5 Acreedores

El detalle del saldo al cierre del ejercicio, es el siguiente:

(KEUR)

Fianzas y depósitos recibidos a largo plazo	396,66
Acreedores presupuestarios	34.704,30
Acreedores no presupuestarios	103,51
Administraciones públicas	322,59
Otros acreedores	35,94
Fianzas y depósitos recibidos a corto plazo	7,55
TOTAL	**35.570,55**

El saldo de «Fianzas y depósitos recibidos a largo plazo» procede del balance de incorporación del extinto ICONA, sin que PN disponga de documentación alguna que lo soporte.

El saldo del subgrupo «Acreedores presupuestarios» se distribuye entre:

(KEUR)

Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuesto de gastos corrientes	30.755,69
Acreedores por obligaciones reconocidas. Presupuesto de gastos cerrados	90,33
Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto	3.858,28
TOTAL	**34.704,30**

El importe de los acreedores de presupuestos de cerrados data del año 1995, antes de la creación de PN, y corresponde a dos acreedores cuyas deudas se estiman prescritas. En 2006 el Organismo declaró la prescripción de una de ellas por 75,03 KEUR.

El saldo de los acreedores pendientes de aplicar a presupuesto corresponde a liquidaciones anuales por la tasa «Tarifa de conducción de agua» de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, por la derivación de aguas del acueducto Tajo-Segura con destino al Parque Nacional de las Tablas de Daimiel en los años 2000 a 2004. Las liquidaciones, por importe inicial conjunto de 3.993,23 KEUR, se notificaron a PN por primera vez en noviembre de 2004, sin que el Organismo tuviera entonces, ni haya habilitado después, un crédito presupuestario específico para satisfacerlas. Dado que la deuda no fue pagada, la Confederación Hidrográfica del Guadiana inició el procedimiento de cobro en vía ejecutiva, habiendo procedido la AEAT a compensar parte de la deuda (134,95 KEUR en el ejercicio 2005 y 140,08 KEUR en el ejercicio 2006) mediante compensación con el IVA a devolver a PN.

El saldo del subgrupo «Acreedores no presupuestarios» corresponde al de los «Acreedores por IVA soportado» (90,00 KEUR) de las facturas pendientes de pago al cierre del ejercicio, y a «Ingresos duplicados o excesivos», cuyo importe principal (12,97 KEUR) procede de una operación del extinto ICONA, que se declaró prescrita en 2006.

El saldo de «Administraciones públicas» recoge las deudas con la Hacienda Pública (277,39 KEUR), principalmente por retenciones del IRPF, y para con la Seguridad Social (45,20 KEUR).

El saldo de «Otros acreedores» incluye principalmente el importe de una certificación de obra de la Empresa pública TRAGSA, registrada en cuenta de «Proveedores de inmovilizado a corto plazo».

III.6 Gastos

Los gastos del ejercicio 2005 presentan el siguiente detalle:

(KEUR)

Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales	50.467,23
Transferencias y subvenciones	17.237,33
Pérdidas y gastos extraordinarios	6.070,79
TOTAL	**73.775,35**

III.6.1 Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales

Su saldo comprende:

(KEUR)

Gastos de personal y prestaciones sociales	16.209,28
Dotaciones a la amortización	6.208,18
Variación de provisión de tráfico	12,16
Otros gastos de gestión	27.987,03
Gastos financieros y asimilables	50,59
TOTAL	**50.467,24**

III.6.1.1 Gastos de personal y prestaciones sociales

La dotación real de la plantilla a 31/12/2005 es la siguiente:

	FUNCIONARIOS	LABORALES	TOTAL
En Servicios Centrales	91	12	103
En Parques Nacionales	138	262	400
En Centros adscritos	39	78	117
TOTAL	**268**	**352**	**620**

La Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del personal funcionario aprobada por Acuerdo de la CECIR de 20 de julio de 2005, con efectos 1 de enero de 2005, contiene 340 puestos de trabajo, y la del personal laboral (Acuerdo de la CECIR de fecha 31 de marzo de 2005), 448. Conforme a estos datos, la plantilla real de PN, al cierre del ejercicio fiscalizado, alcanzaba el 78,68% de la dotación teórica.

Junto con la dotación de personal citada, en el Organismo prestan servicio de forma permanente, mediante contratos de servicios o de asistencia técnica, un número importante de personas del grupo TRAGSA.

La distribución del gasto del personal es la siguiente:

(KEUR)

Retribuciones del personal funcionario	7.412,22
Retribuciones del personal laboral	5.629,79
Cotizaciones a la Seguridad Social	2.864,83
Aportaciones a planes de pensiones y otros gastos sociales	273,40
Prestaciones sociales	29,04
TOTAL	**16.209,28**

Los gastos de personal no incluyen el importe (490,19 KEUR) de una nómina elaborada en diciembre de 2005, que fue reparada por la Intervención Delegada, y que incluía atrasos de los años 2004 y 2005 por distintos complementos salariales. Solventado el reparo, el gasto se reconoció en enero de 2006.

La cuenta de «Prestaciones sociales» registra el complemento a la pensión de la Seguridad Social que

perciben 9 personas que prestaban sus servicios en los Montes y Aserradero de Valsaín, jubiladas entre 1984 y 1985, y que adquirieron su derecho al amparo del Convenio Colectivo, entonces vigente, para el personal laboral del Patrimonio Nacional, Entidad de derecho público a la que estaban afectados los Montes de Valsaín. Dicho Convenio establecía un complemento a la pensión de la Seguridad Social, vitalicio y no compensable ni absorbible con aumentos periódicos de esa pensión, hasta el 100% del salario íntegro, menos IRPF, percibido por el trabajador en el mes anterior a su baja. La disposición transitoria segunda de la Ley 23/1982, del Patrimonio Nacional, dispuso la transferencia al ICONA de los Montes y Aserradero de Valsaín, que se integraron posteriormente en PN.

III.6.1.2 Dotaciones a la amortización

Su saldo recoge la amortización dotada en 2005 al inmovilizado inmaterial (3.340,96 KEUR) y al inmovilizado material (2.867,21 KEUR).

Con carácter general, PN aplica los criterios de amortización establecidos en la Resolución de la IGAE de 14/12/1999, excepto por lo señalado en los párrafos siguientes:

— Los elementos de inmovilizado se amortizan por anualidades completas, incluyendo la del año de adquisición y excluyendo la del año en que se registra la baja contable.

— PN no utiliza la cuenta de «Aplicaciones informáticas», registrando en la cuenta «Equipos para procesos de información», tanto las inversiones en equipos informáticos como en aplicaciones informáticas. Esta inadecuada clasificación contable conlleva que las aplicaciones informáticas se están amortizando en un periodo de 8 años, en vez de en el periodo de 6 años que como máximo fija la Resolución de la IGAE.

III.6.1.3 Otros gastos de gestión

Presentan el siguiente detalle:

(KEUR)

Servicios Exteriores	27.840,86
Tributos	146,17
TOTAL	**27.987,03**

El saldo del subgrupo de «Servicios exteriores» recoge principalmente los saldos de las cuentas de «Servicios profesionales independientes» (14.708,76 KEUR), «Comunicaciones y otros servicios» (5.192,43 KEUR), «Reparaciones y conservación» (3.317,84 KEUR) y «Suministros» (3.097,23 KEUR).

La mayor parte (el 74%) del importe registrado en «Servicios profesionales independientes» corresponde a gastos por encargos realizados a empresas del grupo TRAGSA. Entre ellos, el más importante corresponde a un contrato de servicio de apoyo a la vigilancia y uso público en los Parques Nacionales y Centros adscritos, por importe de 7.766,27 KEUR.

Los gastos registrados en el concepto «Suministros» incluyen 198,80 KEUR por compra de vestuario uniformado con el logotipo de la Red de Parques (calzado, complementos, y ropa de montaña o técnica). Parte del vestuario, por valor de 21,57 KEUR, se destinó a personal del Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici, lo que no se ajusta estrictamente al Acuerdo de financiación vigente entre la Administración General del Estado y la Generalidad de Cataluña, que prevé financiación de la Administración General del Estado en el capítulo 6 «inversiones reales», pero no en conceptos de gastos de personal y gastos corrientes que se deben asumir por la Generalidad de Cataluña.

El saldo del subgrupo «Tributos» incluye los de carácter estatal, autonómico y local (76,90 KEUR), y el neto (69,27 KEUR) de ajustes por regularización de la prorrata del IVA del ejercicio 2004 (negativos por 169,46 KEUR) y del ejercicio 2005 (positivos por 100,19 KEUR). El cálculo y aplicación de la prorrata definitiva de 2004 se realizó y aplicó en 2005, motivo por el que este ejercicio registra dos ajustes.

En 2001 la Inspección de Tributos realizó actuaciones de comprobación en PN en relación con el IVA. Como resultado de dichas actuaciones, la Inspección estimó que las operaciones sujetas al Impuesto que realiza PN (principalmente por venta de madera y por venta de publicaciones propias) se efectúan en el ejercicio de una actividad económica en la que se producía un déficit de explotación cubierto con subvenciones no ligadas al precio, por lo que, en aplicación del segundo párrafo del artículo 102.Uno de la Ley 37/1992, del Impuesto, con la redacción entonces vigente, obligaba a PN a aplicar la regla de prorrata. Regla que ha venido aplicando el Organismo desde aquel momento, con la inclusión de la subvención estimada a efectos de determinar la fracción del IVA soportado deducible.

La Sentencia del Tribunal Europeo de Justicia de 6/10/2005 declaró no conforme con la Sexta Directiva el artículos 102.Uno de la Ley 37/1992, en lo que se refiere a la obligación de aplicar la prorrata por la percepción de subvenciones no ligadas al precio. La Ley 3/2006, de 29 de marzo, suprimió, con efectos de 1/1/2006, el segundo párrafo del artículo 102.Uno de

la Ley 37/1992 y, por otra parte, la AEAT ha recogido en su Resolución 2/2005, de 14 de noviembre, y en su Instrucción 10/2005, de 30 de noviembre, los criterios para la aplicación de la Sentencia y para la devolución de las cuotas de IVA que se hubieran ingresado por importe excesivo en aplicación de la disposición a la que dicha Sentencia se refiere. No hay constancia de que PN haya hecho uso de su eventual derecho a devolución.

III.6.1.4 Gastos financieros y asimilables

Su saldo (50,59 KEUR) recoge el importe de los intereses de demora abonados en cumplimiento de sentencias judiciales.

PN no ha registrado en sus cuentas de 2005, sino en las de 2006, los intereses de demora por importe de 4.576,08 KEUR, cuantificados en la providencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de fecha 1/12/2005, en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Supremo citada en el epígrafe III.1, que fijó un mayor valor del justiprecio por lucro cesante derivado de una expropiación forzosa de actividad de explotaciones mineras en el Parque Nacional del Teide.

Aunque la providencia se notificó formalmente a PN en enero de 2006, el Organismo conocía ya en 2005 el montante de los intereses reclamados, por lo que, al menos, debería haber dotado la oportuna provisión para responsabilidades.

III.6.2 Transferencias y subvenciones

Presentan el siguiente detalle:

(KEUR)

Transferencias corrientes	4.774,29
Subvenciones corrientes	188,62
Subvenciones de capital	12.274,42
TOTAL	**17.237,33**

III.6.2.1 Transferencias corrientes

Los gastos por este concepto han tenido como destinatarios a Corporaciones locales (1.950,25 KEUR), particulares (2.531,26 KEUR) y Organismos internacionales (292,78 KEUR).

Las transferencias a Corporaciones locales se derivan de los convenios con ellas suscritos para la supresión de aprovechamientos cinegéticos en los Parques Nacionales de Sierra Nevada (el 66,74% del importe de las transferencias) y Picos de Europa (el 33,26% restante).

Las transferencias a particulares se han realizado, principalmente, con la finalidad, también, de suprimir los aprovechamientos cinegéticos, finalidad que es consecuente con el modelo de Parque Nacional adoptado en España. En 2005 el gasto se ha efectuado en los Parques Nacionales de Doñana (2.281,64 KEUR), y de Sierra Nevada (167,13 KEUR). Entre las transferencias a particulares se incluyen las indemnizaciones (82,49 KEUR) por accidentes ocurridos dentro de los Parques Nacionales o fincas de PN.

Las transferencias corrientes a Organismos internacionales corresponden principalmente a las contribuciones a la UNESCO y a la FAO, y a gastos de preparación de seminarios en colaboración con dichas Organizaciones. Las cuantías para el año 2005 se encuentran aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 20/5/2005, habiéndose formalizado los Acuerdos con la UNESCO y con la FAO el 29/7/2005 y el 26/8/2005, respectivamente.

III.6.2.2 Subvenciones corrientes

Incluyen las subvenciones al Instituto de Diversificación y Ahorro Energético (IDAE), y a la Fundación Félix Rodríguez de la Fuente.

La subvención al IDAE procede de un convenio suscrito en 1988 con el ICONA, sustituido posteriormente por otro de 28/5/1991, para la rehabilitación y ampliación de un salto de aprovechamiento hidroeléctrico (el «Salto del Olvido» en el río Eresma) sobre el que el ICONA, entonces, y PN después, tiene otorgada una concesión de la Confederación Hidrográfica del Duero hasta el año 2034. De acuerdo con las cláusulas del convenio, el IDAE financió el 50% del coste de la rehabilitación y ampliación, percibiendo como retribución el 50% de los ingresos que se deriven de la venta de la energía producida. La retribución se consigna anualmente en los presupuestos de PN como una subvención nominativa a favor del IDAE; la cantidad satisfecha en 2005 fue de 38,62 KEUR, que corresponde al 50% del importe cobrado por venta de energía eléctrica.

La subvención a la Fundación Félix Rodríguez de la Fuente es también nominativa y ascendió a 150,00 KEUR en 2005. Tiene su origen en el convenio de colaboración suscrito el 7/11/2005 entre PN y la Fundación, para el patrocinio de actividades de ésta. La subvención se justificó en el plazo previsto.

Aunque el convenio de colaboración se estableció con vigencia anual para 2005, en él se prevé la posibilidad de prórrogas anuales, posibilidad de la que se ha hecho uso en los años posteriores, la última en 2008, lo

que induce a considerar que debería haber sido autorizado por Consejo de Ministros tal como dispone el artículo 74.5 de la LGP.

III.6.2.3 Subvenciones de capital

Las subvenciones de capital han tenido el siguiente destino:

(KEUR)

Fundación Parques Nacionales	1.803,04
Programa de investigación de PN	1.096,44
Compensación socioeconómica en áreas de influencia de los Parques Nacionales	7.432,84
Desarrollo de actividades relacionadas con PN	380,00
Programa de cooperación internacional	1.562,10
TOTAL	**12.274,42**

III.6.2.3.1 Subvención a la Fundación Parques Nacionales

La Fundación Parques Nacionales era en 2005 una fundación pública dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, absorbida en marzo de 2006, con autorización del Consejo de Ministros, por la también fundación pública Fundación Biodiversidad, de idéntica dependencia. La subvención a la Fundación tiene como finalidad financiar los gastos de rehabilitación de la finca «La Raixa».

«La Raixa», situada en Bunyola (Mallorca), fue declarada bien inmueble de interés cultural por Decreto 135/1993 del Gobierno de las Islas Baleares. En 2002, el Consell Insular de Mallorca, PN y la Fundación Parques Nacionales suscribieron un convenio con el objeto de adquirir la finca y gestionarla conjuntamente. La adquisición se efectuó en régimen de proindiviso, correspondiendo dos terceras partes a la Fundación Parques Nacionales y la tercera parte al Consell.

En 2003, PN y la Fundación suscribieron un nuevo convenio, autorizado por Consejo de Ministros, por el que PN financiaría en el periodo 2003 a 2007, ambos inclusive, obras de rehabilitación de «La Raixa» por importe de 9.916,70 KEUR. La subvención satisfecha en 2005 por PN corresponde a la anualidad prevista para ese año en el convenio.

A 31/12/2005, estaba pendiente de reconocimiento y pago la anualidad correspondiente a 2004 (2.103,54 KEUR), cuyo expediente de gasto fue objeto de reparo por la Intervención Delegada. En 2006, la Fundación Biodiversidad solicitó a PN la tramitación de un suplemento de crédito por la anualidad de 2004, suplemento que se aprobó por Acuerdo de Consejo de Ministros pero que no se ejecutó. En 2007 se aprobó, con idéntico trámite, un suplemento de crédito que, a noviembre de 2007, tampoco se había ejecutado. Por lo que respecta a las anualidades de 2006 y 2007, se abonaron en los ejercicios respectivos.

III.6.2.3.2 Subvenciones a programas de investigación

Los gastos del programa de investigación se realizan en desarrollo de las previsiones contenidas en el Plan Director, con la finalidad de promover la investigación en los «Espacios naturales protegidos». En concreto, las subvenciones de los programas de investigación para el año 2005, están reguladas en la Orden del Ministerio de Medio Ambiente 2484/2002[9]. Hasta el cierre del ejercicio 2005 se habían realizado dos convocatorias, una en la propia Orden 2484/2002, y otra por Resolución de 7 de octubre de 2003, resueltas, respectivamente, el 17 de diciembre de 2003 y el 14 de septiembre de 2005.

Las obligaciones reconocidas en 2005 (1.096,44 KEUR) corresponden a la segunda anualidad de la Resolución de 2003 (200,82 KEUR) y a la primera anualidad de la Resolución de 2005 (895,61 KEUR).

III.6.2.3.3 Compensación socioeconómica en áreas de influencia de los Parques Nacionales

Corresponden a las subvenciones a Corporaciones locales, empresas y familias e instituciones sin fin de lucro, con la finalidad de promocionar el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de las personas residentes en el área de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales.

Estas subvenciones, de convocatoria anual, estaban reguladas por el RD 940/1999. La tramitación y resolución de las ayudas correspondían a PN con la participación en la instrucción de los Patronatos, las Comisiones Mixtas y el Consejo de la Red. Tras la sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, que declara inconstitucional el modelo de gestión compartida de los Parques Nacionales, se aprobó el RD 1229/2005, que derogó el RD 940/1999 y que otorga a las Comunidades Autónomas la competencia en la tramitación y resolución de los procedimientos subvencionadores, si bien, la financiación de las ayudas sigue correspondiendo al Ministerio de Medio Ambiente, a través de PN.

Dada la fecha de entrada en vigor del RD 1229/2005 (el 15/10/2005) la convocatoria de subvenciones para el año 2005 no se realizó dentro del año, sino que se convocó en 2006 por las Comunidades Autónomas.

[9] Derogada por la Orden del Ministerio de Medio Ambiente 2895/2005, de 12 de septiembre.

El importe de las obligaciones reconocidas por PN en 2005 asciende a 8.654,10 KEUR (7.432,84 KEUR registrados como «Subvenciones de capital», y 1.221,26 KEUR como «Gastos de ejercicios anteriores»). Corresponden a subvenciones de la convocatoria del año 2004 (36%), del año 2003 (57%), y de los años 2001 y 2002 (7%). La mayor parte de los importes subvencionados (84%) han tenido como beneficiarios a Corporaciones Locales.

III.6.2.3.4 Programa de cooperación internacional

Las ayudas de este programa corresponden a las contribuciones voluntarias en el ámbito del medio ambiente, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 20/5/2005 en favor de diferentes Organismos. El importe aprobado fue de 2.381,34 KEUR, y las obligaciones reconocidas durante el ejercicio 2005 ascendieron a 1.656,88 KEUR (1.562,10 KEUR registrados como subvenciones de capital y 94,78 KEUR como gastos de ejercicios anteriores).

III.6.3 Pérdidas y gastos extraordinarios

Su saldo (6.070,78 KEUR) corresponde principalmente al de la cuenta «Gastos y pérdidas de ejercicios anteriores» (5.798,72 KEUR), que incluye el importe de la «Tarifa de conducción de agua» (3.993,23 KEUR) liquidada por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, que se comenta en el epígrafe III.5, y gastos de ejercicios anteriores (1.398,35 KEUR), en su mayoría por subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales, reconocidos e imputados al presupuesto del ejercicio 2005 en aplicación del artículo 34.3 de la LGP.

III.7 Ingresos

Los ingresos del ejercicio 2005 presentan el siguiente detalle:

(KEUR)

Ventas y prestaciones de servicios	2.251,37
Otros ingresos de gestión ordinaria	824,91
Transferencias y subvenciones	120.648,96
Ganancias e ingresos extraordinarios	117,01
TOTAL	**123.842,25**

III.7.1 Ventas y prestaciones de servicios

Proceden fundamentalmente del Centro de los Montes y Aserradero de Valsaín, por aprovechamientos forestales y por venta de madera y productos derivados del Aserradero. El resto de estos ingresos tiene su origen principal en la venta de reses vivas, en la venta de energía eléctrica y en las concesiones de cafeterías y tiendas en Parques Nacionales.

Los aprovechamientos agrícolas y forestales se regulan por contrato administrativo especial[10], sujetos a los pliegos-tipo de cláusulas administrativas particulares aprobados el 25 de junio de 2003, a los correspondientes pliegos de prescripciones técnicas y al «Pliego General de Condiciones Técnico-facultativas para regular la ejecución de disfrutes en Montes a cargo del ICONA»[11]. La forma habitual de adjudicación de estos contratos es la subasta o el procedimiento negociado. Los ingresos del ejercicio 2005 ascendieron a 1.113,43 KEUR.

En el Aserradero de Valsaín se vende directamente madera, productos elaborados y subproductos. La tarifa de precios aplicada en 2005 fue la aprobada por el Director de PN el 9 de abril de 2003. Los ingresos de 2005 ascendieron a 755,11 KEUR.

Los ingresos por venta de reses vivas ascendieron a 153,94 KEUR en 2005, por ventas en el Parque Nacional de Cabañeros y en el Centro de Lugar Nuevo-Selladores. Los precios vigentes en ese año fueron los aprobados por el Director de PN el 29 de junio de 2001, aplicados conforme a un procedimiento establecido por la Dirección de PN el 28 de noviembre de 1997. Según este procedimiento, se aplica un orden de prelación en las solicitudes de compra por los interesados (en función de su naturaleza pública o privada y del destino previsto para las reses), y se practican reducciones a los precios cuando la venta se realiza a otras administraciones públicas para repoblar territorios con finalidad de aprovechamiento cinegético (descuento del 50%), o para repoblar territorios sin finalidad de aprovechamiento cinegético (descuento del 100%).

Los ingresos por venta de energía eléctrica (87,53 KEUR) proceden de la explotación del aprovechamiento hidroeléctrico del «Salto del Olvido» (ver epígrafe III.6.2.2). La energía se vende a la compañía eléctrica Unión Fenosa, con la que el ICONA suscribió en 1993 el oportuno contrato de compraventa. El precio es el que fije en cada momento la legislación vigente en la materia.

El resto de ingresos proceden en su práctica totalidad de concesiones de tiendas-librería y cafetería en los Parques Nacionales de Doñana, Teide y Timanfaya (103,24 KEUR de ingresos conjuntos en 2005), y de la

[10] Artículo 5.2 b) del RD Legislativo 2/2000 Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, derogado por la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público.

[11] Resolución 24 de abril de 1975 (BOE 21 agosto 1975).

concesión de la explotación de visitas al Parque Nacional de Doñana por el Buque Real San Fernando (13,22 KEUR en 2005).

En los Servicios centrales de PN no hay documentación acreditativa sobre el volumen de ventas de los concesionarios de la tienda-librería y cafetería, en el Parque Nacional de Doñana (Centro del Acebuche), ni de la explotación de visitas a dicho Parque por el Buque Real San Fernando. En consecuencia, no se ha podido comprobar si los ingresos efectuados por dichos concesionarios (46,69 KEUR de la tienda-librería y 13,22 KEUR de visitas por el Buque) corresponden a los porcentajes del 5% y del 2,5% del volumen de ventas, respectivamente, establecidos como precio de la concesión en los correspondientes contratos.

El ingreso por la explotación de visitas por el Buque Real San Fernando corresponde al periodo transcurrido entre junio de 2004 y junio de 2005, sin que se haya ingresado en PN hasta la fecha de cierre de la presente fiscalización (diciembre 2007) el importe que pudiera corresponder al segundo semestre de 2005. Como se ha comentado en otras partes de este Informe, la gestión del Parque Nacional de Doñana se transfirió en 2006 a la Comunidad Autónoma de Andalucía; por otra parte, como los ingresos devengados desde el mes de junio de 2005 al mes de mayo del 2006 serían exigibles a partir de junio del 2006 (estos ingresos se devengan por periodos anuales de junio de un año a mayo del siguiente), es razonable pensar que formarían parte de los derechos transferidos a la Comunidad Autónoma de Andalucía, extremo que debería comprobarse mediante los oportunos contactos entre las dos Administraciones involucradas.

III.7.2 Otros ingresos de gestión ordinaria

Corresponden fundamentalmente a reintegros, a venta de publicaciones, y a otros ingresos, entre los que merecen destacarse los procedentes de multas y sanciones y los ingresos financieros.

Los ingresos por reintegros (467,07 KEUR) son, fundamentalmente, los cobrados a los perceptores de subvenciones en las áreas de influencia socio-económica de los Parques Nacionales por incumplimientos de los requisitos de las ayudas (ver epígrafes III.6.2.3.3 y IV.2.4). Dicho importe debería incrementarse en 640 KEUR, aproximadamente, para registrar en cuentas el montante de las Resoluciones de reintegro comunicadas a los interesados, pero todavía no cobradas (ver epígrafe III.2).

La venta de publicaciones propias (185,80 KEUR) está regulada fundamentalmente por el RD 118/2001, de Ordenación de Publicaciones Oficiales, y por las Instrucciones propias del Organismo sobre la determinación de los precios de las publicaciones, su distribución y venta, los descuentos aplicables y la distribución gratuita. La venta se realiza directamente en las tiendas que el Organismo tiene en su sede central y en los Parques Nacionales, mediante contratos de distribución con diversos distribuidores, a los que se concede una comisión del 50% sobre el precio de venta al público.

Las existencias de publicaciones se mantienen en las tiendas del Organismo y en dos almacenes, uno contratado mediante un contrato de servicios con una empresa del grupo TRAGSA y otro situado en la sede del Organismo. Las entregas a los distribuidores, aunque se hacen con carácter de depósito por periodos de cuatro meses y por un valor máximo de 60 KEUR, se asemejan más bien a ventas en firme con pago diferido, ya que, según los contratos de distribución, trascurrido el plazo de cuatro meses, durante el cual pueden efectuar devoluciones, se les factura por la mercancía entregada, neta de devoluciones, y se procede al envío de un nuevo depósito.

En la fiscalización se han observado algunas deficiencias en la gestión de las publicaciones, entre ellas, el frecuente retraso de las tiendas de los Parques en el ingreso de la recaudación en la cuenta bancaria restringida. Sin embargo, el mayor defecto radica en el control de stock en almacenes y en las tiendas de venta directa, del que no se realiza inventario alguno, impidiendo, por tanto, que pueda analizarse para un periodo determinado si se ha producido la adecuada correlación entre los flujos por entrada de nuevas ediciones, las salidas por ventas u otras entregas y la variación de las existencias. Aunque el régimen contable de PN, por su naturaleza de Organismo administrativo, no le exige la llevanza de una contabilidad de existencias, ello no es excusa para dejar de cumplir su obligación de mantener un inventario actualizado, como herramienta indispensable para la gestión.

Los ingresos por multas y sanciones (33,77 KEUR) son los cobrados en el año 2005, ya que sólo se reconocen en cuentas cuando se cobran, y no, como debería ser, cuando adquieren firmeza los actos administrativos que las imponen. En el epígrafe IV.1 se analiza con más detalle la gestión del procedimiento sancionador por PN.

Los ingresos financieros son los intereses de las cuentas bancarias (28,62 KEUR) y los intereses de demora (17,13 KEUR). Entre los intereses de demora se incluyen indebidamente 12 KEUR que corresponden realmente al reintegro de una subvención. Por otra parte, estos intereses deberían incrementarse en 8 KEUR, aproximadamente, para recoger los correspondientes a las Resoluciones de reclamación de intereses de demora en el reintegro de subvenciones, notificadas a los interesados pero todavía no cobradas (ver epígrafe III.2).

III.7.3 Transferencias y subvenciones

Las transferencias y subvenciones corrientes (35.446,87 KEUR) son las recibidas del Ministerio de Medio Ambiente, excepto una pequeña cantidad (78,89 KEUR) que corresponde a una subvención del Fondo Social Europeo para financiar parte de un proyecto relacionado con el cambio climático.

Las transferencias y subvenciones de capital (85.202,09 KEUR) proceden también del Ministerio de Medio Ambiente.

III.8 Estado de liquidación del presupuesto

El montante del presupuesto de gastos inicial fue de 142.514,83 KEUR y el del presupuesto definitivo de 144.885,74 KEUR, resultado de modificaciones de crédito positivas por 2.370,91 KEUR. Desde el punto de vista funcional, los créditos se incluyen en el programa «456 C Protección y mejora del medio natural», que se gestiona conjuntamente con la Dirección General para la Biodiversidad, del Ministerio de Medio Ambiente.

Las obligaciones reconocidas en el ejercicio ascendieron a 117.782,80 KEUR, lo que representa un nivel de ejecución del 81,29%. Por capítulos, el nivel de ejecución corresponde, de mayor a menor, al capítulo 2 «Gastos corrientes bienes y servicios» con un 90,81%, seguido del capítulo 6 «Inversiones reales» (86,88%), del capítulo 4 «Transferencias corrientes» (84,01%), del capítulo 1 «Gastos de personal» (82,66%), y del capítulo 7 «Transferencias de capital» (54,79%). Los capítulos con mayor gasto reconocido son el de «Inversiones reales», y el de «Gastos corrientes bienes y servicios», con 54.463,05 KEUR y 28.384,62 KEUR, respectivamente.

Los créditos finales asignados al capítulo 6 «inversiones reales» en el ejercicio 2005 fueron un 11,48% menores que los del 2004, aun así, el grado de ejecución de este capítulo disminuyó en 2,5 puntos con respecto al año anterior.

La baja ejecución del capítulo 7 «Transferencias de capital» (54,79%) se debe, por un lado, a retrasos en la aprobación de la nueva normativa sobre subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales y, por otro, a retrasos en la aprobación de la Resolución para la concesión de estas subvenciones por la convocatoria del año 2004.

En relación con la primera de las causas, la previsión presupuestaria se realizó bajo la hipótesis de un próximo cambio de la normativa para la gestión de las subvenciones citadas, que hasta entonces era competencia de PN según el RD 940/1999 pero que pasaría a ser competencia de las Comunidades Autónomas, aunque con financiación de PN. En consecuencia, se dotó un crédito inicial de 2.000,00 KEUR, ampliado hasta un crédito final de 4.300,00 KEUR, con destino a las Comunidades Autónomas con Parques Nacionales en su territorio. Sin embargo, la aprobación de la nueva norma, el RD 1229/2005, no se produjo hasta finales de 2005, lo que motivó que la convocatoria de subvenciones del año 2005 no se realizara hasta 2006 y el crédito quedara sin ejecución (ver epígrafe IV.2.4).

Respecto a la segunda causa, en 2005 PN tenía presupuestado crédito (14.226,26 KEUR) con destino a Corporaciones locales, empresas y familias e instituciones sin fin de lucro, para pagar subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales, convocadas al amparo del RD 940/1999. El crédito estaba destinado a obligaciones derivadas de convocatorias de subvenciones del año 2004 y anteriores, ya que el plazo de ejecución del proyecto subvencionable puede alcanzar los tres años. Finalmente, la Resolución de concesión de subvenciones por la convocatoria de 2004 no se publicó hasta agosto de 2005 (ver epígrafe IV.2.4), lo que fue el motivo fundamental de que el crédito se ejecutara sólo en 8.654,10 KEUR, y ello a pesar de que en ese importe se incluyen 1.221,16 KEUR, por obligaciones de ejercicios anteriores imputadas a 2005 en virtud del artículo 34.3 de la LGP (ver epígrafe III.6.2.3.3).

Los derechos reconocidos en el ejercicio alcanzaron 123.840,60 KEUR, lo que representa un grado de realización sobre las previsiones definitivas, excluido el artículo 87 «Remanente de tesorería», del 99,82%. Los capítulos más significativos, tanto por su importe como por su grado de realización, son el 4 «Transferencias corrientes» y el 7 «Transferencias de capital», que representan en conjunto el 97,42% del total de derechos reconocidos netos y se han realizado al 100%.

La presupuestación definitiva del remanente de tesorería como recurso presupuestario fue de 20.818,05 KEUR, muy inferior al remanente a 31/12/2004 (53.539,15 KEUR) y que, además, no fue necesario utilizar habida cuenta de la inejecución de gastos y la realización prácticamente total de los ingresos. El elevado remanente de tesorería no afectado a 31/12/2005, que figura en cuentas (59.512,63 KEUR, que representa el 50,53% de las obligaciones reconocidas en el ejercicio), presenta algunos errores en su cálculo, principalmente la no inclusión de las provisiones de fondos pendientes de justificar por anticipos de caja fija, lo que determina que el remanente esté indebidamente minorado en 337,68 KEUR.

El resultado presupuestario y el saldo presupuestario son coincidentes y positivos por importe de 6.056,87 KEUR, consecuencia principalmente del saldo positivo de operaciones no financieras.

Cabe mencionar, por último, que PN ha incluido en su estado de liquidación del presupuesto un apartado destinado a recoger el balance de resultados y el informe de gestión sobre cumplimiento anual de objetivos del programa plurianual, a los que se refiere el apartado 4 del artículo 128 de la LGP. La disposición final segunda de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 777/2005 impone la obligación de cumplimentar dicho apartado a los Centros gestores que tengan establecido el sistema de objetivos a que hace referencia el artículo 70 de la LGP, lo que implica, a su vez, la existencia de un programa plurianual que PN no tiene establecido, ya que, a la fecha de emisión de este Informe, no se ha publicado aún la Orden ministerial que debe determinar (artículos 29 y 30 de la LGP) el procedimiento de elaboración y la estructura de los programas plurianuales.

Los datos cumplimentados por PN en el balance de resultados e informe de gestión ofrecen el grado de realización de los objetivos, pero no incluyen información sobre los costes incurridos ni las desviaciones financieras que se hayan podido producir. Por otra parte, ni los objetivos, ni los indicadores de ejecución asociados que figuran en dicho balance, parecen ajustarse a los criterios que establece el artículo 29.6 de la LGP, de lo que se deduce que es dudosa su utilidad de cara a la elaboración de un futuro programa plurianual.

IV. EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL INTERNO

Con independencia de lo ya señalado en relación con estos aspectos en el apartado III anterior de este Informe, en el presente se ha considerado conveniente incluir con tratamiento diferenciado los resultados de la evaluación efectuada sobre el procedimiento sancionador por infracciones en los espacios naturales protegidos. Asimismo, se incluyen en este apartado los resultados de la evaluación de la gestión de indemnizaciones a particulares para compensación de daños y perjuicios, y la concesión de subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales, que han sido objetivo específico de la fiscalización.

IV.1 Procedimiento sancionador

En el periodo fiscalizado, la normativa reguladora del procedimiento sancionador por infracciones administrativas en los espacios naturales protegidos estaba constituida, principalmente, por la Ley 4/1989[12] (arts. 37 y siguientes y disposición adicional novena[13]), por la Ley 30/1992, LRJ-PAC (arts. 127 a 138), y por el RD 1398/1993, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. Al margen de las sanciones que procedan, el infractor deberá reparar el daño causado.

El procedimiento sancionador se inicia de oficio o por denuncia, y su resolución, en los Parques Nacionales gestionados por PN[14], corresponde al Presidente del Organismo en los casos de infracciones muy graves (multa de 60.101,22 a 300.506,05 EUR), al Director del Organismo en infracciones graves (multa de 6.010,13 a 60.101,21 EUR), y al Director-Conservador del Parque en las infracciones menos graves (multa de 601,02 a 6.010,12 EUR) y leves (multa de 60,10 a 601,01 EUR). Las Resoluciones del Presidente ponen fin a la vía administrativa en aplicación de la disposición adicional decimoquinta de la LOFAGE, las dictadas por los otros Órganos no ponen fin a la vía administrativa. La disposición adicional novena de la Ley 4/1989, añadida por la Ley 62/2003, establece el plazo máximo para resolver y notificar las Resoluciones, que se fija en un año, produciéndose en caso contrario la caducidad.

La prescripción se fija en cuatro años para las infracciones muy graves, en un año para las graves, en seis meses para las menos graves y en dos meses para las leves.

En la fiscalización se ha analizado el procedimiento sancionador de PN. El análisis ha incluido el examen de una muestra de expedientes sancionadores iniciados en 2005, obtenida a partir de los registros elaborados por PN sobre la situación de dichos expedientes a julio de 2007. Los resultados más significativos se exponen a continuación:

1) En el año 2005 se iniciaron 311 expedientes sancionadores (281 en el conjunto de los Parques Nacionales y 30 en la Reserva de las Marismas de Santoña). De estos expedientes, 3 se calificaron de muy graves, 68 de graves, 98 de menos graves y 142 de leves. Los Parques con más expedientes iniciados fueron los del Teide (99 expedientes) y Doñana (97 expedientes).

2) De acuerdo con los registros de situación elaborados por PN, a julio de 2007 se había cobrado la multa impuesta en 73 expedientes, en otros 59 la recaudación será por vía ejecutiva, 13 sanciones estaban en fase de resolución de recursos interpuestos, y 155 expedientes (de ellos 112 por infracciones leves y menos graves) no habían prosperado habiéndose declarado su archivo, caducidad, prescripción o sobreseimiento. De 11 expedientes por infracciones leves cometidas en el Parque Nacional de Doñana, el Organismo desconocía su situación debido a que la gestión de dicho Parque fue transferida a la Comunidad Autónoma de Andalucía con fecha 1/7/2006.

3) De los tres expedientes por infracciones muy graves, uno de ellos acabó calificándose, razonadamente, como de menos grave. Los otros dos se archivaron al no encontrarse responsabilidad en las personas inicialmente denunciadas, si bien uno de ellos se reabrió con nuevo denunciado y estaba pendiente de resolución al cierre de los trabajos de la fiscalización.

4) En general, las declaraciones de archivo, caducidad, prescripción y sobreseimiento de los expedientes por infracciones muy graves, graves y menos graves, lo han sido por aplicación de los plazos y motivos que establece la Ley 4/1989 y el RD 1398/1993. En los expedientes por infracciones leves, que se han tramitado por el procedimiento simplificado que dispone el RD 1398/1993, se ha venido aplicando, en algún caso, un plazo de caducidad de un mes, que es incorrecto, ya que la disposición adicional novena de la Ley 4/1989

[12] En la actualidad por los artículos 75 y siguientes de la Ley 42/2007.

[13] La disposición derogatoria única de la Ley 5/2007 derogó la disposición adicional novena de la Ley 4/1989, aunque mantiene su vigencia hasta que las Comunidades Autónomas asuman la gestión de los Parques Nacionales, según establece la disposición transitoria única de la Ley 5/2007.

[14] En el periodo fiscalizado todos los existentes, excepto el Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici, competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

establece que dicho plazo es de un año sea cual sea la calificación de la infracción.

5) Se observa que, con alguna frecuencia, el importe de las multas impuestas es menor al que corresponde a la calificación de la infracción. Este proceder, que se justifica por PN en aplicación del principio de proporcionalidad a que se refiere el artículo 131 de la LRJ-PAC, es incorrecto puesto que la aplicación de dicho principio no permite reducir la cuantía de las multas por debajo del límite mínimo del intervalo fijado legalmente.

6) El cobro de las multas impuestas es especialmente problemático en el caso de los infractores de nacionalidad extranjera. En estos casos, aunque las notificaciones se han hecho, en general, conforme al artículo 59 de la LRJ-PAC, su recaudación, salvo que se produzca el ingreso voluntario por el infractor, es prácticamente imposible[15]. Sería conveniente que PN estudiara, en colaboración con las Comunidades Autónomas, la posibilidad de una modificación normativa que, al igual que sucede con las disposiciones sobre infracciones de tráfico, establezcan cautelas en orden a asegurar el cobro de las multas.

7) PN sigue la práctica de registrar contablemente las sanciones sólo en el momento en que se recaudan, lo que supone incumplir los principios contables públicos en materia de ingresos, que establecen que las multas y sanciones pecuniarias deben reconocerse en cuentas cuando sean ejecutivas. Esta condición se adquiere con las Resoluciones que ponen fin a la vía administrativa, que son las del Presidente del Organismo, y el resto de Resoluciones cuando el infractor no haya interpuesto recurso en el plazo concedido para ello o hayan sido desestimados sus recursos en vía administrativa.

8) Se observan retrasos considerables en el envío a la AEAT, para la recaudación en vía ejecutiva, de los expedientes de infractores que no han satisfecho su deuda en periodo voluntario. El retraso se observa también en el requerimiento a los infractores que, junto con la sanción, están obligados a indemnizar por los daños causados.

IV.2 Consolidación de la propiedad pública, indemnizaciones a particulares para compensación de daños y perjuicios y subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica de los parques

Como se ha comentado en el apartado I de este Informe, el modelo de Parque Nacional en España se corresponde con la categoría II, de entre las seis que utiliza la UICN para definir la gestión de las áreas protegidas en el mundo. Esta categoría, también conocida como modelo de «parque nacional americano» y que es más restrictiva que el modelo habitual en Europa[16], tiene como uno de sus objetivos principales el preservar los espacios naturales, prohibiendo todos los tipos de explotación u ocupación que sean hostiles a los fines del área protegida.

Con esta finalidad, entre las directrices que establece el RD 1803/1999, por el que se aprobó el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, se incluye la ampliación de la titularidad pública a los terrenos de los Parques que son de propiedad privada, la preservación del espacio en un estado lo más parecido posible al resultante de la evolución natural, la supresión de actividades hostiles al Parque Nacional, y la adecuación del modelo económico y productivo del entorno del Parque para hacerlo compatible con el nivel de protección exigido.

IV.2.1 Consolidación de la propiedad pública

De acuerdo con el Plan Director, en las decisiones de gestión se fomentará, preferiblemente a través de acuerdos voluntarios, la incorporación al patrimonio público de los territorios y los derechos reales existentes en el interior de los Parques Nacionales, en particular en aquellos casos que resulte imprescindible para el logro de los objetivos del Parque. En relación con esta directriz, PN ha realizado una serie de actuaciones, unas encaminadas a conocer el régimen de propiedad de los distintos terrenos de cada PN y otras destinadas al incremento de su titularidad pública.

Desde la aprobación del Plan Director, las mayores inversiones para la consolidación de la propiedad pública se han realizado en los Parques Nacionales de Cabañeros, Doñana y Sierra Nevada. El aumento de la superficie de titularidad pública en ese periodo ha sido en torno a 35.000 Ha, con un coste de más de 65.000 KEUR.

En consonancia con el Plan Director, la incorporación de terrenos a PN lo ha sido principalmente mediante contratos de compraventa con los propietarios originales, seguido de la expropiación forzosa y, marginalmente, la donación. También se han producido, pero dentro del ámbito de la titularidad pública, cesiones de uso y adscripciones.

Las comprobaciones realizadas en la fiscalización no han puesto de manifiesto incidencias que merezcan destacarse. Señalar únicamente que entre el coste de adquisición se incluyen 6.030,58 KEUR por la trasmisión, por el Organismo autónomo Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, de dos fincas en el Parque Nacional de Cabañeros. Aunque la operación se satisfizo

[15] En el ámbito de la Unión Europea, la Decisión Marco 2005/214/JAI, del Consejo, ha venido a paliar, en parte, el problema común del cobro de las sanciones pecuniarias, cuando son impuestas por las autoridades de un Estado miembro a un ciudadano de otro Estado miembro. Sin embargo, la Decisión sólo es aplicable a las sanciones impuestas en vía administrativa que sean susceptibles de recurso en el orden penal, lo que no ocurre en el ordenamiento jurídico español.

[16] El modelo (en superficie) de área protegida predominante en Europa (Relación de Áreas Protegidas UICN 2003) es el del tipo V: «Superficie de tierra, con costas y mares, según el caso, en la cual las interacciones del ser humano y la naturaleza a lo largo de los años ha producido una zona de carácter definido con importantes valores estéticos, ecológicos y/o culturales, y que a menudo alberga una rica diversidad biológica. Salvaguardar la integridad de esta interacción tradicional es esencial para la protección, eI mantenimiento y la evolución del área».

con cargo al presupuesto de PN en los ejercicios 1998 a 2001 conforme a lo acordado al efecto en un convenio de colaboración suscrito en diciembre de 1998 entre PN y el Organismo citado, las fincas se incorporaron al Patrimonio del Estado por Orden de 13/6/2000 y se adscribieron posteriormente a PN, figurando en su contabilidad como tal patrimonio adscrito.

A 31/12/2005 la superficie de los Parques Nacionales y su distribución atendiendo a su titularidad pública o privada eran las siguientes:

PARQUE NACIONAL	Superficie total (HA)	Titular. Pública %	Titular. Privada %
Aigüestortes i Estany de Sant Maurici	14.119	93,80	6,20
Archipiélago de Cabrera	10.020	100,00	0,00
Cabañeros	40.856	55,19	44,81
Caldera de Taburiente	4.699	14,00	86,00
Doñana	54.251	84,40	15,60
Garajonay	3.984	100,00	0,00
Islas Atlánticas de Galicia	8.480	73,00	27,00
Ordesa y Monte Perdido	15.608	93,70	6,30
Picos de Europa	64.600	94,10	5,90
Sierra Nevada	86.208	76,28	23,72
Tablas de Daimiel	1.928	97,45	2,55
Teide	18.990	99,90	0,10
Timanfaya	5.107	95,90	4,10
TOTAL	**328.850**	**81,91**	**18,09**

Como se puede observar, la titularidad pública es superior al 90% en la mayoría de los Parques, alcanzando el 100% en los del Archipiélago de Cabrera y de Garajonay. La titularidad privada sólo supera el 10% en cinco de los trece Parques, Caldera de Taburiente (86,00%), Cabañeros (44,81%), Islas Atlánticas de Galicia (27%), Sierra Nevada (23,72%) y Doñana (15'60%).

IV.2.2 Indemnizaciones por daños y perjuicios

Estas indemnizaciones corresponden a las derivadas de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. En el caso de PN, los daños y perjuicios indemnizados son generalmente los ocasionados por las especies de fauna protegida presentes en cada Parque Nacional.

Los Parques Nacionales más afectados son el de Picos de Europa, por daños a la ganadería causados por el lobo, y el de las Tablas de Daimiel por daños en cultivos agrícolas causados por el jabalí. En los últimos años se observa un crecimiento significativo de las reclamaciones de indemnización por daños producidos en las personas como consecuencia de accidentes (colisiones y atropellos) ocurridos dentro de los Parques Nacionales, o en Centros adscritos, especialmente en el de los Montes y Aserradero de Valsaín.

Durante 2005 se resolvieron 237 expedientes, con una indemnización global de 91,88 KEUR. Todos los expedientes se iniciaron por reclamación de los afectados, y su tramitación se ha realizado conforme al procedimiento previsto para esta finalidad en el Título X de la LRJ-PAC y en el RD 429/1993, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial. En general, se ha seguido el trámite de acumulación previsto en el artículo 73 de la LRJ-PAC, al ser de identidad sustancial en cuanto a tipo de daños ocasionados y sus causas o guardar íntima conexión al acaecer en un mismo Parque Nacional.

Las comprobaciones realizadas en la fiscalización no han puesto de manifiesto incidencias destacables.

IV.2.3 Indemnizaciones por supresión o modificación de actividades

El Plan Director de la Red de Parques Nacionales dispone que el patrimonio natural de los parques debe ser salvaguardado mediante las oportunas decisiones de gestión, señalando como actividades incompatibles con los fines declarativos de un Parque Nacional, las explotaciones extractivas de recursos naturales o minerales, los aprovechamientos hidráulicos o hidroeléctricos con destino al proceso de producción o comercialización y, con carácter general, la caza y la pesca como actividades recreativas o como aprovechamiento de animales silvestres.

En relación con esta directriz, PN ha realizado diversas actuaciones a fin de conocer las actividades incompatibles de cada Parque, los derechos que existen sobre ellas y sus titulares, la priorización en la supresión de actividades, y el establecimiento de un protocolo genérico en la tramitación y valoración de derechos suprimidos.

Desde el año 1999 y hasta el 31/12/2005 se han realizado 27 actuaciones de supresión o limitación de

derechos, que han supuesto indemnizaciones cercanas a los 11 millones de EUR. La figura utilizada para formalizar la supresión o limitación ha sido la del convenio de colaboración a que se refiere la legislación de contratos (en el ejercicio fiscalizado, el artículo 3.1, apartados c) y d) del TRLCAP). Los derechos suprimidos han sido cinegéticos en su práctica totalidad; por excepción, en 2005 se ha suprimido un derecho de explotación minera en el Parque Nacional de Sierra Nevada.

De acuerdo con los informes elaborados al respecto, subsisten actividades altamente incompatibles en diversos Parques. En concreto, existen explotaciones mineras en cuatro de ellos (Picos de Europa, Sierra Nevada, Teide y Timanfaya), y explotaciones madereras en otros cuatro (Aiguestortes i Estany de Sant Maurici, Garajonay, Ordesa y Monteperdido, y Picos de Europa). En estos casos, el Plan Director indica que se tenderá a su supresión y, en el supuesto de concesiones o autorizaciones administrativas a que, al menos, no se renueven a su finalización.

El gasto principal hasta el cierre del ejercicio 2005 lo ha sido por supresión de derechos cinegéticos en el Parque Nacional de Doñana, especialmente por el satisfecho a los titulares de dos fincas ubicadas en dicho Parque. El origen de esta supresión parte de una Resolución de 1984, dictada por el entonces Director del ICONA, prohibiendo indefinidamente la caza en el interior del Parque. Con posterioridad, también por el ICONA, se llegó a acuerdos indemnizatorios con algunos propietarios, en particular con los de las dos fincas citadas, consistentes en el pago de una renta anual determinada en función del valor de la renta cinegética anual atribuida a las fincas.

A partir de 1998 y ante las advertencias del Servicio Jurídico del Estado respecto a la imposibilidad de mantener indefinidamente el sistema de renta anual, se realizaron negociaciones entre PN y los propietarios, que finalizaron con la suscripción en 2003 de un convenio de colaboración para la supresión definitiva de los derechos cinegéticos sobre todas las especies, que se valoraron entonces en 6.881,05 KEUR, pagaderos en cuatro anualidades (2003 a 2006). El expediente se remitió a la Dirección General de Presupuestos para su tramitación conforme a lo previsto en el entonces vigente artículo 61 del TRLGP, tramitación que no pudo efectuarse al considerar dicha Dirección General que el expediente no reunía los requisitos del apartado 2 del mencionado artículo.

En sustitución del convenio de colaboración de gasto plurianual, se han venido suscribiendo convenios anuales para la supresión, en cada uno de los años, de parte de los derechos cinegéticos. Así, en 2003 se suprimió la caza del ánsar (indemnización de 1.671,56 KEUR); en 2004 la del ciervo, el gamo y el jabalí en determinadas modalidades (indemnización de 2.057,25 KEUR); en 2005 la del jabalí en otras modalidades, aves acuáticas y diversas modalidades de caza menor (indemnización de 2.281,64 KEUR); y en 2006, el último, la de otras modalidades de caza menor, que, junto con los intereses de demora dio lugar a una indemnización de 870,60 KEUR.

Al margen de lo anterior, las comprobaciones realizadas en la fiscalización no han puesto de manifiesto incidencias reseñables.

IV.2.4 Concesión de subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales

La Ley 4/1989, vigente en el periodo fiscalizado, establecía que en el ámbito de los Parques Nacionales y con la finalidad de promocionar el desarrollo sostenible de las poblaciones que cuenten en su territorio con Parques Nacionales, se podrán conceder ayudas técnicas, económicas y financieras en las áreas de influencia socioeconómica de los mismos, cuya determinación se establecerá reglamentariamente. En desarrollo de la citada Ley se aprobó el RD 940/1999, Reglamento sobre la determinación y concesión de subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales. También el RD 1803/1999, por el que se aprobó el Plan Director de la Red de Parques, recoge entre sus directrices las de la integración de los Parques Nacionales con sus entornos, a través de actuaciones de mantenimiento de actividades tradicionales compatibles, y de apoyo a iniciativas económicas competitivas que generen tejido empresarial.

Al amparo del Reglamento 940/1999 y en cumplimiento de las directrices del Plan Director, PN ha venido concediendo anualmente subvenciones para la realización de actividades y proyectos compatibles con la conservación de la naturaleza, la integración de los Parques en la realidad comarcal donde se sitúan, la protección del patrimonio natural, cultural y arquitectónico, la puesta en valor de aprovechamientos tradicionales, y aquellas otras actividades que contribuyen a la mejora de la calidad de vida de los habitantes de los entornos de los Parques Nacionales.

La última convocatoria realizada por PN ha sido la correspondiente al año 2004, ya que, tras la publicación de la sentencia 194/2004 del Tribunal Constitucional, que declaró inconstitucional el modelo de gestión compartida de los Parques Nacionales, se aprobó el RD 1229/2005, de 13 de octubre, que derogó el RD 940/1999. En el RD 1229/2005 se atribuye la tramitación y resolución de los procedimientos subvencionadores a las Comunidades Autónomas, aunque la financiación de las subvenciones sigue correspondiendo al Ministerio de Medio Ambiente, a través de PN.

La convocatoria para 2004 se realizó por Resolución del Presidente de PN, de 28 de enero de 2004, dentro del plazo previsto (hasta el 1 de febrero del año a que correspondan) en el RD 940/1999, aunque la concesión de las subvenciones no se resolvió hasta finales de julio

de 2005 (Resolución de 26/7/2005, publicada en el BOE del 24 agosto), esto es, casi 18 meses después de la fecha de la convocatoria. PN ha justificado el retraso achacándolo a dificultades técnicas derivadas principalmente de las renovaciones de cargos en Instituciones que participan en el procedimiento subvencionador (Patronatos, Comisiones Mixtas de Gestión, Consejo de la Red de Parques, Ministerio de Medio Ambiente y el propio PN), consecuencia del cambio de Gobierno tras las elecciones generales de 2004.

De acuerdo con lo dispuesto en el RD 940/1999 y en las Resoluciones por la que se convocan las subvenciones, éstas se conceden para financiar proyectos o actuaciones de ejecución no superior a tres años. Por excepción, en las de la convocatoria de 2004, debido a la demora en la aprobación de la Resolución de concesión, se contempla sólo la financiación con cargo a dos anualidades (2005 y 2006).

La subvención se abona previa justificación por el beneficiario de la realización del proyecto o actividad subvencionada, aunque se prevé la concesión de anticipos del 95% de la subvención en el caso de proyectos que tengan prevista su finalización dentro del mismo ejercicio en que sean concedidos, o del importe de la primera anualidad si la ejecución es plurianual. El anticipo puede llegar hasta el 100% en el supuesto de subvenciones para adquisiciones, pago de derechos reales o similares.

La Resolución por la que se convocaron las subvenciones para 2004 es de fecha 28/1/2004 (publicada en el BOE del 26 de febrero), anterior a la de entrada en vigor (el 19/2/2004) de la Ley 38/2003, General de Subvenciones. En consecuencia, tanto a las subvenciones de esa convocatoria, como a las de los años precedentes, les es de aplicación la normativa sobre subvenciones anterior a la Ley 38/2003, con las excepciones que se establecen en su disposición transitoria segunda, punto 3.

Las subvenciones concedidas por la convocatoria del año 2004 ascienden a 13.748,40 KEUR. Las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2005 corresponden a anticipos de la convocatoria de 2004 (3.138,60 KEUR) y a justificación de anualidades de la convocatoria de 2003 (4.909,33 KEUR), de 2002 (546,47 KEUR) y de 2001 (59,70 KEUR).

En la fiscalización se ha analizado el procedimiento de concesión de subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales. El análisis ha incluido la revisión de una muestra selectiva de expedientes de subvención, la comprobación de su documentación justificativa y, para algunos de ellos, la inspección física de las inversiones en que se han materializado las ayudas concedidas. En general, las comprobaciones no han puesto de manifiesto incidencias que merezcan destacarse.

También se ha analizado el procedimiento de revocación de subvenciones por incumplimiento de las condiciones exigidas a los beneficiarios, y el de exigencia de reintegros en aquellos casos en que dichos beneficiarios habían recibido anticipos de la subvención. En este análisis se observan, básicamente, tres tipos de incidencias: unas derivadas de la inadecuada aplicación de la normativa general de subvenciones, otras de retrasos importantes en la tramitación, y las terceras que afectan al incorrecto tratamiento contable de los derechos surgidos por la exigencia de los reintegros y sus intereses de demora. Se exponen a continuación:

1) PN ha continuado aplicando en los procedimientos de reintegro iniciados a partir de la entrada en vigor de la Ley 38/2003 la normativa general de subvenciones anterior a dicha Ley, lo que es incorrecto. Como se ha comentado, todas las convocatorias de subvenciones realizadas por PN lo fueron con anterioridad a la Ley 38/2003, lo que supone, en aplicación de la disposición transitoria segunda de la Ley, que se rigen por la normativa anterior, constituida principalmente por los artículos 81 y 82 del TRLGP y por el RD 2225/1993, excepto en lo que respecta, entre otros, a los procedimientos de reintegro que se inicien a partir de la entrada en vigor de la Ley 38/2003, que se regirán por ella.

El procedimiento de reintegro previsto en la normativa anterior a la Ley 38/2003, y el establecido en esta Ley, presentan dos diferencias principales: la primera referida al cómputo del periodo de cálculo de los intereses de demora, y la segunda referida al tipo de interés aplicable. En la normativa anterior a la Ley 38/2003, el interés de demora se devenga desde el momento del percibo de la subvención hasta la fecha de ingreso del reintegro, lo que supone, en la práctica, la existencia de dos Resoluciones con dos liquidaciones: una, la propia del reintegro; y otra, la de los intereses de demora una vez conocida la fecha del ingreso del reintegro. La Ley 38/2003 también dispone como fecha del inicio del devengo la del percibo de la subvención, pero el cómputo del interés de demora finaliza en la fecha en que se dicte la Resolución de reintegro, que incluye tanto la liquidación de dicho reintegro como la de los intereses de demora. Con respecto al tipo de interés aplicable, la normativa anterior a la Ley 38/2003 lo fija en el interés legal del dinero que se establece anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, mientras que la Ley 38/2003 lo fija en ese interés incrementado en un 25%.

Con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 38/2003 y hasta el 31/12/2005, el Presidente de PN había dictado 10 Resoluciones de reintegro de subvenciones en las que no se incluyen, en contra de lo que preceptúa la citada Ley, los correspondientes intereses de demora. A la fecha de cierre de los trabajos de la presente fiscalización se había producido el reintegro derivado de 6 de esas Resoluciones, y se habían emitido otras tantas Resoluciones de reclamación de intereses de demora aplicando el tipo de interés legal del

dinero, sin el incremento del 25% que dispone la Ley 38/2003.

2) Se observa un retraso importante (15 meses de promedio) en el envío a la recaudación ejecutiva de los expedientes de reintegro no ingresados en plazo.

En los expedientes cuyo reintegro ya ha sido ingresado, se observan retrasos de más de 12 meses en la emisión de la Resolución de reclamación de intereses de demora. El efecto ha sido que en ese periodo de retraso el obligado al pago de los intereses no era formalmente deudor de PN y, por tanto, no incumplía el requisito de la convocatoria de 2004, que establecía como causa de exclusión para acceder a la ayudas a aquellos que «en el momento de presentar la solicitud, tengan pendiente el reintegro al Organismo autónomo Parques Nacionales de cualquier cantidad que les haya sido formalmente requerida a causa de la revocación de una subvención anterior». Esto ha permitido que dos Ayuntamientos deudores por intereses de demora pendientes de reclamar, fueran perceptores de ayudas de la convocatoria de 2004.

3) A 31/12/2005, estaban pendientes de cobro 23 Resoluciones de reintegro de subvenciones (a Corporaciones locales en su práctica totalidad) por importe conjunto de 639,92 KEUR. También estaban pendientes de cobro 9 Resoluciones de reclamación de intereses de demora por importe conjunto de 8,27 KEUR. Estos importes no figuraban recogidos en las cuentas de PN, ya que, en la práctica seguida por el Organismo, se reconocen en cuentas cuando se cobran.

Las Resoluciones para el cobro de reintegros e intereses de demora se emiten por el Presidente de PN, por lo que ponen fin a la vía administrativa (disposición adicional decimoquinta de la LOFAGE) y son ejecutivas según dispone el artículo 138.3 de la LRJ-PAC. En consecuencia, el importe de las liquidaciones contenidas en las Resoluciones se debe recoger en cuentas en la fecha en la que se dicten.

Entre el 31/12/2005 y la fecha de cierre de los trabajos de la presente fiscalización, se había cobrado el importe de 11 Resoluciones de reintegro y otras 11 se habían enviado a vía de apremio. Otra Resolución se recurrió en vía contenciosa, de la que resultó sentencia en contra de PN. En el mismo periodo, se había cobrado el importe de 3 Resoluciones de reclamación de intereses de demora y otras 3 se habían enviado a vía de apremio. Los intereses reclamados en las otras 3 Resoluciones ya se habían ingresado en 2004, en una Delegación de Economía y Hacienda, por el Ayuntamiento deudor, aunque todavía no estaban ingresados en cuentas de PN.

V. CONCLUSIONES

1. El Organismo autónomo Parques Nacionales tenía como función principal en el periodo fiscalizado la gestión de los Parques Nacionales, conjuntamente con la Comunidad o Comunidades Autónomas en cuyo territorio estuviesen situados. Esta función se ha visto alterada como consecuencia de diversas sentencias del Tribunal Constitucional, que han configurado un modelo distinto al establecer que la gestión ordinaria y habitual de los Parques Nacionales se entiende como una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en régimen de autoorganización, incluso en aquellos supuestos de Parques Nacionales cuyo territorio se extienda por dos o más Comunidades Autónomas. Como consecuencia de este nuevo modelo, se ha transferido, hasta la fecha, la gestión de los Parques Nacionales ubicados en el territorio de las Comunidades Autónomas de Andalucía y de Aragón.

Complementariamente a la función de gestión de los Parques, el Organismo desarrolla otras funciones relacionadas con la gestión de un grupo importante de fincas y Centros que tiene adscritos (epígrafe I.2).

2. En relación con la fiscalización de las cuentas anuales, la conclusión principal está relacionada con la representatividad de las cuentas rendidas por PN para el ejercicio 2005. Dichas cuentas, a juicio del Tribunal, reflejan, en todos sus aspectos significativos, la imagen fiel de su situación financiero-patrimonial, de los resultados de sus operaciones y de la liquidación de sus presupuestos correspondientes a dicho año, con excepción del efecto de las salvedades que se describen en el epígrafe II.2 y principalmente de las que afectan a las cuentas del activo fijo, por la indebida activación de gastos por más de 40 millones de EUR y la incorrecta clasificación contable de los terrenos, infraestructuras y bienes que conforman cada uno de los Parques Nacionales (epígrafe III.1).

3. En materia del inmovilizado material, el inventario de bienes carece de la necesaria información sobre localización, fecha de compra, marca, modelo, serie, etc. de los elementos que contiene. Las deficiencias citadas tienen aún mayor relevancia en cuanto que van a condicionar el trabajo del Organismo en el proceso de traspaso a las Comunidades Autónomas de los activos de los diferentes Parques Nacionales, proceso en el que PN está inmerso como consecuencia del cambio de modelo de gestión introducido por la Sentencia 194/2004 del Tribunal Constitucional (epígrafe III.1).

4. La tesorería del Organismo presenta un saldo importante (más de 89 millones de EUR) que además ha ido aumentando en los últimos ejercicios debido a la existencia de saldos presupuestarios positivos y elevados, consecuencia, a su vez, de una baja ejecución de créditos, y de una inadecuada, por insuficiente, utilización de los remanentes de tesorería como fuente de financiación presupuestaria. Aunque se han producido retrasos en la ejecución de las convocatorias de subvenciones de los años 2004 y 2005, con el consiguiente efecto en el reconocimiento de obligaciones, se estima, en cualquier caso, que los recursos financieros de PN han sido excesivos en los últimos años (epígrafes III.3 y III.8).

5. PN edita diversas publicaciones destinadas a la venta en las tiendas que el Organismo tiene en su sede central y en los Parques Nacionales, y a través de contratos de distribución con diversos distribuidores. El control de stock de publicaciones es defectuoso y no está sujeto a inventario alguno.

El valor de las publicaciones y su variación en el ejercicio no se recoge en las cuentas anuales del Organismo, ya que, dada su naturaleza administrativa, no le es exigible la llevanza de una contabilidad de existencias. Sin embargo, ello no es excusa para dejar de cumplir su obligación de mantener un inventario actualizado, como herramienta indispensable para la gestión (epígrafe III.7.2).

6. El nivel de ejecución del presupuesto de gastos ha sido del 81,29%, siendo destacable la reducida ejecución del capítulo 7 «Transferencias de capital», que fue sólo del 54,79%. La baja ejecución de este capítulo se debe, por un lado, a retrasos en la aprobación de la nueva normativa sobre subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales y, por otro, a retrasos en la aprobación de la Resolución para la concesión de estas subvenciones por la convocatoria del año 2004 (epígrafe III.8).

7. En relación con el procedimiento sancionador por infracciones administrativas en los espacios naturales protegidos, en el año 2005 se iniciaron 311 expedientes sancionadores. De estos expedientes, 143 no prosperaron, habiéndose declarado su archivo, caducidad, prescripción o sobreseimiento en aplicación de la normativa correspondiente.

El registro contable de las sanciones se efectúa en el momento en que se recaudan, lo que supone incumplir los principios contables públicos en materia de ingresos, que establecen que deben reconocerse cuando se disponga de título ejecutivo para su recaudación. También se observan retrasos considerables en el requerimiento a los infractores que están obligados a indemnizar por los daños causados, y en el envío a la AEAT, para la recaudación en vía ejecutiva, de los expedientes de infractores que no han satisfecho su deuda en periodo voluntario (epígrafe IV.1).

8. El modelo de Parque Nacional en España se corresponde con la categoría II, de entre las seis que utiliza la UICN para definir la gestión de las áreas protegidas en el mundo. Esta categoría tiene como uno de sus objetivos principales el preservar los espacios naturales, prohibiendo todos los tipos de explotación u ocupación que sean hostiles a los fines del área protegida.

Con esta finalidad, entre las directrices que establece el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, se incluye la de la ampliación de la titularidad pública a los terrenos de los Parques, la preservación del espacio en un estado lo más parecido posible al resultante de la evolución natural, la supresión de actividades hostiles al Parque Nacional, y la adecuación del modelo económico y productivo del entorno del Parque para hacerlo compatible con el nivel de protección exigido (epígrafe IV.2).

9. Desde la aprobación del Plan Director, las mayores inversiones para la consolidación de la propiedad pública se han realizado en los Parques Nacionales de Cabañeros, Doñana y Sierra Nevada. El aumento de la superficie de titularidad pública en ese periodo ha sido en torno a 35.000 Ha, con un coste de más de 65 millones de EUR.

A 31/12/2005, más del 90% de la superficie de la mayoría de los Parques Nacionales era de titularidad pública, alcanzando el 100% en los del Archipiélago de Cabrera y de Garajonay. La titularidad privada sólo superaba el 10% en cinco de los trece Parques, Caldera de Taburiente (86'00%), Cabañeros (44,81%), Islas Atlánticas de Galicia (27%), Sierra Nevada (23,72%) y Doñana (15'60%) (epígrafe IV.2.1).

10. La preservación de especies de fauna protegida presentes en cada Parque Nacional es causa, en ocasiones, de daños y perjuicios a particulares, que deben ser indemnizados. Los Parques Nacionales más afectados son el de Picos de Europa, por daños a la ganadería causados por el lobo, y el de las Tablas de Daimiel por daños en cultivos agrícolas causados por el jabalí. En los últimos años se observa un crecimiento significativo de las reclamaciones de indemnización por daños producidos en las personas como consecuencia de accidentes (colisiones y atropellos) ocurridos dentro de los espacios protegidos. Durante 2005 se resolvieron 237 expedientes, con una indemnización global de 91,88 KEUR (epígrafe IV.2.2).

11. El Plan Director de la Red de Parques Nacionales señala como actividades incompatibles con los fines declarativos de un Parque Nacional las explotaciones extractivas de recursos naturales o minerales, los aprovechamientos hidráulicos o hidroeléctricos con destino al proceso de producción o comercialización y, con carácter general, la caza y pesca como actividades recreativas o como aprovechamiento de animales silvestres.

En ejecución del Plan Director y hasta el 31/12/2005, se han realizado 27 actuaciones de supresión o limitación de derechos, que han supuesto indemnizaciones cercanas a los 11 millones de EUR. Los derechos suprimidos han sido cinegéticos en su práctica totalidad; por excepción, en 2005 se ha suprimido un derecho de explotación minera en el Parque Nacional de Sierra Nevada. El gasto principal hasta el cierre del ejercicio 2005 lo ha sido por supresión de derechos cinegéticos en el Parque Nacional de Doñana, especialmente por el satisfecho a los titulares de dos fincas ubicadas en dicho Parque (más de 6 millones de EUR de indemnización).

De acuerdo con los informes elaborados al respecto, subsisten actividades altamente incompatibles en diversos Parques. En concreto, existen explotaciones mineras en cuatro de ellos (Picos de Europa, Sierra Nevada, Teide y Timanfaya), y explotaciones madereras en otros cuatro (Aiguestortes i Estany de Sant Maurici, Garajo-

nay, Ordesa y Monteperdido, y Picos de Europa). En estos casos, el Plan Director indica que se tenderá a su supresión y, en el supuesto de concesiones o autorizaciones administrativas, a que, al menos, no se renueven a su finalización (epígrafe IV.2.3).

12. Una parte sustancial del presupuesto de PN se destina a subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales, destinadas a la realización de actividades y proyectos compatibles con la conservación de la naturaleza, a la integración de los Parques en la realidad comarcal donde se sitúan, a la puesta en valor de aprovechamientos tradicionales y, en general, a aquellas actuaciones que contribuyan a la mejora de la calidad de vida de los habitantes de los entornos de los Parques Nacionales.

Hasta el año 2004, inclusive, la convocatoria anual de estas subvenciones era competencia de PN. A partir de 2005, tras la sentencia 194/2004 del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional el modelo de gestión compartida de los Parques Nacionales, la tramitación y resolución de las subvenciones corresponde a las Comunidades Autónomas, aunque su financiación sigue correspondiendo al Ministerio de Medio Ambiente, a través de PN.

En la fiscalización se ha analizado el procedimiento de concesión de las subvenciones, sin que el análisis realizado haya puesto de manifiesto incidencias que merezcan destacarse. También se ha analizado el procedimiento de revocación de subvenciones por incumplimiento de las condiciones exigidas a los beneficiarios, y el de exigencia, en su caso, de los correspondientes reintegros. En este análisis se observan, básicamente, tres tipos de incidencias, unas derivadas de la inadecuada aplicación de la normativa general de subvenciones en el cálculo de los intereses de demora, otras de retrasos importantes en el envío a la recaudación ejecutiva de los expedientes de reintegro no ingresados en plazo, y las terceras que afectan al incorrecto tratamiento contable de los derechos surgidos por la exigencia de los reintegros y sus intereses de demora, que se reconocen en cuentas cuando se cobran y no, como debería de ser, en la fecha en que se dictan las Resoluciones del Presidente de PN, que son ejecutivas (epígrafe IV.2.4).

VI. RECOMENDACIONES

1. Deberían realizarse, en el menor plazo posible, las reformas necesarias para que el inventario de inmovilizado recogiese información suficiente de los elementos en él incluidos y de su ubicación. Las reformas deberían acompañarse del etiquetado de los bienes muebles y del establecimiento de programas de revisiones físicas periódicas, cuyo resultado debería ser plasmado por escrito y puesto en conocimiento de la Dirección del Organismo (epígrafe III.1). Igualmente, sería procedente iniciar a la mayor brevedad, las tareas necesarias para establecer un plan de inventarios físicos de las existencias de publicaciones del Organismo (epígrafe III.7.2).

2. Debe realizarse una presupuestación más rigurosa, utilizando como fuente de financiación los remanentes de tesorería disponibles en cada ejercicio, con la consiguiente reducción de las transferencias y subvenciones de su Ministerio de tutela y del importante saldo de tesorería existente (epígrafes III.3 y III.8).

3. Es necesaria una mayor agilidad en la tramitación de los procedimientos sancionadores. Además, sería conveniente que PN estudiara, a través del Ministerio de Medio Ambiente y en colaboración con las Comunidades Autónomas, la posibilidad de una modificación normativa que, al igual que sucede con las disposiciones sobre infracciones de tráfico, establecieran cautelas en orden a asegurar el cobro de las multas impuestas por infracciones administrativas en los espacios naturales protegidos a los infractores de nacionalidad extranjera (epígrafe IV.1).

Madrid, 25 de septiembre de 2008.—El Presidente, **Manuel Núñez Pérez.**

VII. ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

1. BALANCE DE SITUACIÓN
2. CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL
3.1. ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS E INGRESOS
3.2. ESTADO DE LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO. RESULTADO PRESUPUESTARIO

ANEXO 1

Balance de situación

(Cifras expresadas en EUR)

	31/12/2005	31/12/2004		31/12/2005	31/12/2004
A) INMOVILIZADO	**398.154.114,93**	**341.797.875,64**	**A) FONDOS PROPIOS**	**453.668.922,19**	**405.245.260,60**
I. Inversiones destinadas uso general	354.549.128,70	300.235.759,42	I. Patrimonio	403.602.016,40	343.886.575,22
II. Inmovilizaciones inmateriales	6.721.586,38	6.541.629,97	a) Patrimonio propio	393.276.993,00	333.481.599,16
III. Inmovilizaciones materiales	34.629.574,41	32.766.660,81	b) Patrimonio recibido en adscripción	11.803.965,19	11.803.515,19
V. Inversiones financieras permanentes	2.253.825,44	2.253.825,44	c) Patrimonio entregado en cesión	-1.478.941,79	-1.398.539,13
B) ACTIVO CIRCULANTE	**91.085.356,15**	**92.286.823,18**	IV. Resultados del ejercicio	50.066.905,79	61.358.685,38
II. Deudores	2.003.821,88	11.895.072,26	**C) ACREEDORES A LARGO PLAZO**	**396.657,88**	**396.657,88**
III. Inversiones financieras temporales	7.830,32	8.755,52			
IV. Tesorería	89.073.703,95	80.382.995,40	**D) ACREEDORES A CORTO PLAZO**	**35.173.891,01**	**28.442.780,34**
			III. Acreedores	35.173.891,01	28.442.780,34
TOTAL GENERAL	**489.239.471,08**	**434.084.698,82**	**TOTAL GENERAL**	**489.239.471,08**	**434.084.698,82**

ANEXO 2

Cuenta del resultado económico-patrimonial

(Cifras expresadas en EUR)

GASTOS			INGRESOS		
	31/12/2005	31/12/2004		31/12/2005	31/12/2004
GASTOS	**73.775.350,78**	**64.317.886,81**	**INGRESOS**	**123.842.256,57**	**125.676.572,19**
3. Gastos de funcionamiento de los servicios y prestaciones sociales	50.467.233,00	46.968.764,55	1. Ventas y prestaciones de servicios	2.251.369,89	2.241.901,34
- Gastos de personal y prestaciones sociales	16.209.277,60	15.665.618,93	4. Otros ingresos de gestión ordinaria	824.914,90	544.514,21
- Dotaciones para amortizaciones de inmovilizado	6.208.177,65	5.822.071,33	- Ingresos financieros, diferencias positivas de cambio y otros ingresos asimilables	47.214,23	55.287,45
- Variación de provisiones y pérdidas de créditos incobrables	12.157,29	-	- Otros ingresos de gestión	777.700,67	489.226,76
- Otros gastos de gestión	27.987.029,16	25.163.384,00	5. Transferencias y subvenciones	120.648.964,28	122.641.603,25
- Gastos financieros y otros gastos asimilables	50.591,30	317.690,29	- Transferencias y subvenciones corrientes	35.446.874,67	33.819.090,38
4. Transferencias y subvenciones	17.237.333,38	13.571.094,43	- Transferencias y subvenciones de capital	85.202.089,61	88.822.512,87
- Transferencias y subvenciones corrientes	4.962.909,60	3.983.835,93	6. Ganancias e ingresos extraordinarios	117.007,50	248.553,39
- Transferencias y subvenciones de capital	12.274.423,78	9.587.258,50			
5. Pérdidas y gastos extraordinarios	6.070.784,40	3.778.027,83			
AHORRO	**50.066.905,79**	**61.358.685,38**	**DESAHORRO**	-	-

ANEXO 3.1

Estado de liquidación del presupuesto

Liquidación del presupuesto de gastos e ingresos

(Cifras expresadas en EUR)

CAP	GASTOS	CREDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS	PAGOS REALIZADOS	OBLIGACIONES PENDIENTES
1	Gastos de personal	19.632.854,80	16.228.558,38	16.052.004,83	176.553,55
2	Gastos corrientes en bienes y servicios	31.258.182,87	28.384.621,76	22.114.668,83	6.269.952,93
3	Gastos financieros	450.000,00	50.591,30	50.591,30	-
4	Transferencias corrientes	6.018.000,00	5.055.845,13	3.637.792,25	1.418.052,88
6	Inversiones reales	62.689.858,37	54.463.049,13	35.470.928,46	18.992.120,67
7	Transferencias de capital	24.805.840,00	13.590.455,52	9.692.899,50	3.897.556,02
8	Activos financieros	31.000,00	9.680,04	8.228,88	1.451,16
9	Pasivos financieros	-	-	-	-
TOTAL		**144.885.736,04**	**117.782.801,26**	**87.027.114,05**	**30.755.687,21**

CAP	INGRESOS	PREVISIONES DEFINITIVAS	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	RECAUDACIÓN NETA	DERECHOS PENDIENTES
3	Tasas, precios públicos. y otros ingresos	291.000,00	433.715,62	417.053,00	16.662,62
4	Transferencias corrientes	35.367.987,67	35.446.874,67	35.446.874,67	-
5	Ingresos patrimoniales	3.194.000,00	2.279.993,33	1.939.149,28	340.844,05
6	Enajenaciones de inversiones financieras	-	467.319,19	467.319,19	-
7	Transferencias de capital	85.195.698,37	85.202.089,61	85.202.089,61	-
8	Activos financieros*	20.837.050,00	10.605,24	10.605,24	-
9	Pasivos financieros	-	-	-	-
TOTAL		**144.885.736,04**	**123.840.597,66**	**123.483.090,99**	**357.506,67**

* Incluye artículo 87 «Remanente de tesorería» por 20.818.050,00 EUR.

ANEXO 3.2

Estado de liquidación del presupuesto

Resultado presupuestario

(Cifras expresadas en EUR)

CONCEPTOS	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS (A)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS (B)	IMPORTES (A-B)
1. Operaciones no financieras	123.829.992,42	117.773.121,22	6.056.871,20
2. Operaciones con activos financieros	10.605,24	9.680,04	925,20
3. Operaciones comerciales	0,00	0,00	0,00
I. RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (1 + 2 + 3)	123.840.597,66	117.782.801,26	6.057.796,40
II. VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS	0,00	0,00	0,00
III. SALDO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (I + II)	-	-	6.057.796,40

251/000059 (CD)
771/000061 (S)

Se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de las actividades y servicios de mataderos, mercados y lonjas centrales de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicio 2005, así como del Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de junio de 2010.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro.**

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES Y SERVICIOS DE MATADEROS, MERCADOS Y LONJAS CENTRALES DE LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA, EJERCICIO 2005 (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000059 Y NÚM. EXPTE. SENADO: 771/000061) EN SU SESIÓN DEL DÍA 8 DE JUNIO DE 2010

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 8 de junio de 2010, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de las actividades y servicios de mataderos, mercados y lonjas centrales de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicio 2005:

ACUERDA

1. Suscribir en todos sus términos el informe del Tribunal de Cuentas y destacar la conveniencia de que dicha Institución prosiga en sus análisis sobre la prestación de servicios por la Administración Local.

Instar al Tribunal de Cuentas a que:

2. En coordinación con los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, lleve a cabo un examen de los servicios prestados en materia de mataderos y mercados en todo el sector público local efectuando un análisis comparativo de los mismos.

Instar a la Junta de Extremadura a:

3. Dirigirse a las Entidades Locales extremeñas que todavía tienen Mataderos de su titularidad para:

— Que adecuen, si no lo hubieren hecho todavía, su funcionamiento a la normativa establecida por el actual marco jurídico europeo en relación a este tema (CE 2076/2005), en el más breve plazo posible.

— Que en el marco de la normativa europea mencionada, si ya estuviera aplicada, doten a sus mataderos de unas Ordenanzas claras de funcionamiento y control, buscando planes de viabilidad y fórmulas de explotación que eviten el déficit.

— Sugerirles, en la línea propuesta por el Tribunal de Cuentas y respetando su autonomía de decisión, que tiendan a incrementar la capacidad, la especialización y la comercialización.

4. Dirigirse a las entidades locales extremeñas titulares de Mercados y Lonjas municipales para que, atendiendo las propuestas de Tribunal de Cuentas y con respecto a su autonomía de decisión:

— Si todavía no lo hubieran hecho, desarrollen una Ordenanza Municipal reguladora del control y funcionamiento de los mismos.

— Adapten los mercados de abastos tradicionales a los retos que plantean las nuevas prácticas en el comercio.

— Identifiquen las líneas de inversión necesarias para conseguir los objetivos anteriores y definir indicadores de seguimiento que permitan evaluar los resultados de las inversiones que se efectúen.

5. Dirigirse a aquellas entidades locales extremeñas que, estando obligadas por Ley a disponer del servicio de Mercado de Abastos todavía no lo tienen, para que cumplan lo establecido normativamente de acuerdo con las indicaciones anteriores.

Palacio del Congreso de los Diputados, 8 de junio de 2010.—La Presidenta de la Comisión, **María Isabel Pozuelo Meño**.—El Secretario de la Comisión, **José Luis Ábalos Meco.**

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES Y SERVICIOS DE MATADEROS, MERCADOS Y LONJAS CENTRALES DE LAS ENTIDADES LOCALES DE EXTREMADURA EJERCICIO 2005

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 25 de septiembre, el Informe de Fiscalización de las actividades y servicios de mataderos, mercados y lonjas centrales de las Entidades locales de Extremadura, ejercicio 2005, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria y su remisión a las Entidades, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

		Página
1.	INTRODUCCIÓN	109
1.1	ORIGEN DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	109
1.2	ANTECEDENTES	110
1.3	OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	111
1.4	RENDICIÓN DE CUENTAS	112
1.5	MARCO NORMATIVO	112
1.6	TRATAMIENTO DE ALEGACIONES	113
2.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	113
2.1	SERVICIO DE MATADEROS	113
2.1.1	Procedimientos de gestión, organización y control de la actividad	115
2.1.2	Establecimientos e instalaciones	117
2.1.3	Información económica	118
2.1.4	Medios humanos, funcionamiento, horarios y uso de las instalaciones	120
2.1.5	Producción, usuarios y consumidores	120
2.2	SERVICIO DE MERCADOS Y LONJAS DE ABASTOS	122
2.2.1	Procedimientos de gestión, organización y normativa reguladora de la actividad	123
2.2.2	Establecimientos e instalaciones	124
2.2.3	Información Económica	125
2.2.4	Medios humanos	126
2.2.5	Funcionamiento, horario y uso de las instalaciones	126
2.2.6	Volumen de ventas, usuarios y otros	126
3.	CONCLUSIONES	127
3.1	SOBRE MATADEROS MUNICIPALES	127
3.2	SOBRE MERCADOS Y LONJAS DE ABASTOS	129
4.	RECOMENDACIONES	130
4.1	REFERIDAS A MATADEROS	130
4.2	REFERIDAS A MERCADOS Y LONJAS DE ABASTOS	131
ANEXOS		131

ABREVIATURAS Y SIGLAS

DGCySC	Dirección General de Consumo y Salud Comunitaria.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
RD 147/1993	Real Decreto 147/1993, de 29 de enero, por el que se establecen las condiciones sanitarias, de producción y comercialización de carnes frescas.
RGSA	Registro General de Salud Alimentaria.
TRLHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del procedimiento fiscalizador

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que le asigna la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, ha realizado una fiscalización de las actividades y servicios de mataderos, mercados y lonjas centrales de las Entidades locales de Extremadura, referida al ejercicio 2005.

La fiscalización se ha efectuado a iniciativa del Tribunal de Cuentas en ejecución del Programa de Fiscalizaciones para el año 2006. Las correspondientes directrices técnicas fueron aprobadas por el Pleno en su sesión de 24 de octubre de 2006.

Esta fiscalización se promueve como consecuencia de dos Resoluciones de la Comisión Mixta Congreso-

Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas. En su Resolución de 21 de diciembre de 2001 relativa al Informe del sector público autonómico y local correspondiente al ejercicio 1998, solicitó al Tribunal la remisión de informes de fiscalización de la gestión de los principales servicios públicos descentralizados en el sector público local, solicitud que el Tribunal de Cuentas atendió en el Informe del sector público autonómico y local correspondiente al ejercicio 2000. En relación con dicho Informe, la Comisión Mixta por Resolución de 19 de diciembre de 2005, instó al Tribunal a continuar profundizando en el estudio comparado de la prestación de diferentes servicios públicos por las Entidades locales. Dicha solicitud ya fue recogida en el Programa de Fiscalización del Tribunal de Cuentas para el año 2005 al incluir la fiscalización sobre la Recogida y Tratamiento de Residuos en las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de Aragón y ha vuelto a recogerse en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2006 con esta fiscalización de las actividades y servicios de mataderos, mercados y lonjas centrales de las Entidades locales de Extremadura.

1.2 Antecedentes

La creación y desarrollo de mercados y mataderos, tanto en España como en otros países europeos, se remonta al origen mismo de las ciudades y otros núcleos urbanos, dedicados a actividades artesanales, industriales y de servicios, alejados por tanto, de las zonas de producción agrícola y ganadera e imposibilitadas, consecuentemente, para el autoconsumo de alimentos.

Las diferentes administraciones locales asumieron desde los inicios de los núcleos urbanos las competencias en la gestión de mercados y mataderos por tres tipos de motivos:

1. Asegurar el abastecimiento de los artículos de primera necesidad.
2. Garantizar el control e inspección sanitaria.
3. Obtención de ingresos tributarios mediante la fiscalización de la producción y distribución de artículos alimentarios.

Esta triple actuación (de abastos, sanitaria y fiscal) ha perdido vigencia en nuestros días. La modernización del sistema fiscal ha hecho que este componente, en el caso de los mercados y mataderos tenga un carácter residual. El crecimiento económico ha propiciado un desarrollo comercial y de las comunicaciones que hace que el abastecimiento de los artículos de consumo esté garantizado por la iniciativa privada y el control e inspección sanitaria se ha intensificado por parte de las Administraciones Autonómicas, Estatal y Comunitaria.

A nivel normativo, los servicios de abastos, mercados y mataderos constituyen servicios públicos de competencia municipal, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), aunque el artículo 26 de la citada Ley, establece la obligatoriedad de prestar el servicio de mercado, únicamente, para los Municipios con población superior a 5.000 habitantes y la del servicio de matadero que figuraba en la redacción inicial de la Ley para Municipios con población superior a 20.000 habitantes, quedó suprimida por el Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre Medidas Urgentes de Carácter Fiscal y de Fomento y Liberalización de la Actividad Económica.

De esta forma se configura como obligatorio y de ámbito municipal el servicio de mercado para los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, sin que, por otra parte, sea obligatoria para los municipios la prestación del servicio de matadero.

La Comunidad Autónoma de Extremadura comprende 383 municipios, de los que 164 pertenecen a la provincia de Badajoz y 219 a la de Cáceres, con una población, a 1 de enero de 2005[1], de 1.083.879 habitantes; el número de Municipios con población superior a 5.000 habitantes era de 28 en la provincia de Badajoz y de 12 en la de Cáceres, ascendiendo su población a 680.785 habitantes, el 63% del total de la Comunidad Autónoma, según el siguiente detalle:

[1] Fuente: Renovación del Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero de 2005. (Instituto Nacional de Estadística. Ministerio de Economía y Hacienda).

	CACERES		***BADAJOZ***		***EXTREMADURA***	
Municipios con población	entidades	población	entidades	población	entidades	población
Superior a 15.000 hab.	3	145.770	7	315.396	10	461.166
De 5.000 a 15.000 hab.	9	76.137	21	143.482	30	219.619
Inferior a 5.000 hab.	207	190.673	136	212.421	343	403.094
TOTAL	**219**	**412.580**	**164**	**671.299**	**383**	**1.083.879**

La población extremeña es una variable importante dada su principal influencia en los procesos productivos y de consumo, al que están ligados tanto los mataderos como los mercados de abastos. Las principales características de la población en Extremadura son:

1. Estancamiento en su crecimiento: en el año 1981 su población ascendía a 1.064.968 habitantes, el 2,83% del total nacional; en 1991, a 1.061.852 habitantes, el 2,73%; y, en 2005, a 1.083.879 habitantes, cifra que equivale al 2,46% del total nacional.
2. Envejecimiento de su población, ya que Extremadura forma parte de las diez regiones europeas con más alta proporción de habitantes mayores de 65 años según fuentes de EUROSTAT.
3. Importancia de los flujos migratorios tanto externos como internos, significada, por una parte, en la pérdida de población de menores de 44 años y, por otra, en la migración interior debido al abandono de las zonas rurales y una mayor concentración en las áreas urbanas. De manera que más de dos tercios de la población se concentran en cinco ejes fundamentales:

a) Eje de las Vegas del Guadiana, con dos ciudades mayores (Badajoz y Mérida) y una conurbación formada por Villanueva de la Serena y Don Benito que agrupa a más de 350.000 habitantes.
b) Eje Norte, constituido por Plasencia, Coria, Talayuela, Jaraíz de la Vera y Navalmoral de la Mata, como núcleos principales, con alrededor de 150.000 habitantes, e interrelación comercial con la localidad toledana de Talavera de la Reina.
c) Eje de Cáceres, con más de 120.000 habitantes, de los que el 73% viven en la capital, donde centran sus posibilidades de compra.
d) Eje de Barros, alrededor de Zafra y Almendralejo y con pequeños núcleos dependientes comercialmente de estas villas y cada vez más del Eje de las Vegas del Guadiana por la autopista de la Vía de la Plata, con aproximadamente 90.000 habitantes.
e) Eje Sur, que agrupa alrededor de 75.000 habitantes, más cerca en sus posibilidades de compra en núcleos urbanos importantes de la Comunidad Autónoma de Andalucía que en los de Extremadura.

4.La tasa de desempleo era la mayor del territorio nacional en 2005, alcanzando el 15,78% frente al 9,16% de la media española. Por otra parte, Extremadura tenía en 2005 la menor renta per cápita, 14.051 euros, frente a la media nacional de 20.838 euros, lo que representa un 67,4 % de la media nacional.
5. La estructura de gasto por hogares es similar a la nacional, con el matiz de que el gasto en alimentación supera en dos puntos porcentuales a la media española.
6. A nivel territorial cabe señalar que Extremadura está formada por las dos provincias más extensas del territorio nacional, Cáceres y Badajoz, que ocupan una superficie de 41.634 Km^2, el 8,24% del territorio nacional, mientras que su población es tan sólo el 2,46% de la población total. Por tanto, frente a una densidad media nacional de 87 habitantes/Km^2, Extremadura cuenta con 26 habitantes/Km^2.

En cuanto a las actividades del servicio de matadero, la normativa vigente antes del 1 de enero de 2006, fecha a partir de la que resultan de aplicación los Reglamentos Comunitarios 852/2004, 853/2004 y 854/2004, diferenciaba los mataderos en dos grupos, de gran capacidad y de poca capacidad, exigiendo menores requisitos técnicos y de funcionamiento a estos últimos por su bajo volumen de sacrificio, con la exigencia de que la producción únicamente podría estar destinada al consumo local. De los 60 mataderos municipales en funcionamiento en Extremadura, en el ejercicio 2005, tan sólo 12 estaban catalogados como de gran capacidad, siendo los restantes 48 de poca capacidad. Los Reglamentos comunitarios, antes citados, establecen que todos los mataderos deben de tener infraestructuras y equipamientos equivalentes a los de gran capacidad, en consecuencia se suprime la diferenciación entre mataderos de poca y gran capacidad. La entrada en vigor de los Reglamentos comunitarios ha sido la causa fundamental del cierre de muchos de estos mataderos que se analizan en apartado específico de este informe.

En relación con el servicio de mercado, todos los mercados municipales desarrollan actividades minoristas a excepción de un mercado mayorista en Mérida. En la Comunidad Autónoma sólo existe otro mercado mayorista, MercaBadajoz, perteneciente a la Empresa Nacional MERCASA, y el resto de la distribución mayorista en la Comunidad se realiza por MercaSalamanca en la provincia de Cáceres, MercaMadrid cuya actividad se extiende a todo el territorio nacional, y por comerciantes privados.

Respecto a la prestación de los servicios, el apartado 2 del artículo 26 de la LRBRL establece que los municipios podrán solicitar a su Comunidad Autónoma la dispensa en la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan cuando su establecimiento y prestación resulte de imposible o de muy difícil cumplimiento. En la Comunidad Autónoma de Extremadura, en el ejercicio 2005, un total de 10 Municipios con población superior a 5.000 habitantes carecían de servicio de mercado, sin que conste que ninguno de ellos haya gestionado la dispensa establecida en el citado artículo[2].

1.3 Objetivos y alcance de la fiscalización

La presente fiscalización ha abordado el análisis horizontal de las actividades y servicios de mataderos,

[2] Los Ayuntamientos sin mercado municipal en el ejercicio 2005 fueron los de Arroyo de la Luz, Jaraíz de la Vera, Montehermoso y Talayuela en la provincia de Cáceres y Alburquerque, Badajoz, Calamonte, Olivenza, Puebla de la Calzada y Talavera la Real en la provincia de Badajoz.

mercados y lonjas centrales de las Entidades locales de la Comunidad Autónoma de Extremadura con objeto de valorar la eficiencia y eficacia de los recursos públicos asignados a esta finalidad.

Las actuaciones fiscalizadoras, de acuerdo con los objetivos establecidos en las correspondientes Directrices Técnicas, que fueron aprobadas por el Pleno del Tribunal en su sesión de 24 de octubre de 2006, se concretaron en:

1. Analizar la gestión de la actividad económico-financiera del servicio de matadero adoptada por las Entidades locales que prestan el servicio en la Comunidad Autónoma de Extremadura.
2. Analizar la gestión de la actividad económico-financiera del servicio de mercado y lonjas centrales adoptada por las Entidades locales que prestan el servicio en la Comunidad Autónoma de Extremadura.
3. Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a las que están sometidos estas actividades y servicios.

En la fiscalización se ha analizado la gestión de los servicios durante el ejercicio 2005, si bien con la finalidad de valorar la viabilidad de la prestación de estos servicios por las Entidades locales, se han examinado actuaciones correspondientes a periodos anteriores y posteriores a 2005.

La fiscalización se ha referido a todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura y, en términos generales, las Entidades fiscalizadas han atendido las solicitudes formuladas por el Tribunal a fin de obtener información de los siguientes aspectos:

1. Procedimientos de gestión, organización y control.
2. Características de los establecimientos donde se prestan estos servicios.
3. Información económica de la gestión a fin de analizar el volumen de producción o ventas, ingresos, costes y resultados financieros.
4. Medios humanos adscritos al servicio.
5. Funcionamiento del servicio, horarios y uso de las instalaciones.
6. Características de las instalaciones productivas en el caso de los mataderos y de los puestos de venta en el caso de los mercados o lonjas.
7. Datos de producción o venta, aprovisionamiento, usuarios y consumidores.

El trabajo se ha realizado de acuerdo con las Normas Internas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, y ha incluido el análisis de la información solicitada a las Entidades locales, la realización de comprobaciones con la documentación soporte aportada y, en general, el examen de cuantos documentos y antecedentes se han considerado oportunos para alcanzar los objetivos previstos.

Asimismo, se ha contrastado información con responsables de la Dirección General de Comercio de la Consejería de Economía y Trabajo, Dirección General de Consumo y Salud Comunitaria de la Consejería de Bienestar Social y Dirección General de Explotaciones Agrarias de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, todas ellas, de la Junta de Extremadura; con la Dirección General de Ganadería del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con la Subdirección de Comercio Interior del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de la Administración Estatal y con la Empresa Nacional MERCASA, y se han visitado algunos de los establecimientos donde se prestan estos servicios.

1.4 Rendición de cuentas

Como información adicional se incluye la relativa a la rendición de cuentas de las Entidades locales que han sido objeto de análisis en este Informe. De las 60 Entidades locales con competencias en la gestión del servicio de mataderos y 58 en la gestión del servicio de mercados, de las cuales 26 coincidieron en la prestación de ambos servicios totalizando así 92 Entidades, hasta julio de 2007, 20 Ayuntamientos no habían cumplido con la obligación legal de rendir la Cuenta General correspondiente al ejercicio 2005, cuyo plazo legal finalizó el 15 de octubre de 2006[3].

1.5 Marco normativo

La normativa específica que regula el funcionamiento de estos servicios fue la siguiente:

1. En mataderos y salas de despiece, la normativa básica nacional en el ejercicio 2005, fue el Real Decreto 147/1993, de 29 de enero, por el que se establecen las condiciones sanitarias, de producción y comercialización de carnes frescas[4], modificado por el Real Decreto 315/1996 y completado con otros nueve Reales Decretos que regulan el transporte, la protección de los animales, importación de animales o carne y normas específicas según el tipo de ganado sacrificado.

La Comunidad Autónoma de Extremadura no dispuso de normas propias referentes a las actividades de mataderos.

A nivel comunitario, resultan de aplicación diversos Reglamentos y Directrices referentes al transporte y protección de los animales entre los que destacan los Reglamentos del Parlamento y del Consejo (CE) número 178/2002, sobre seguridad alimentaria y número 882/2004, sobre el control sanitario ejercido por los veterinarios.

A partir del 1 de enero de 2006, son de aplicación los Reglamentos (CE) núm. 852/2004, relativo a la

[3] En el anexo 1 se relacionan los Ayuntamientos que no han rendido la Cuenta General del ejercicio 2005.

[4] Aplicable únicamente a vacuno, équidos, cerdos y pequeños rumiantes.

higiene de los productos alimenticios; 853/2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal; y 854/2004, sobre los controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano.

2. En mercados y lonjas centrales, la norma estatal básica fue la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista completada con diversas disposiciones de menor rango legal.

La Comunidad Autónoma de Extremadura, en el ejercicio de sus competencias, aprobó la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Respecto a la normativa comunitaria, únicamente, afectarían al funcionamiento de los mercados municipales diversas disposiciones que regulan aspectos sanitarios.

1.6 Tratamiento de alegaciones

En cumplimiento del artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de esta fiscalización fueron remitidos a los Presidentes de las 26 Entidades locales que gestionaron las actividades y servicios de mataderos y mercados en el ejercicio 2005, a los Presidentes de las 34 Entidades locales que gestionaron las actividades y servicios de mataderos y a los Presidentes de las 32 Entidades locales que gestionaron las actividades y servicios de mercados, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que estimasen pertinentes. Dentro del plazo legal no se recibieron alegaciones.

2. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Los servicios de mataderos y mercados se han analizado de forma separada porque, aunque algunas de sus actividades son complementarias, se tratan de realidades económicas claramente diferenciadas.

2.1 Servicio de mataderos

Aunque los registros de la Junta de Extremadura al inicio del ejercicio 2005 tenían censados en funcionamiento un total de 72 mataderos municipales en otros tantos municipios, 12 de ellos ya habían cesado en su actividad en esa fecha, con lo que el análisis se ha referido a los 60 operativos en el ejercicio 2005[5]. Por otra parte, cabe señalar que, según los registros citados, en 1996, estaban en funcionamiento 28 mataderos municipales más, de los 72 iniciales (10 en la provincia de Badajoz y 18 en la de Cáceres), cerrados igualmente ya al comienzo de la fiscalización.

La Directiva 91/497/CEE y el Real Decreto 147/1993 que la transponía contemplaban dos tipos de mataderos:

— Mataderos de excepción permanente o de poca capacidad que, en función de un determinado volumen de sacrificio, eran exceptuados de ciertos requisitos, pero que como contrapartida veían reducido su ámbito de comercialización al territorio de su zona básica de Salud (ámbito local).

— Mataderos de intercambio intracomunitario, aquéllos que cumplían con todos los requisitos y que por tanto no veían reducido su ámbito de comercialización, denominados mataderos homologados.

La Directiva 91/498 y la disposición transitoria única del RD 147/1993 permitieron por un tiempo limitado los llamados mataderos de distribución nacional o con excepciones temporales, que aunque no cumplían con los requisitos exigidos (como mataderos homologados) se les daba un plazo hasta el 1 de enero de 1996 (después prorrogado) para que llevaran a cabo las modificaciones necesarias. Estos mataderos fueron homologados, pasaron a ser mataderos de pequeña capacidad o cesaron en su actividad.

La Directiva 2004/41 derogó el marco legal comunitario que fue transpuesto mediante los reales decretos mencionados anteriormente, y a partir del 1 de enero de 2006, son los nuevos reglamentos comunitarios de higiene de los alimentos y del control oficial (852/2004, 853/2004 y 854/2004) los que establecen el marco legal y fijan los requisitos aplicables para la autorización y registro de los establecimientos del sector alimentario.

El reglamento 853/2004 establece las normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal y, en particular, la sección I del anexo III los requisitos específicos para los mataderos de ungulados domésticos[6], no estableciendo ya diferenciación en función del volumen de sacrificio.

Por último, el Reglamento (CE) núm. 2076/2005 de la Comisión en su artículo 4 prevé que, durante un periodo transitorio de un máximo de cuatro años, los pequeños mataderos podrán seguir comercializando sus productos en el mercado con una marca nacional que no pueda confundirse con las marcas comunitarias hasta que la autoridad competente haya autorizado los establecimientos con baja capacidad que manipulen tales productos. Las disposiciones transitorias relativas a determinados requisitos establecidas en el citado Reglamento tienen el objetivo de ayudar a los operadores de este tipo de establecimientos a cumplir aquellos requisitos cuyo cumplimiento pueda causarles graves dificultades antes del 1 de enero de 2006.

En la Comunidad Autónoma de Extremadura existían un gran número de establecimientos de poca capacidad, prácticamente en su totalidad de titularidad municipal; en concreto, el uno de enero de 2005 estaban abiertos 48 mataderos municipales de poca capacidad.

[5] En el anexo 2 se detallan los mataderos municipales analizados.

[6] Se entiende por carne de ungulados domésticos la procedente de animales domésticos de las especies bovina, porcina, ovina, caprina y equina.

La Junta de Extremadura durante el año 2005, a través de la Dirección General de Consumo y Salud Comunitaria de la Consejería de Bienestar Social, elaboró una encuesta para analizar la situación de los mataderos de poca capacidad a efectos de determinar las posibilidades reales de obtención de las pertinentes y preceptivas autorizaciones para el funcionamiento de estos establecimientos. Los aspectos analizados se basaron en requisitos estructurales de los mataderos, requisitos de higiene y predisposición del operador para realizar las reformas necesarias. Los requisitos estructurales abarcaban los generales sobre instalaciones, infraestructura y diseño, transporte, equipo, subproductos, agua y personal, así como los específicos de los mataderos sobre los establos, sala de sacrificio y producción de carne, otros locales del matadero y almacenamiento de las carnes.

De dicha encuesta se deducía que en la gran mayoría no era posible su autorización plena, por lo que al inicio del ejercicio 2006 emitió la circular 1/2006, con los siguientes objetivos:

— Impulsar la adecuación de los mataderos de poca capacidad o excepción permanente a las exigencias de los nuevos reglamentos europeos.

— Regular la autorización de los citados establecimientos de acuerdo con las nuevas normativas.

La circular 1/2006 establecía las siguientes líneas de acción:

1. Los veterinarios oficiales interventores de los mataderos de poca capacidad debían informar a los titulares de los mismos de los aspectos estructurales, de equipamiento y de higiene que tenían que ser subsanados para conseguir la autorización a la que hacen referencia los nuevos reglamentos europeos, y para poder continuar su actividad los titulares debían elaborar y presentar un Plan de Viabilidad del matadero al Servicio Veterinario Oficial antes del 31 de marzo de 2006, fecha a partir de la cual tendrían que cesar su actividad aquellos establecimientos que no desearan emprender las reformas necesarias para su autorización.

2. El citado Plan de Viabilidad debería contener como mínimo:

a) Descripción de las tareas a realizar: obras estructurales de ampliación o remodelación, adquisición de equipos y maquinaria, labores de mantenimiento y programas de aseguramiento de higiene y trazabilidad.

b) Plazos de ejecución de las reformas programadas.

c) Presupuesto detallado de gastos para cada una de las tareas a realizar.

d) Disponibilidad de recursos financieros que acreditasen la capacidad económica para acometer la reforma.

e) Compromiso de ejecución por el titular del establecimiento.

3. La Dirección General de Consumo y Salud Comunitaria (DGCySC) analizaría las propuestas, autorizando, en su caso, la puesta en marcha del Plan y el funcionamiento del matadero hasta la finalización de las reformas.

4. Una vez autorizado, el titular del matadero lo pondrá en marcha, pudiendo seguir el matadero en funcionamiento durante las reformas y hasta que consiga la autorización, siempre que el interventor sanitario considere que dichas reformas no comprometen la higiene de los procesos. Durante ese periodo el ámbito de comercialización de las carnes será la zona básica de salud o la localidad donde radique el matadero. El Veterinario oficial realizará un seguimiento de las reformas ejecutadas.

5. Una vez finalizados los plazos, el interventor sanitario del matadero realizará la inspección in situ y su propuesta podrá ser de «Autorización Plena» cuando el matadero cumple todas las condiciones de estructura, equipamiento e higiene, «Autorización Condicional» cuando cumple las condiciones de infraestructura y equipamiento pero le falta algún requisito de otro tipo y «No Concesión de la Autorización» cuando se detecten incumplimientos de infraestructura y equipamiento.

6. Con la documentación anterior la DGCySC procederá, según el caso, a conceder la Autorización Plena, a emitir una Autorización Condicionada o a tramitar el Cese de actividad y la baja en el correspondiente registro (RGSA) del establecimiento.

Por lo que respecta a los mataderos municipales, de los 48 existentes de poca capacidad, la situación a fecha 3 de julio de 2007 era la siguiente:

— 11 establecimientos estaban cesados por falta de presentación del citado Plan de Viabilidad.

— 8 establecimientos no tenían un Plan de Viabilidad autorizado, de los cuales en los mataderos de Arroyo de la Luz y Hornachos constaba como autorizable, el matadero de Zarza la Mayor, sin actividad y haciendo obras, y los cinco restantes sin actividad y con propuesta de cese.

— 29 mataderos tenían un Plan de Viabilidad autorizado, con el siguiente desarrollo:

a) 2 establecimientos con Plan de Viabilidad cumplido, dependientes de los Ayuntamientos de Madrigalejo y Valverde del Fresno, en Cáceres.

b) 15 establecimientos con progresos en su Plan de Viabilidad.

c) 12 establecimientos sin progresos en su Plan de Viabilidad.

En consecuencia, la falta de presentación del citado Plan de Viabilidad o la no autorización del mismo por

inadecuado ha dado lugar al cese de 19 mataderos municipales hasta julio de 2007[7], quedando en funcionamiento los 12 establecimientos antes calificados como de gran capacidad o de intercambio intracomunitario y los 29 calificados de poca capacidad con Plan de Viabilidad autorizado, lo que totalizarían 41 mataderos municipales[8].

Las previsiones de la Dirección General de Consumo y Salud Comunitaria de la Junta de Extremadura se centran en el posible cierre de los 12 mataderos que no habían tenido progresos en la ejecución de su Plan de Viabilidad, con lo que la cifra se reduciría a un total de 29 mataderos municipales en funcionamiento.

De todo ello se deduce que la Comunidad Autónoma de Extremadura ha pasado de tener 100 mataderos municipales en funcionamiento en el año 1995 a 41 al cierre de la fiscalización, que pudieran reducirse a 29. Cabe por otro lado señalar que, desde el año 1995 no se ha procedido a la apertura de ningún nuevo matadero municipal. Esta disminución progresiva en la prestación del servicio de matadero por las Entidades locales se debe a que en su mayoría estos establecimientos dependen de Municipios con población inferior a 5.000 habitantes y calificados como de poca capacidad, por lo que la exigencia de las nuevas normativas europeas, implantadas sucesivamente desde la década de los 90, ha tenido un mayor efecto sobre ellos, y en su mayor parte dado el escaso volumen de sacrificio realizado en los mismos no era económicamente viable su reconversión. Por otra parte, todos los mataderos en funcionamiento actualmente en Extremadura de los denominados de poca capacidad dependen de las Entidades locales, mientras que de los 35 mataderos industriales o de gran capacidad existentes, dependen de las Entidades locales doce establecimientos.

La problemática planteada con la aplicación de los Reglamentos comunitarios a los pequeños mataderos se ha hecho extensible a todo el territorio nacional, creando problemas de abastecimiento en las carnicerías de las zonas rurales y encareciendo el precio de los productos al tener que desplazarse los carniceros para sacrificar a sus animales, en ocasiones a grandes distancias, circunstancias que se han puesto de manifiesto en diversas publicaciones y preguntas a la Comisión Europea. En respuesta a diversas peticiones escritas sobre la aplicación de los Reglamentos comunitarios a este tipo de establecimientos, el Parlamento Europeo indica que la autorización de los establecimientos de baja capacidad no autorizados debe completarse lo antes posible y ha de estar finalizada el 31 de diciembre de 2009 a más tardar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento (CE) núm. 2076/2005 de la Comisión. No obstante, de la respuesta de la Comisión a un europarlamentario se deduce que la Comisión Europea prepara un reglamento que permitirá que los mataderos de pequeña capacidad puedan operar realizando adaptaciones menores de los requisitos estructurales establecidos si demuestran que pueden producir productos seguros, pudiendo así las autoridades competentes acogerse a una medida nacional para ayudar a dichos establecimientos y reducir la carga financiera de las pequeñas y medianas empresas.

A continuación se resume el número de Entidades que prestaban el servicio en 2005 agrupadas por provincias y tramos de población y el porcentaje de población sobre el total de la Comunidad Autónoma que representaban esas Entidades:

[7] En el anexo 3 se relacionan los mataderos cerrados, con cese de actividad o sin Plan de Viabilidad autorizado.

[8] En el anexo 4 se relacionan los mataderos en funcionamiento o en adaptación.

Entidades que prestan el servicio de matadero

Ejercicio 2005

	Cáceres	***%poblac.***	**Badajoz**	***%poblac.***	**TOTAL**	***%poblac.***
Municipios con población						
Superior a 15.000 hab.	2	88	4	73	6	78
De 5.000 a 15.000 hab.	8	90	11	55	19	67
Inferior a 5.000 hab.	25	25	10	12	35	18
TOTAL	**35**	**59**	**25**	**50**	**60**	**53**

De las 60 Entidades locales que al comienzo del periodo fiscalizado prestaban el servicio, y se les solicitó información sobre las actividades y funcionamiento del mismo, se obtuvo contestación de la totalidad, tras reiteradas peticiones, si bien, no todas facilitaron la información requerida ni aportaron la documentación solicitada. En este sentido hay que tener en cuenta que muchos de estos establecimientos ya habían cesado en su actividad en ejercicios posteriores al de la fiscalización, disminuyendo así su nivel de respuesta.

2.1.1 Procedimientos de gestión, organización y control de la actividad

Los servicios públicos de competencia local, de acuerdo con el artículo 85 de la LRBRL, podrán gestio-

narse directa o indirectamente. La gestión directa es aquella que se lleva a cabo por la propia Entidad local, mediante un Organismo autónomo, Entidad pública empresarial o Sociedad mercantil local, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local o a un Ente público de la misma.

La gestión indirecta se lleva a cabo mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos regulado en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

La forma mayoritaria de prestación del servicio en la Comunidad Autónoma de Extremadura[9] fue la directa, ya que 48 de las 60 Entidades utilizaron esta forma de gestión en 2005. La gestión directa se desarrolló mediante la gestión por la propia Entidad local, excepto en dos Entidades que se gestionó mediante Sociedades mercantiles con capital íntegramente local: el Ayuntamiento de Badajoz que prestó el servicio a través de la empresa Matadero Municipal de Badajoz, S.A., y el Ayuntamiento de Acebo mediante la empresa Matadero Municipal de Acebo, S.L.

Por otra parte, en diversas Entidades que prestaron el servicio por gestión directa por la propia Entidad local, la gestión de la actividad ha sido cedida a carniceros de la localidad bajo la supervisión del veterinario correspondiente, sin que dicha cesión conste que se haya documentado formalmente.

La prestación indirecta se desarrolló mediante contratos de concesión suscritos con diferentes empresas en diez Entidades, por gestión interesada una Entidad, y por arrendamiento otra.

En la prestación del servicio mediante concesión el empresario gestiona el servicio a su propio riesgo y ventura, corriendo con los riesgos económicos, y esta modalidad se ha aplicado en nueve mataderos de gran capacidad y en uno de poca capacidad, dependiente del Ayuntamiento de Hornachos, que figura incluido entre las Entidades sin Plan de Viabilidad Autorizado, aunque con Plan autorizable.

Todas las Entidades han remitido los contratos de concesión formalizados, a excepción del Ayuntamiento de Don Benito (Badajoz), justificando la omisión en la imposibilidad de localizarlo, aportando en su lugar el pliego de cláusulas que definieron las condiciones, la publicación en el BOP y el Acuerdo de Pleno de la concesión.

No han facilitado los contratos formalizados los Ayuntamientos de Zarza de Granadilla (Cáceres) y de Berlanga (Badajoz), que prestaron el servicio por gestión interesada y arrendamiento, respectivamente, correspondiendo ambos a mataderos de poca capacidad. Por otra parte, el Ayuntamiento de Zarza de Granadilla ha remitido copia del escrito emitido por la Consejería de Sanidad y Consumo de la Junta de Extremadura por el que le comunica la baja, en el ejercicio 2007, en el Registro General Sanitario de Alimentos del matadero dependiente de ese Ayuntamiento. En el caso del Ayuntamiento de Berlanga, comunica que no consta la formalización de ningún contrato, y que la gestión del matadero municipal la llevan a cabo los industriales del municipio.

En los contratos de concesión, el servicio público debe atenerse a las siguientes condiciones: tener un contenido económico que lo haga susceptible de explotación por un empresario, no debe implicar el ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos y la Administración conservará los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha del servicio. Estos contratos no pueden tener carácter perpetuo o indefinido, debiéndose fijar en el pliego su duración y la de las prórrogas de que pueda ser objeto.

Del análisis de los contratos de concesión administrativa vigentes en el ejercicio 2005 se ha deducido que se formalizaron entre los años 2000 a 2002, fueron adjudicados por concurso, contienen el plazo de duración del contrato y la duración expresa de sus prórrogas, sin que ninguno exceda del plazo máximo de cincuenta años, tienen asignado un canon anual en algunos fijo y en otros variable en función de los beneficios, en todos el concesionario ha constituido la fianza, las tarifas aplicables por los concesionarios las fija la Entidad local y, por último, consta expresamente que el Ayuntamiento ostentará las funciones de inspección del servicio. El concesionario está obligado a realizar obras y mejoras expresamente cuantificadas en los Mataderos de Almaraz y Trujillo y, en otros casos, únicamente se hace constar que realizarán las mejoras ofertadas.

En los Mataderos de Don Benito y Llerena (Badajoz), el objeto de la concesión fue la explotación del Matadero Municipal, su modernización y el desarrollo de un complejo cárnico anejo a sus instalaciones, incluyendo la actuación la subasta para la adjudicación de los terrenos colindantes con los Mataderos, exigiendo la coincidencia entre el adjudicatario de la parcela y el concesionario de la explotación del Matadero. El precio de remate en ambas adjudicaciones fue igual al del tipo de licitación. En el Matadero de Don Benito, el adjudicatario se compromete a crear un mínimo de 7 puestos de trabajo para los vecinos y cobrar a los usuarios de los servicios un precio medio de entre los fijados en los mataderos próximos a la localidad, sin que conste la fijación de un canon anual a favor del Ayuntamiento, ni que este fije el importe de las tarifas. En el Matadero de Llerena, la inversión a realizar por el adjudicatario se cifra en al menos un importe de 1.502.530 euros, se fija la creación de un mínimo de 15 puestos de trabajo para los vecinos, cobrar a los usuarios de los servicios un precio medio de entre los fijados en los mataderos extremeños y se establece un canon mínimo a favor del Ayuntamiento.

[9] El anexo 2, citado anteriormente, detalla la forma de gestión de los mataderos municipales en Extremadura.

En la prestación del servicio dieciocho Entidades comunicaron disponer de un Reglamento municipal o normas específicas que regularan el funcionamiento de su actividad, aunque únicamente los aportaron los Ayuntamientos de Hornachos, San Martín de Trevejo y Valverde del Fresno.

Respecto a la existencia de Ordenanzas municipales reguladoras de las tasas o precios públicos por los servicio de matadero, once Ayuntamientos comunican no disponer de la misma y el Ayuntamiento de Berlanga no contesta. No obstante es de destacar que entre los Ayuntamientos que indican no disponer de ordenanzas se encuentran los Ayuntamientos de Almaraz, Plasencia, Trujillo y Coria, que prestan el servicio mediante concesión y que expresamente, en los tres primeros, figura en el contrato que las tarifas y tasas a aplicar a los usuarios serán fijadas y aprobadas por el Ayuntamiento en la correspondiente Ordenanza fiscal, y en el caso de Coria, en el contrato se fijan las tarifas máximas a aplicar a los usuarios. Por otra parte, únicamente, veintiocho Entidades aportaron las ordenanzas tributarias y del examen de las mismas se deduce una gran disparidad en su contenido, tanto en los conceptos que integran el hecho imponible como en la cuota tributaria, según el siguiente detalle:

a) La naturaleza del tributo en todas las Entidades tiene la consideración de tasa, de conformidad con lo previsto en el artículo 20.4 del TRLHL, a excepción del Ayuntamiento de Arroyo de la Luz (Cáceres) que es de precio público.

b) El hecho imponible de la tasa en todas las Entidades lo constituye, al menos, el sacrificio de reses, a excepción del Ayuntamiento de Zorita, que únicamente lo constituye el «acarreo de reses». No obstante, en algunas de estas Entidades el hecho imponible incluye además la estabulación, la limpieza y desinfección de vehículos, utilización de cámaras frigoríficas, análisis de matanzas, transporte y acarreo, eliminación de residuos y matanza a domicilio.

c) La cuota tributaria que varía en función del hecho imponible, presenta diversidad en las distintas Entidades no solo en su cuantía sino en su concepto, ya que las tarifas se aplican en función de las cabezas de reses o en función de los kilos de carne. Igualmente, los importes varían en relación con el tipo de ganado, según sea vacuno, porcino, ovino o caprino.

El control sanitario, básico en este tipo de establecimientos, se ejerce por técnicos veterinarios a través de protocolos ante-mortem y post-mortem de los animales sacrificados y de inspecciones periódicas de las instalaciones y utensilios. Además de los controles legales existentes y exigidos por la normativa, alguno mataderos disponen de normas específicas para el control higiénico y sanitario y tienen implantados sistemas de control por personal veterinario y laboratorios externos a la Administración, supervisados por el interventor sanitario perteneciente a la Junta de Extremadura.

Los veterinarios están integrados en el Servicio Extremeño de Salud, Organismo autónomo de la Junta de Extremadura. Estructuralmente existen 100 zonas de salud en las que se divide todo el territorio extremeño que a su vez se integran en 8 áreas de salud, de manera que cada zona de salud tiene catalogados los puestos de personal sanitario (médicos, farmacéuticos, veterinarios y auxiliares sanitarios) en función de la población y características de cada una de las zonas sanitarias.

Obligatoriamente los mataderos públicos o privados deben de tener un Interventor Sanitario, desempeñando esta actividad el veterinario o veterinarios de la zona de salud donde radique el matadero. Sus competencias, referentes a los controles oficiales para garantizar la salud animal e higiene de los alimentos, están reguladas por el Reglamento (CE) 882/2004.

2.1.2 Establecimientos e instalaciones

Los edificios destinados a matadero tenían una antigüedad media de 24 años según el siguiente detalle: el 50% de los edificios fueron construidos entre los años 1985 y 1995, el 28% entre 1960 y 1985, y el restante 22% son anteriores a 1960, sin que se haya construido ninguno a partir del año 1995. A su vez, un 77% de estos edificios han sufrido remodelaciones en los últimos diez años, siendo la causa fundamental de las mismas la adecuación a la normativa comunitaria para este tipo de establecimientos.

La superficie media construida fue de 872 m^2. La mayoría tenían una superficie inferior a 300 m^2 (el 53%), entre 300 y 1.200 m^2 el 32%, y, únicamente, superaron los 1.200 m^2 nueve de los establecimientos, equivalentes al 15% del total, pertenecientes a los Municipios de Badajoz, Llerena y Villanueva de la Serena, en la provincia de Badajoz, y Almaraz, Brozas, Cáceres, Miajadas, Plasencia y Trujillo, en la provincia de Cáceres; de estos últimos, todos prestaron el servicio a través de concesión, a excepción de los Ayuntamientos de Badajoz, con gestión directa mediante sociedad municipal, y Brozas, con gestión directa por la propia Entidad local.

Respecto a las infraestructuras de los edificios destinados a matadero y las características sobre las instalaciones y los equipamientos cabe señalar que la normativa vigente hasta el 1 de enero de 2006 recogía menores exigencias en cuanto a instalaciones, aunque iguales en la buena inspección veterinaria y la observancia de las normas higiénicas. El nuevo Reglamento comunitario 853/2004 no especifica aspectos concretos sobre detalles de construcción, sino que indica únicamente que deberán disponer de instalaciones que impidan todo contacto entre la carne y el suelo, paredes y elementos de la instalación y que la construcción, distribución y equipamiento donde se sacrifican ungulados domésticos deberán cumplir una serie de requisitos

sobre los establos y corrales, instalaciones para animales enfermos independientes con cerradura, disponer de un número suficiente de salas independientes para las tareas a efectuar, garantizar la separación, en el espacio y en el tiempo de determinadas operaciones y disponer de instalaciones con cerradura para el almacenamiento frigorífico de la carne, entre otros.

De la información suministrada respecto a las características de las instalaciones y equipamientos se deduce:

a) Todos los establecimientos disponen de aseos, cinco de calefacción, seis de aire acondicionado y treinta y cinco tienen instalado servicio contra incendios.

b) La mayoría de los establecimientos, en número de 53 (el 83%), tienen oficina administrativa separada y trece (un 22%) disponen de servicio de custodia y vigilancia.

c) Todos los establecimientos disponen de cámaras frigoríficas, aunque en algunos no se adecuaban a las características técnicas exigidas por la normativa comunitaria.

d) Todos dispusieron de corrales y, en algunos, diferenciados según el tipo de ganado.

e) Las salas de sacrificio disponen de los equipamientos básicos y el instrumental necesario.

f) Solamente dispusieron de sala de despiece el 50% de los mataderos y, de éstos, únicamente 15 incluían carriles y carros de transporte.

g) La mayoría de los mataderos denominados de poca capacidad presentaron defectos en las dimensiones y separación de las salas de sacrificios, en los sistemas de evacuación de aguas residuales y en los equipamientos para el tratamiento de vísceras de los animales o para el sacrificio de animales enfermos.

h) La mayoría tienen muelle para la carga y descarga, cincuenta establecimientos que representan el 83%.

i) Disponen de cuarto separado para basura y desechos treinta y siete establecimientos (el 62%) y de almacenes cuarenta y uno.

j) Tienen espacio de aparcamiento 45 establecimientos (un 75%).

Los mataderos son establecimientos considerados como molestos, peligrosos y contaminantes. El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP) aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, en su artículo 4 establece que «estas actividades deberán supeditarse, en cuanto a su emplazamiento, a lo dispuesto sobre el particular en las Ordenanzas municipales y en los Planes de urbanización del respectivo Ayuntamiento, y para el caso de que no existiesen tales normas, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos señalará el lugar adecuado donde haya de emplazarse, en función de las circunstancias de la actividad. En todo caso, como regla general, a una distancia de 2.000 metros a contar del núcleo más próximo de población agrupada».

Respecto a la distancia de estos establecimientos del núcleo urbano, presentan una media de 1.586 metros, y están situados a menos de 500 metros del centro de poblaciones diez establecimientos, por lo que su actividad podría infringir la normativa vigente.

2.1.3 Información económica

Las Entidades locales que gestionaron directamente la prestación del servicio no dispusieron de contabilidad separada de la actividad de los mataderos y la información económica adoleció de deficiencias significativas. De las dos Entidades que gestionaron el servicio a través de sociedad mercantil local aportó los estados financieros el Ayuntamiento de Badajoz, y el Ayuntamiento de Acebo facilitó los datos económicos, aunque no los estados financieros comunicando no disponer de contabilidad independiente, a pesar de prestar el servicio mediante una sociedad mercantil. De las diez Entidades[10] que gestionaron el servicio de forma indirecta (a través de concesionario), todas aportaron los estados financieros de las empresas concesionarias.

Los Ayuntamientos de Zarza de Granadilla y Berlanga que prestaron el servicio mediante gestión indirecta (por gestión interesada y arrendamiento, respectivamente) tampoco aportaron ningún tipo de dato económico sobre la prestación del servicio, salvo el valor del inmueble, en ambos, y el valor de las instalaciones, en el primero.

De los 48 mataderos gestionados directamente por la propia Entidad local, han aportado datos económicos relativos al valor del inmueble, maquinaria e instalaciones e ingresos y gastos deducidos de los estados contables municipales un número de Entidades que oscila entre 29 y 37, ya que no todas facilitaron respuestas a todas las cuestiones. Por otra parte, siete Entidades no han facilitado ninguna información económica, de las que dos han cesado en su actividad, dos pertenecen a Entidades con Plan de Viabilidad autorizado sin progresos, y las tres restantes son Entidades con progresos en su Plan, Fuente del Maestre, Casar de Cáceres y Santiago de Alcántara.

De la información dispuesta total, cifrada entre 35 y 47 Entidades, se desprenden los siguientes datos económicos al cierre del ejercicio de 2005:

a) El valor contable medio de los inmuebles destinados a mataderos fue de 409.343 euros, superando este importe siete de los mataderos que aportaron la información, siendo inferior en treinta y ocho establecimientos, de los que en trece es inferior a 100.000 euros y en veinticinco, varía entre 100.000 y 300.000 euros.

[10] Estas son los Ayuntamientos de Don Benito, Hornachos, Llerena y Villanueva de la Serena, en la provincia de Badajoz, y Almaraz, Cáceres, Coria, Miajadas, Plasencia y Trujillo, en la provincia de Cáceres.

No obstante, es de destacar que el Ayuntamiento de Acebo comunica un valor de las edificaciones de 9.151.230 euros, desvirtuando así la media, ya que los Ayuntamientos inmediatamente anteriores en valor, Almaraz y Badajoz, comunican un importe de 941.845 y 872.652 euros, respectivamente.

b) El valor contable medio de las instalaciones, maquinaria, utillaje y otro inmovilizado fue de 245.744 euros. Este importe, igualmente, no es representativo de la media de los establecimientos ya que los Ayuntamientos de Acebo, Almaraz y Badajoz comunican unos valores de 4.159.650, 2.204.226 y 1.067.456 euros, respectivamente, mientras que para los restantes treinta y dos mataderos la media se sitúa en 36.554 euros.

c) Los derechos de cobro y las obligaciones con terceros son de escasa entidad para los gestionados de forma directa, registrando unas medias los tres establecimientos de gran capacidad que se gestionaron por este procedimiento (Almendralejo, Badajoz y Valencia de Alcántara) de 24.588 y 244.373 euros, respectivamente, destacando las obligaciones del Matadero de Badajoz que ascendieron a 716.440 euros. Por otra parte, de los Ayuntamientos que prestaron el servicio a través de concesionario, el único Ayuntamiento que comunicó derechos pendientes de cobro fue el de Llerena por importe de 13.309 euros. Respecto a los saldos deudores y acreedores de las empresas concesionarias, deducidos de sus estados financieros, sus importes medios ascendieron a 1.967.542 y 2.544.358 euros, respectivamente.

d) En el análisis de los ingresos y los gastos se deduce una gran disparidad en las cifras en función del tipo de establecimiento, de gran o pequeña capacidad, y de su forma de gestión, directa o por concesión, según el siguiente detalle:

— En los mataderos de pequeña capacidad, gestionados de forma directa, facilitaron información económica de ingresos y gastos 31 y 34 Entidades, respectivamente. De los cuatro Ayuntamientos que no incluyeron ingresos, tres comunicaron no disponer de Ordenanza fiscal y son los Ayuntamientos de Casas de Don Pedro (Badajoz) y Gata y Talayuela (Cáceres), mientras que el cuarto, el Ayuntamiento de Madrigalejo (Cáceres), dispuso de Ordenanza y comunicó ingresos en el ejercicio 2006. En sentido contrario, el Ayuntamiento de Guareña (Badajoz) no comunicó gastos, indicando que los mismos se incluyen entre los gastos de mercado. Los ingresos medios de estas Entidades ascendieron a 5.613 euros siendo superados únicamente por doce Entidades, mientras que los gastos medios se cifraron en 10.423 euros, importe que prácticamente duplica al de ingresos, y fue superado por diez Entidades.

— En los tres mataderos de gran capacidad, gestionados de forma directa por la propia Entidad local o sociedad mercantil municipal (Almendralejo, Badajoz y Valencia de Alcántara) los ingresos medios fueron 172.974 euros y los gastos 345.860 euros, cifra que duplica a la primera.

— De los diez mataderos gestionados a través de concesionario, comunicaron ingresos municipales derivados de la concesión los Ayuntamientos de Hornachos (601 euros), Llerena (9.718 euros) y Miajadas (1.545 euros). En relación con los mismos, destacar que según el contrato de concesión, en el Ayuntamiento de Hornachos el canon anual ascendía a 601 euros, actualizable según el IPC, y dado que el contrato es del año 2001, debería haberse actualizado dicho importe. Por el contrario, en el Ayuntamiento de Llerena, en el que igualmente el canon anual se fijó en 601 euros actualizable según el IPC, los ingresos comunicados son muy superiores, sin que se haga referencia a qué concepto corresponden. Por último, el canon fijado en el Ayuntamiento de Miajadas (1.000 euros más el 6% de las tarifas abonadas por los usuarios), es coincidente con los ingresos comunicados.

Respecto a las restantes Entidades el canon anual fijado en los contratos ascendía a los siguientes importes: en el Ayuntamiento de Almaraz a 30.050 euros, no actualizables; en Plasencia a 3.606 euros más diez por ciento sobre beneficios; en Trujillo a 6.010 euros más 0,03 cts. de euro por Kg destinado a las carnicerías de su término municipal; en Villanueva de la Serena a 1.803 euros, actualizable según IPC; en Cáceres al 27% de los beneficios obtenidos; en Coria a 1.875 euros; y, por último, en Don Benito no consta la fijación de canon.

— En los nueve mataderos de gran capacidad gestionados a través de concesionario, los ingresos y gastos medios, deducidos de sus estados financieros, ascendieron a 10.912.263 y 10.868.386 euros, siendo de destacar el establecimiento de Almaraz cuyos ingresos y gastos representaron el 67% del total.

e) El resultado contable, analizado en función del tipo de establecimiento y del procedimiento de gestión, fue el siguiente:

— En los mataderos de pequeña capacidad, gestionados de forma directa, el resultado fue de pérdidas en veinticinco establecimientos, con un valor medio de 8.438 euros, y de beneficios en nueve con una media de 3.202 euros. Las pérdidas más elevadas las presentó el matadero de Acebo, gestionado mediante sociedad municipal, que alcanzaron los 46.626 euros.

— En los mataderos de gran capacidad gestionados de forma directa, el resultado de la explotación en los tres mataderos fue de pérdidas, alcanzando un valor medio de 172.887 euros. No obstante, destacan las pérdidas del Ayuntamiento de Badajoz por 457.898 euros, aunque en el ejercicio 2005 presentó un beneficio total de 589.242 euros, debido a la obtención de ingresos extraordinarios derivados de la enajenación de inmovilizado. Según se deduce de las Cuentas Anuales del ejercicio 2005, el Matadero Municipal de Badajoz ha

presentado resultados negativos desde el año 1997 hasta el año 2004, a excepción del 2.000, habiendo realizado el Ayuntamiento aportaciones para la compensación de pérdidas en los ejercicios 2002, 2003 y 2004 por un importe total de 1.337.317 euros.

— En los nueve mataderos de gran capacidad gestionados a través de concesionario, el resultado medio de la explotación fue de beneficios por importe de 43.877 euros, aunque tres establecimientos presentaron pérdidas por un valor medio de 111.371 euros y seis beneficios por un valor medio de 121.501 euros. El establecimiento con mayor pérdida fue el de Don Benito y con mayor beneficio el de Almaraz.

f) En relación con los resultados económicos analizados se constata que la situación de déficit que presentan los mataderos municipales gestionados de forma directa es mayor que en los gestionados mediante concesión. Este hecho está motivado entre otras causas porque en los primeros su principal y única actividad, usualmente, consiste en el sacrificio de animales, actividad que resulta antieconómica si no se complementa con actuaciones dirigidas a la comercialización de la carne y sus subproductos, pero este hecho implicaría que la Administración local concurriera en el mercado con la iniciativa privada extralimitando sus funciones en cuanto a la prestación del servicio. Sin embargo, en los mataderos gestionados mediante concesión, aunque formalmente ésta alcanza al servicio de matadero y sacrifico de animales, asumiendo los concesionarios la obligación de prestar el servicio a los usuarios (fundamentalmente carniceros de la localidad) según las tarifas fijadas por los Ayuntamientos, en la práctica desarrollan auténticas industrias cárnicas aportando financiación e inversiones a las instalaciones municipales.

2.1.4 Medios humanos, funcionamiento, horarios y uso de las instalaciones

En los Ayuntamientos que prestaron el servicio mediante gestión directa por la propia Entidad o sociedad municipal los efectivos de personal afectos al servicio fueron los siguientes:

a) Dispusieron de gerente o encargado específico para el matadero en los tres establecimientos de gran capacidad.

b) Dieciséis establecimientos no dispusieron de ningún trabajador municipal, comunicando las Entidades que la limpieza se realizaba por los propios usuarios (carniceros de la localidad). De estos establecimientos, siete han cerrado o cesado su actividad, cinco se encuentran sin progresos en su Plan de Viabilidad, y los cuatro restantes son establecimientos con progresos.

c) Treinta dispusieron entre uno y cinco empleados y, únicamente, en dos establecimientos dispusieron de más de cinco empleados, que fueron los mataderos de gran capacidad de Almendralejo, con siete, y Badajoz, con veinte.

d) En veintidós Entidades, los mataderos tuvieron únicamente un empleado encargado de las instalaciones o de la limpieza, normalmente de categoría subalterna y, en diez de ellos, el empleado estuvo a tiempo parcial.

En los mataderos de poca capacidad de pequeños municipios es práctica habitual que la gestión de su actividad se realice por los carniceros de la localidad bajo la supervisión de un veterinario de la Consejería de Sanidad de la Junta de Extremadura, lo que motiva la falta de personal municipal, ya que la Entidad local cede sus instalaciones, pero no realiza propiamente las actividades de matadero.

En los nueve establecimientos de gran capacidad gestionados de forma indirecta a través de concesión, si se excluye el establecimiento de Almaraz, que tiene una plantilla de 67 trabajadores, la media resultante sería de 13 trabajadores para los ocho restantes, situándose por encima de la media tres establecimientos.

En cuanto al funcionamiento y horario de los establecimientos, estuvieron abiertos todos los días laborables de 2005 veinte mataderos y los cuarenta restantes entre dos y tres días a la semana, doce de ellos con horario variable o inferior a tres horas. La media de días abiertos en 2005 fue de 160 días laborables, y superaron esta cifra diecisiete mataderos. El horario fue sólo de mañana en todos los mataderos, a excepción de seis que tuvieron jornada de mañana y tarde.

2.1.5 Producción, usuarios y consumidores

Las actividades de los mataderos municipales de la Comunidad Autónoma de Extremadura se centraron en el sacrificio de animales del género porcino, bovino, ovino y caprino. Ninguno desarrolló actividades sobre sacrificio de aves ni de conejos, a excepción del matadero de Don Benito (Badajoz) que realizó sacrificios de avestruces. No han facilitado datos de producción siete establecimientos entre los que hay que destacar el correspondiente a Coria, único de los de gran capacidad del que no se ha dispuesto de información. Respecto a los datos de producción del ejercicio 2005 según tipo de ganado cabe señalar:

a) Ganado porcino

El ganado porcino sacrificado en los establecimientos dependientes de las Entidades locales ascendió a 81.558 animales con una producción equivalente de carne de 8.899.609 kilos, alcanzando una media por matadero de 1.699 cerdos y 185.409 kilos. De los 48 mataderos que sacrificaron este tipo de ganado, superaron esta media los siete mataderos pertenecientes a los Ayuntamientos de Almendralejo, Azuaga, Badajoz, Llerena y La Zarza, en la provincia de Badajoz, y Cáce-

res, Plasencia y Valencia de Alcántara, en la provincia de Cáceres. Los mataderos con mayor producción fueron los de Llerena con 21.587 y Cáceres con 11.920, equivalentes al 26 y 15%, respectivamente, del total sacrificado.

Según datos estadísticos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), en el año 2005 la cabaña de porcino en Extremadura ascendía a 1.682.492 animales, (551.434 lechones y 1.131.058 porcinos adultos), cifra equivalente al 6,8% de la cabaña nacional, de la que el 88% correspondía a la provincia de Badajoz, mientras que los animales sacrificados en esa Comunidad Autónoma ascendieron a 625.062 equivalentes al 1,6% del total sacrificado en el territorio nacional, de lo que se puede estimar que gran parte de la producción extremeña de ganado porcino se sacrifica fuera de esa Comunidad Autónoma.

Respecto al porcino sacrificado en los mataderos municipales, que como se señaló anteriormente ascendió a 81.558 animales, cabe señalar que estos establecimientos ejecutaron el 13% del total sacrificado en Extremadura.

b) Ganado bovino

El número de animales bovinos sacrificados en el año 2005 en los mataderos municipales fue de 79.245, con una producción equivalente de carne de 21.837.658 kilos, alcanzando la media por matadero 2.331 animales y 642.284 kilos. De los treinta y cuatro establecimientos que sacrificaron este tipo de ganado, superaron esta media cuatro mataderos pertenecientes a los Ayuntamientos de Almaraz, Cáceres, Miajadas y Plasencia, en la provincia de Cáceres. El de mayor producción fue el concesionario de Almaraz con 60.283 bovinos sacrificados (único tipo de animales sacrificados) equivalentes al 76% del total sacrificado en los establecimientos dependientes de las Entidades locales de Extremadura.

Según datos estadísticos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), en el año 2005 la cabaña de bovino en Extremadura ascendía a 826.094 animales (427.886 destinados al consumo y 398.208 al ordeño), cifra equivalente al 13% de la cabaña nacional de bovino, de la que el 62% radicaba en la provincia de Cáceres, y el número de animales sacrificados en la Comunidad Autónoma fue de 96.015, el 3,5% del bovino sacrificado en el territorio nacional, lo que nuevamente indica que la mayor parte de la producción bovina extremeña se sacrifica fuera de la Comunidad Autónoma.

El porcentaje de animales bovinos sacrificados en los mataderos municipales respecto al total de la Comunidad Autónoma ascendió al 83%, destacando el matadero del Ayuntamiento de Almaraz (Cáceres) que sacrificó el equivalente al 63% del total de la Comunidad.

c) Ganado ovino

El número de animales ovinos sacrificados en los mataderos municipales ascendió a 314.011 con una producción de carne equivalente a 4.207.747 kilos, y la media por matadero fue de 6.408 ovinos y 85.872 kilos. De los cuarenta y nueve establecimientos que sacrificaron ganado ovino superaron esta media cinco establecimientos los de Badajoz y Villanueva de la Serena, en la provincia de Badajoz, y Cáceres, Miajadas y Trujillo, en la de Cáceres. Los mataderos con mayor producción fueron los de Trujillo, con 171.000 ovinos, y Villanueva de la Serena, con 64.546, equivalentes al 54 y 21% del total, respectivamente.

La cabaña de ovino en Extremadura en el año 2005, según datos estadísticos, ascendía a 4.545.955 (1.596.370 destinados al consumo y 2.949.585 destinados a la obtención de lana, al ordeño y a la reproducción), equivalente al 20% de la cabaña nacional de ovino, distribuido un 61% en la provincia de Badajoz y el restante 39% en la de Cáceres. Por otra parte, el ganado ovino sacrificado en Extremadura, en 2005, fue de 404.104 unidades (371.631 corderos y 32.473 ovinos adultos), el 2,9% de los animales ovinos sacrificados en el territorio nacional, lo que representa que, únicamente, el 25% del ovino procedente de Extremadura se sacrifica en la propia Comunidad Autónoma y el 78% se realizó en mataderos municipales.

Se da la circunstancia de que de las diecisiete Comunidades Autónomas, en el año 2005 Extremadura es la que tenía la mayor cabaña de ganado ovino, mientras que era la décima en el número de animales sacrificados, de lo que se deduce que sus animales se sacrifican en otras Comunidades Autónomas.

d) Ganado caprino

El número de animales caprinos sacrificados en los mataderos municipales de Extremadura fue de 20.162 unidades con una producción equivalente a 181.458 kilos, y la media por matadero ascendió a 593 animales y 5.337 kilos. Cabe señalar, que en el año 2005 hubo un brote de brucelosis por lo que un gran porcentaje de animales caprinos fueron sacrificados por razones sanitarias, siendo posteriormente incinerados y no destinados al consumo. De los treinta y cuatro establecimientos que sacrificaron este tipo de animales, superaron esta media ocho, destacando los dependientes de los Ayuntamientos de Jerez de los Caballeros (1.716) y San Vicente de Alcántara (1.011), en la provincia de Badajoz, y Deleitosa (2.660) y Plasencia (7.900), en la provincia de Cáceres, que representaron el 66% del total.

La cabaña de caprino en Extremadura en el año 2005, según datos estadísticos, ascendía a 295.689 animales, equivalente al 10% de la cabaña nacional, distribuido un 60% en la provincia de Cáceres y un 40% en la de Badajoz, ascendiendo el ganado caprino sacrificado en Extremadura a 50.697 unidades, el 3,7% de los anima-

les caprinos sacrificados en el territorio nacional. Del caprino sacrificado en Extremadura, el 41% se realizó en mataderos municipales.

Respecto a los usuarios de los mataderos municipales, en los gestionados directamente por la Entidad local, son los propios carniceros de la localidad en un 75%, aunque en algunos en porcentajes inferiores al 5% el usuario es el propio consumidor, al realizarse matanzas particulares para autoconsumo.

En los mataderos gestionados por concesión o sociedad municipal la entidad gestora se suele hacer cargo de la producción comprando gran parte del ganado sacrificado.

En cuanto a los consumidores, en los 48 mataderos de poca capacidad (el 80%) la producción se destinó exclusivamente al consumo local. En los restantes 12 mataderos municipales de gran capacidad el destino de la producción presentaba la siguiente distribución en porcentajes:

Carnicerías de la localidad	43%
Mercados Mayoristas oficiales (MERCASA)	22%
Mayoristas Particulares	19%
Otros	16%

2.2 Servicio de mercados y lonjas de abastos

Aunque la existencia de los mercados es paralela a la de los núcleos urbanos, no es hasta mediados del siglo XIX cuando surgen como establecimientos cerrados, iniciándose en las grandes urbes, unidos a la arquitectura del hierro que posibilitaba grandes superficies con amplios espacios diáfanos y cubiertos, capaces de albergar una variada oferta comercial, básicamente alimentaria y necesariamente en fresco. Este fenómeno también tuvo lugar en España pasando de las grandes poblaciones a todo tipo de núcleos urbanos, tomando la iniciativa de su construcción fundamentalmente los Ayuntamientos.

La distribución comercial hace que se especialice en canales mayoristas y minoristas, adecuándose los mercados y lonjas de abastos a esta diferenciación especializándose, fundamentalmente, en puestos minoristas.

La situación creada en España a partir de 1939, supone un fuerte retroceso en el rumbo comercial con los otros países, derivando a un claro componente autárquico que se prolonga durante décadas. A partir de los años 60 ante la falta de iniciativa privada es la pública quien interviene en la distribución comercial a través de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes (CAT), que creó canales de distribución mayoristas complementarios con los mercados minoristas de gestión municipal, que tuvieron gran pujanza comercial hasta finales de los años 60. La Empresa Nacional MERCASA es la sucesora de esa iniciativa pública en el fomento de los canales mayoristas para la distribución de productos alimentarios.

En la década de los 70 se desarrolla en España el comercio minorista aislado (fuera de los mercados) con nuevas formas comerciales (autoservicios, supermercados y los primeros hipermercados) que, aunque implantadas con retraso frente a los países europeos, han tenido un desarrollo vertiginoso, de manera que en la actualidad las grandes superficies en sus diferentes formas (supermercados, hipermercados, tiendas de descuento y tiendas de conveniencia) son líderes en la distribución minorista alimentaria. En concreto, en Extremadura facturaron el 57,38 % del sector, por lo que el pequeño comercio tradicional, en el que estarían integrados los puestos de los mercados de abastos, tiende a ser minoritario. En el cuadro siguiente se detalla la oferta comercial en Extremadura en el año 2005, por formato de establecimientos referido al sector alimentario:

FORMATO	***Nº establecimientos***	***M² totales***	***Superficie oferta en alimentación***	
Pequeño comercio tradicional alimentario	4.704	219.556	100%	219.556
Autoservicios < 120 m^2	747	59.760	95%	56.772
Supermercados 120-400 m^2	257	66.820	95%	63.479
Supermercados > 400 m^2	192	153.772	85%	130.706
Grandes almacenes	2	24.535	15%	3.680
Hipermercados	14	81.952	50%	40.976
TOTAL	**5.916**	**606.395**	**85%**	**515.169**

Los mercados de abastos son establecimientos minoristas, fundamentalmente de alimentación, agrupados en un mismo edificio, que presentan una gestión de funcionamiento común, controlada por un Ayuntamiento u otra entidad titular de la gestión por cesión de éste.

Según los registros de la Junta de Extremadura al inicio del ejercicio 2005 estaban en funcionamiento 66 mercados municipales ubicados en 63 municipios y en una Entidad de ámbito territorial inferior al Municipio, aunque en seis casos comunicaron que habían cesado su actividad con anterioridad a ese año, por lo que el análisis se ha referido a los 60 operativos en el ejercicio 2005[11].

[11] En el anexo 5 se relacionan los mercados municipales analizados.

Cabe señalar que desde 1996 se cerraron seis mercados municipales (cinco en la provincia de Badajoz y uno en la de Cáceres) y en marzo de 2007 se cerraron dos de los 60 mercados analizados en esta fiscalización, sin que se hayan abierto nuevos mercados de abastos en esta Comunidad Autónoma. Actualmente se está construyendo un nuevo mercado de abastos en Trujillo, fuera del casco urbano que sustituirá al actual. Todos ellos tienen carácter minorista salvo uno de los dos de Mérida que es de tipo mayorista.

A continuación se resume el número de Entidades que prestaban el servicio en 2005 agrupadas por provincias y tramos de población y el porcentaje de población sobre el total de la Comunidad Autónoma que representan esas Entidades:

Entidades que prestan el servicio de mercado

Ejercicio 2005

	Cáceres	***%población***	**Badajoz**	***%población***	**TOTAL**	**%**
Municipios con población						
Superior a 15.000 hab. (1)	3	100	6	55	9	69
De 5.000 a 15.000 hab.	5	62	16	76	21	71
Inferior a 5.000 hab.	3	4	24	27	27	16
Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio	-		1	--	1	--
TOTAL	**11**	**48**	**47**	**51**	**58**	**50**

(1) Los Ayuntamientos de Cáceres y Mérida (Badajoz) tienen dos mercados municipales, por lo que el número de mercados asciende a 60 y el de Entidades a 58.

De los datos anteriores se deduce que prestaron el servicio de mercado todos los Municipios de población superior a 15.000 habitantes, a excepción del de Badajoz y 21 municipios de población de 5.000 a 15.000 habitantes de los 30 existentes, siendo los Municipios que no dispusieron de mercado municipal los de Arroyo de la Luz, Jaraíz de la Vera, Montehermoso y Talayuela, en la provincia de Cáceres, y Alburquerque, Calamonte, Olivenza, Puebla de la Calzada y Talavera la Real, en la provincia de Badajoz.

De los 60 cuestionarios sobre mercados y lonjas centrales remitidos a las 58 Entidades locales correspondientes se obtuvo respuesta de la totalidad de los mismos, si bien, no todos ellos contestaron a todas las cuestiones, ni aportaron la documentación solicitada.

2.2.1 Procedimientos de gestión, organización y normativa reguladora de la actividad

La forma mayoritaria de prestación del servicio de mercado de abastos en la Comunidad Autónoma de Extremadura[12] fue la directa, ya que 53 de los 60 mercados analizados utilizaron esta forma de gestión en 2005, que se desarrolló mediante gestión por la propia Entidad local.

La prestación indirecta se desarrolló mediante contratos de concesión en tres casos y por arrendamiento en cuatro, todos ellos a diversos particulares, a excepción del Mercado Mayorista del Ayuntamiento de Mérida en el que el concesionario fue una sociedad mercantil. En las Entidades que comunican que la prestación del servicio se realizó mediante arrendamiento o concesión a particulares se trata de arrendamiento o concesión de puestos del mercado de forma individual a distintos particulares, mientras que en el caso del Mercado Mayorista de Mérida la concesión administrativa alcanza la gestión y explotación del Mercado Central de Mayoristas. En este último, el contrato se formalizó en el año 1994, fue adjudicado por concurso, el plazo de

[12] El anexo 6 detalla la forma de gestión de los mercados municipales en Extremadura.

duración es diez años, prorrogables hasta el máximo legal por periodos bianuales, tiene asignado un canon anual y las tarifas aplicables por utilización de los puestos y demás servicios complementarios las fija la Entidad local a través de la correspondiente Ordenanza Fiscal Reguladora.

De las Entidades que gestionaron el servicio mediante concesión no aporta información sobre la misma el Ayuntamiento de Siruela, mientras que la Entidad local de ámbito territorial inferior al Municipio de Valdivia remitió los contratos de adjudicación de cuatro puestos del mercado a cuatro adjudicatarios, fijando un canon anual y por un plazo de quince años.

De los Ayuntamientos que prestaron el servicio en arrendamiento, únicamente, el de Cabeza la Vaca adjuntó tres contratos de arrendamiento a tres particulares, formalizados en los años 1990 y 1991, sin plazo determinado de duración, por un canon anual actualizable con el IPC, y en el que consta que el Ayuntamiento correrá con los gastos de mantenimiento del edificio.

En la prestación del servicio veintiséis Entidades comunicaron disponer de un Reglamento municipal o normas específicas que regularan el funcionamiento de su actividad, aunque únicamente los aportaron los Ayuntamientos de Almendralejo, Llerena, Mérida, Plasencia, Zorita y la Entidad local de ámbito territorial inferior al Municipio de Valdivia. Dichas normas regularon la clasificación y tipos de puestos del mercado, su régimen de adjudicación, uso y cesión, derechos y obligaciones, régimen de funcionamiento y normas de higiene, vigilancia y seguridad.

Respecto a la existencia de Ordenanzas fiscales municipales reguladoras de las tasas o precios públicos por el servicio de mercado municipal, tres Ayuntamientos (Alange, Malcocinado y Santa Marta de los Barros) comunican no disponer de la misma y los Ayuntamientos de Barcarrota, Fregenal de la Sierra, Montijo y Quintana de la Serena no contestan. Por otra parte, únicamente, treinta y siete Entidades aportaron las Ordenanzas Reguladoras de la Tasa o Precio Público por la utilización y servicios de los mercados municipales y del examen de las mismas se deduce:

a) La naturaleza del tributo en todas las Entidades tiene la consideración de tasa, de conformidad con lo previsto en el artículo 20.4 del TRLHL, a excepción de los Ayuntamientos de Aceuchal, Bienvenida, Fuentes de León, Zafra y La Zarza, que es de precio público.

b) El hecho imponible de la tasa lo constituye, con carácter general, la utilización y concesión de las instalaciones y bienes municipales destinados al servicio de mercado, tales como puestos, cámaras frigoríficas, etc.

c) La cuota tributaria que varía en función del hecho imponible, presenta diversidad en las distintas Entidades en su cuantía, ya que las tarifas se fijan en función de la superficie y usos de los puestos, diferenciando también para puestos fijos y ambulantes. La tasa se devenga generalmente de forma mensual para los puestos fijos y diariamente para los ambulantes. Las tarifas de la tasa oscilan sensiblemente en su cuantía en función de la entidad del Municipio donde esté ubicado el mercado de abastos.

Todas las Entidades comunicaron no presentar anomalías en la limpieza, desinfección, desinsectación y desratización, y que son objeto de inspecciones esporádicas por los veterinarios dependientes de la Junta de Extremadura. Cabe señalar que, al término de la fiscalización, se iba a iniciar una inspección por la Dirección General de Consumo y Salud Comunitaria de la Junta de Extremadura en el Mercado Mayorista de Mérida gestionado por una empresa concesionaria, al haber tenido conocimiento de deficiencias graves en la conservación en pescados, frutas y verduras.

2.2.2 Establecimientos e instalaciones

Los edificios destinados a mercados o lonjas de abastos tenían una antigüedad media de 43 años; la mayoría fueron construidos entre 1960 y 1990 con un porcentaje del 63%, un 32% son anteriores a 1960, y tan sólo tres mercados de abastos (el 5%) se construyeron con posterioridad a 1990. Por otra parte, un 47% de los edificios destinados a mercado han sido objeto de remodelaciones en los últimos diez años.

La superficie media construida fue de 988 m^2, siendo inferior a 500 m^2 en un 42% de los mercados municipales, entre 500 y 2.000 m^2 el porcentaje es del 48% y superan los 2.000 m^2 seis mercados de abastos, equivalentes al 10% del total, y pertenecientes a los Municipios de Azuaga, Mérida (los dos mercados) y Villafranca de los Barros, en Badajoz, y Plasencia y Trujillo, en Cáceres.

Respecto a las infraestructuras de los edificios destinados a mercados o lonjas de abastos cabe señalar:

a) Disponen de una sola planta 44 mercados (el 73%), de dos plantas 13 mercados (el 22%) y de tres plantas los tres mercados restantes (el 5%).

b) Todos disponen de aseos de uso interno y, treinta y uno de aseos de uso público (el 52%).

c) Solamente disponen de calefacción cinco de los establecimientos (un 8%).

d) Tienen aire acondicionado cuatro mercados (un 7%).

e) Tienen instalado servicio contra incendios 35 mercados (el 58%).

f) Disponen de servicio de custodia y vigilancia 16 mercados (un 27%).

g) Tienen oficina administrativa en el edificio 29 mercados (el 48%).

h) Disponen de almacenes separados de los puestos de venta en 34 mercados (57%).

i) Tienen muelles para la carga y descarga 17 mercados (el 28%).

j) Disponen de cámaras frigoríficas 43 mercados (un 72%).

k) Tienen dependencias separadas para las basuras y deshechos 22 mercados (37%).

l) Tienen instalaciones de música y megafonía 10 mercados (17%).

m) Disponen de aparcamiento 16 mercados (27%).

Los edificios destinados a mercado se encuentran ubicados dentro del núcleo urbano, con una distancia media de 200 metros a la casa consistorial.

2.2.3 Información Económica

Ninguna Entidad local dispuso de contabilidad separada de la actividad de los mercados y no todas facilitaron la información económica solicitada. De los 60 mercados municipales de abastos, nueve Ayuntamientos no aportaron datos económicos relativos a ingresos y gastos, siendo éstos los de Barcarrota, Bienvenida, Fregenal de la Sierra, Higuera de Vargas, Hornachos, Cáceres (para el mercado Dehesa Caballos), Coria, Navalmoral de la Mata y Zorita. Por otro lado, facilitaron únicamente datos relativos a gastos los Ayuntamientos de La Zarza y Malcocinado, de los que este último comunicó no disponer de Ordenanza Fiscal. Por el contrario, seis Ayuntamientos facilitaron datos económicos de ingresos y no de gastos, entre los que se encuentran tres mercados (Alange, Santa Marta de los Barros y Siruela) de los gestionados de forma indirecta por arrendamiento y concesión, y en los que previsiblemente los gastos de mantenimiento correrán por cuenta de los arrendatarios. Por último, la empresa concesionaria del Mercado Mayorista de Mérida no ha facilitado los estados financieros de la actividad, aunque se dispuso de la información municipal de ingresos y gastos generados al Ayuntamiento.

De la información dispuesta relativa al valor del inmueble, maquinaria e instalaciones, ingresos y gastos aportados por un número de Entidades que oscila entre 21 y 49, ya que no todas facilitaron respuestas a todas las cuestiones, se desprenden los siguientes datos:

a) El valor contable medio de los inmuebles destinados a mercado de abastos fue de 220.146 euros, superando este importe catorce de los mercados que aportaron esta información, siendo inferior en treinta y uno, de los que en diecinueve era inferior a 100.000 euros.

b) El valor contable medio de las instalaciones, maquinaria y otro inmovilizado fue de 13.549 euros, importe superado en siete mercados de los que aportaron datos y menor en catorce de ellos. Fundamentalmente se materializan en instalaciones eléctricas, de calefacción o aire acondicionado y, en algunos casos, en cámaras frigoríficas centrales.

c) Los derechos de cobro y las obligaciones con terceros son de escasa entidad, superando los 6.000 euros, sólo tres y dos mercados municipales, respectivamente.

d) Los ingresos medios municipales según datos aportados para 49 mercados de abastos fueron de 12.508 euros, y superaron los 25.000 euros en siete dependientes de los Ayuntamientos de Almendralejo, Castuera, Llerena y Mérida (los dos mercados), en la provincia de Badajoz, y de Plasencia y Trujillo, en la provincia de Cáceres, destacando el mercado de abastos de Almendralejo con ingresos superiores a 100.000 euros. Por otra parte, los ingresos municipales derivados de la actividad del mercado fueron inferiores a 6.000 euros en veintinueve, lo que indica la escasa entidad económica de estos establecimientos.

e) Los gastos medios municipales derivados de la prestación del servicio de mercado, según datos aportados por 45 Entidades fueron de 25.268 euros, y superaron los 25.000 euros de gastos trece mercados. Asimismo, los gastos fueron inferiores a 6.000 euros en otros trece mercados, que comparando con los datos de ingresos demuestra la prestación deficitaria del servicio, con carácter general, debido fundamentalmente a los gastos de personal asignados al servicio de mercado.

f) El resultado contable derivado de la prestación municipal del servicio de mercado fue negativo en treinta y dos Entidades y positivo en diecinueve, según el siguiente detalle:

— Las pérdidas medias fueron de 20.177 euros, cifra superada por siete mercados municipales destacando el Mercado Ronda del Carmen dependiente del Ayuntamiento de Cáceres con una pérdida en 2005 de 264.335 euros. Por otra parte, de los mercados gestionados de forma indirecta presentaron pérdidas tres de ellos, dependientes de los Ayuntamientos de Cabeza La Vaca y Campanario y de la Entidad local de ámbito territorial inferior al Municipio de Valdivia. En el primer caso, el Ayuntamiento corre con los gastos de mantenimiento del mercado, según consta en los contratos de arrendamiento, y en las otras dos Entidades, gestionadas por arrendamiento y concesión, tienen un trabajador municipal prestando servicios en el mercado realizando labores de limpieza, gasto que supera a los ingresos obtenidos en la gestión.

— En sentido contrario, las ganancias medias fueron de 6.395 euros, cifra superada tan solo por cinco mercados, de los cuales dos fueron gestionados de forma indirecta, el Mercado Mayorista de Mérida y el dependiente del Ayuntamiento de Santa Marta de los Barros. Los dos mercados con mayor superávit fueron los de Almendralejo y Trujillo.

g) En el año 2005 comunicaron haber realizado inversiones los mercados de Almendralejo, Campanario, Salvaleón, Rivera del Fresno, y Villafranca de los Barros, todos ellos en la provincia de Badajoz, por un importe total de 219.458 euros.

h) De los Ayuntamientos que realizaron inversiones en 2005, percibieron subvenciones de capital los de Salvaleón, Rivera del Fresno, y Villafranca de los Barros, por un importe total de 99.586 euros, procedentes de la Consejería de Economía y Trabajo de la Junta de Extremadura.

2.2.4 Medios humanos

De la información obtenida para 57 mercados municipales los efectivos de personal afectos al servicio fueron los siguientes:

a) Dispusieron de gerente o encargado específico para el mercado en los establecimientos de Almendralejo, Cáceres y Plasencia.

b) Veinte establecimientos no dispusieron de ningún empleado municipal asignado a la prestación del servicio de mercados de abastos, aunque en tres la limpieza la realizaba el Ayuntamiento, encargándose en los diecisiete restantes los propios comerciantes que gestionaron los puestos de venta. No obstante, de estos veinte mercados nueve comunicaron gastos corrientes, que deben corresponder a energía eléctrica y mantenimiento.

c) Veintiuno tuvieron un único empleado, de los que en once tenían jornada completa y en diez la jornada era a tiempo parcial, con funciones fundamentalmente de limpieza.

d) Tan sólo dieciséis mercados tuvieron más de un empleado, de los que en ocho tuvieron dos empleados y sólo superaron los cinco trabajadores los mercados de Almendralejo y uno de los de Cáceres.

Los costes salariales en los mercados con empleados fueron el origen de la prestación deficitaria del servicio, ya que únicamente dos mercados con más de un empleado (Villanueva de la Serena y Almendralejo) tuvieron superávit en el año 2005.

2.2.5 Funcionamiento, horario y uso de las instalaciones

Los mercados municipales funcionaron seis días laborables (de lunes a sábado) en cuarenta y seis de ellos, cinco días en cuatro casos, y menos de cinco días (entre 1 y 4 días) en los restantes diez mercados. La media de días abiertos en 2005 fue de 254.

El horario fue sólo de mañana en todos los mercados de abasto, a excepción de cuatro que tuvieron horario de mañana y tarde, y del Mercado Mayorista de Mérida con horario de madrugada (de 4 a 9,30 de la mañana).

En cuanto al uso de las instalaciones, los puestos fijos de venta de un total de 55 mercados de abastos, ascendieron a 1.477, lo que equivale a una media de 27 puestos de venta por mercado de abastos. Destacan por un mayor número de puestos los mercados de los Ayuntamientos de Almendralejo (169), Mérida (99) y Villafranca de los Barros (62) en Badajoz y Cáceres (65) y Trujillo (119), en Cáceres.

No obstante, de los 1.477 puestos disponibles, a 31 de diciembre de 2005, estuvieron abiertos un total de 980 lo que representa un porcentaje de ocupación del 66%.

Comparando los datos del año 1995 respecto al 2005, para un colectivo de cuarenta y ocho mercados de los que se tuvo información, se deduce que en aquella fecha estuvieron abiertos al menos 284 puestos más que en el año 2005, lo que equivale a un retroceso del 22% en la ocupación global de los puestos de los mercados de abastos en Extremadura.

Esta disminución en los puestos de venta abiertos en los mercados municipales está en correlación con la implantación de las grandes superficies de venta, con un gran crecimiento en todo el territorio nacional y, en este caso, en Extremadura, que ha originado un retroceso en la venta minorista de los mercados de abastos.

Respecto al tipo de actividad desarrollada por los puestos de venta a 31 de diciembre de 2005 fue el siguiente:

Actividad	Nº. puestos de venta
Carnes y derivados	290
Pescados y derivados	144
Frutas y verduras	294
Otras actividades	252
Total	**980**

Comparando con la información disponible a 31 de diciembre de 1995 se observa que la disminución en los puestos de venta se produjo en todas las actividades en las siguientes cuantías:

a) Los puestos de carnes y derivados disminuyeron en 93, un 24%.

b) Los puestos de pescados y derivados en 13, un 8%.

c) Los puestos de frutas y verduras en 82, el 22%.

d) Por último, los puestos de otras actividades disminuyeron en 96, el 28%.

Respecto a la superficie de los puestos oscila entre 6 y 15 m^2, a excepción del Mercado Mayorista de Mérida, donde tienen una superficie media de 54 m^2.

El único mercado de abastos que integraba en sus instalaciones un supermercado es el del Ayuntamiento de Llerena (Badajoz). El mercado del Ayuntamiento de Don Benito, aunque dispone de espacio para supermercado, estaba sin ocupar a la fecha de la fiscalización.

2.2.6 Volumen de ventas, usuarios y otros

Treinta y uno de los mercados de abastos han facilitado información estimativa acerca del número medio

de clientes que por día realizaron compras en los mercados, deduciéndose que:

a) El número medio de clientes por día en 2005 fue de 114 por mercado de abastos.

b) El número medio de clientes por día en 1995 era de 134 por mercado de abastos, lo que supone una disminución del 15% de los clientes en un período de 10 años.

Al ser gestionados los puestos de los mercados por los comerciantes adjudicatarios no se ha dispuesto de datos fiables acerca del volumen de venta generado por los mismos, no obstante, a nivel estimativo diez mercados han facilitado unas ventas medias por puesto de alrededor de 39.000 euros anuales.

En tan solo cinco mercados de abastos se han constituido asociaciones de comerciantes, sin que en ningún caso participen en la gestión de los mercados.

El importe medio anual abonado por puesto de venta fue de 452 euros en 2005, equivalente a 45 euros por metro cuadrado de puesto de venta, precio muy inferior al de alquiler habitual de locales comerciales.

La duración de los acuerdos de concesión de los puestos era indefinida en el 25% de los mercados, y en los de concesión temporal el plazo medio era de 11 años. En el 26% de los mercados los usuarios de los puestos tenían derecho de traspaso.

Los puestos de trabajo generados por los mercados se estimaron en 1.775.

Respecto a las fuentes de aprovisionamiento de los mercados de abastos en porcentajes medios fueron las siguientes:

Mataderos	29%
Mercados mayoristas (MERCAS)	27%
Mayoristas aislados	19%
Productores locales	19%
Otros	6%

En el año 2005 no se realizaron campañas publicitarias o promocionales en ninguno de los mercados de abastos.

3. CONCLUSIONES

3.1 Sobre mataderos municipales

Del análisis realizado de las actividades y servicios de los mataderos municipales en el ejercicio 2005 en la Comunidad Autónoma de Extremadura se deduce:

1. La obligatoriedad de prestar el servicio de matadero establecida por el artículo 26 de la LRBRL para municipios con población superior a 20.000 habitantes, quedó suprimida por el Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre Medidas Urgentes de Carácter Fiscal y de Fomento y Liberalización de la Actividad Económica; en consecuencia en el ejercicio 2005 ningún municipio estuvo obligado a prestar el servicio de matadero.

2. En el ejercicio 2005, sesenta municipios de Extremadura, que representaron el 53% de la población, prestaron el servicio de matadero siendo su distribución por tamaño de población la siguiente: seis de los diez municipios de población superior a 15.000 habitantes, diecinueve de los treinta con población de 5.000 a 15.000 habitantes, y treinta y cinco con población inferior a 5.000 habitantes.

3. De los sesenta mataderos analizados, únicamente doce tenían la consideración de mataderos de gran capacidad u homologados, según la normativa vigente hasta el uno de enero de 2006, fecha a partir de la cual los requisitos a cumplir por los mataderos eran más exigentes, por lo que los restantes cuarenta y ocho, para su adaptación a dicha normativa, debieron presentar y cumplir un Plan de Viabilidad exigido por la Junta de Extremadura, en aplicación a la normativa comunitaria. Esta circunstancia originó el cese de la actividad, provisional o definitiva, de diecinueve mataderos en los años 2006 y 2007: once, por falta de presentación del Plan y ocho por falta de autorización del mismo. Por otra parte, es previsible el cierre de doce establecimientos que no habían realizado progresos en la ejecución de su Plan de Viabilidad, al cierre de la fiscalización. En consecuencia, de los cien mataderos municipales en funcionamiento en 1995 en la Comunidad Autónoma de Extremadura se pasaron a cuarenta y uno en julio de 2007, y previsiblemente se reducirán a veintinueve, lo que evidencia un retroceso global en la prestación del servicio municipal de mataderos, circunstancia que se ha producido no sólo en Extremadura sino también en otras Comunidades Autónomas como consecuencia de las exigencias impuestas por las nuevas normativas europeas a los establecimientos denominados de pequeña capacidad, que operan fundamentalmente en núcleos rurales pequeños.

4. La forma mayoritaria de prestación del servicio fue la directa, ya que cuarenta y ocho Entidades utilizaron esta forma de gestión, que se desarrolló por la propia Entidad, a excepción de dos municipios que lo prestaron mediante sociedad mercantil local. La prestación indirecta se desarrolló mediante contratos de concesión suscritos con diferentes empresas en diez Entidades, por gestión interesada en una Entidad y por arrendamiento en otra.

5. La mayoría de los mataderos municipales no dispusieron de reglamentos o normas reguladoras de su actividad (el 70%), mientras que el 82% de las Entidades comunicaron disponer de Ordenanzas reguladoras de las tasas y precios públicos por la prestación del servicio. Por otra parte, además de los controles legales existentes, algunos establecimientos dispusieron de normas específicas para regular el control higiénico y sanitario y en todos los establecimientos el control sanitario se ejerció por un Interventor Sanitario, desempe-

ñando esta actividad el veterinario de la zona de salud donde radica el matadero.

6. Los edificios destinados a mataderos tenían una antigüedad media de 24 años, sin que se registraran nuevas construcciones desde 1995, aunque un 77% han sufrido remodelaciones en los últimos diez años, fundamentalmente para adecuarse a la normativa europea. Respecto a los mismos es de destacar:

a) La superficie media construida fue de 872 m^2 aunque la mayoría (el 53%) tenía una superficie inferior a 300 m^2 y sólo superaban los 1.200 m^2 un 15% del total.

b) Sus infraestructuras básicas, no se adecuaban a finales de 2005 a la normativa comunitaria en el 80% de los mataderos, circunstancia que ha dado lugar al cese de su actividad en un 32%, en trámites o con posibilidad de cierre en un 20% y pendientes de cumplimiento del procedente Plan de Viabilidad autorizado en un 25%.

c) Su ubicación radicaba a menos de 500 metros del núcleo urbano en diez de los establecimientos destinados a matadero, y la distancia media se situaba en 1.586 metros por lo que su actividad considerada como molesta o insalubre podría infringir el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP) aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, que fija el emplazamiento de las actividades sujetas al Reglamento en 2.000 metros.

7. Ninguno de los mataderos gestionados directamente por la propia Entidad local dispuso de contabilidad separada. Sin embargo, a través de la información facilitada, deducida de sus estados contables y de los estados financieros aportados por una sociedad mercantil municipal y las empresas concesionarias del servicio, se obtuvieron los siguientes resultados de la explotación:

a) La mayoría de los mataderos municipales gestionados directamente eran deficitarios con escasa viabilidad económica; en los establecimientos de pequeña capacidad, el resultado fue de pérdidas en veinticinco, de los que nueve cesaron en su actividad, con un valor medio de 8.438 euros y de beneficios en nueve (tres con cese de actividad) con una media de 3.202 euros; en los tres mataderos homologados o de gran capacidad el resultado de explotación fue de pérdidas con un valor medio de 172.887 euros, destacando las del establecimiento dependiente del Ayuntamiento de Badajoz que ascendieron a 457.898 euros, y que presentó resultados negativos desde el año 1997, ascendiendo las aportaciones realizadas por el Ayuntamiento para la compensación de las pérdidas, en los tres últimos ejercicios anteriores al fiscalizado, a 1.337.317 euros.

b) Los mataderos municipales gestionados a través de concesionario presentaron mejores resultados económicos que los de gestión directa; el único establecimiento de pequeña capacidad gestionado por este procedimiento presentó un resultado positivo de 997 euros, y en los nueve mataderos homologados o de gran capacidad el resultado de la explotación fue de pérdidas en tres establecimientos por un valor medio de 111.371 euros y de beneficios en seis establecimientos por un valor medio de 121.501 euros. No obstante es de destacar que la actividad de los establecimientos gestionados por concesión es más amplia que el simple sacrificio de animales, alcanzando la comercialización y distribución cárnicas, fuentes de mayores ingresos.

8. En los mataderos gestionados directamente por la Entidad local, tuvieron gerente o encargado específico para el matadero en los tres establecimientos de gran capacidad (Almendralejo, Badajoz y Valencia de Alcántara); un 33% de los mataderos careció de personal, un 63% dispuso entre uno y cinco empleados y un 4% dispuso de más de 5 empleados. La falta de personal municipal dedicado a estas actividades se justifica porque en los mataderos de poca capacidad de pequeños municipios la Entidad local cede sus instalaciones a los usuarios de la zona (carniceros) y ellos realizan todas las actividades de matadero, incluida la limpieza.

En los nueve mataderos de gran capacidad gestionados a través de concesionario el número de empleados osciló entre 7 y 23, con la excepción del establecimiento de Almaraz con 67 trabajadores. La media de los ocho establecimientos se situó en 13 trabajadores, superada por tres mataderos.

9. Respecto a su funcionamiento y horario, únicamente, el 33% de los mataderos funcionaron todos los días laborables, con una media de días abiertos de 160, y la mayoría en horario de mañana.

10. Del análisis de su producción, usuarios y consumidores se deduce como más relevante:

a) Los animales sacrificados son del género porcino, bovino, ovino y caprino.

b) El ganado porcino sacrificado en los mataderos municipales en el año 2005 representó el 13% del total de estos animales sacrificados en Extremadura. Los mataderos con mayor producción fueron los de Llerena y Cáceres alcanzando conjuntamente el 41% del total sacrificado en los cuarenta y ocho mataderos municipales que operaron con este tipo de ganado. Por otra parte, comparando la cabaña de ganado porcino de Extremadura en 2005 con el número de animales sacrificados en ese año en la Comunidad Autónoma, se obtiene un porcentaje del 37%, lo que parece indicar que la mayor parte del sacrificio de este ganado se realizó fuera de su territorio.

c) El ganado bovino sacrificado en los treinta y cuatro establecimientos municipales, representó el 83% del total sacrificado en Extremadura, aunque sólo el establecimiento de Almaraz ejecutó el 63% de toda la Comunidad. Igualmente, el porcentaje de animales sacrificados en la Comunidad Autónoma en relación

con su cabaña de bovino alcanzó, únicamente, el 22%, por lo que en su mayoría su sacrificio se realiza en establecimientos ubicados en otras zonas del territorio nacional.

d) El ganado ovino sacrificado en los mataderos municipales ascendió al 78% del total sacrificado en la Comunidad Autónoma, centrando dos mataderos, el de Trujillo y Villanueva de la Serena, el 75% del total sacrificado en los establecimientos municipales. Asimismo, el porcentaje de animales sacrificados en la Comunidad Autónoma en relación con su cabaña de ovino alcanzó el 25%, dándose la circunstancia de que de las diecisiete Comunidades Autónomas, en el año 2005 Extremadura ocupaba el primer lugar en número de cabezas de ganado ovino, mientras que su puesto era el décimo en sacrificio de animales.

e) El ganado caprino sacrificado en los mataderos municipales alcanzó el 41% del total sacrificado en la Comunidad Autónoma, y el establecimiento dependiente del Ayuntamiento de Plasencia fue el de mayor producción con un 39% del total de los establecimientos municipales. Respecto a la cabaña de este tipo de ganado, Extremadura disponía en el año 2005 del 10% del total nacional representando su sacrificio el 4% de los animales sacrificados en el territorio nacional.

f) De manera general, cabe señalar que los mataderos de Extremadura podrían llegar a duplicar su producción si incluyesen el sacrificio de animales originarios de esta Comunidad Autónoma y sacrificados fuera de ella.

g) En los mataderos de poca capacidad (el 80%) su producción fue destinada exclusivamente al consumo local, y en los de gran capacidad, gestionados por concesionario la entidad gestora asumió una parte importante de la producción para distribuirla en mercados mayoristas.

3.2 Sobre mercados y lonjas de abastos

Del análisis realizado de las actividades y servicios de los mercados de abastos en el ejercicio 2005 en la Comunidad Autónoma de Extremadura se deduce:

1. El servicio de mercado de abastos constituye un servicio público de competencia municipal, que según el artículo 26 de la LRBRL están obligados a prestar, únicamente, los municipios con población superior a 5.000 habitantes.

2. En el ejercicio 2005, 58 Entidades locales (57 Ayuntamientos y una Entidad de ámbito territorial inferior al Municipio) que representaron el 50% de la población, prestaron el servicio de mercado de abastos siendo la distribución de los Ayuntamientos por tamaño de población la siguiente: nueve de los diez municipios con población superior a 15.000 habitantes, veintiuno de los treinta con población de 5.000 a 15.000 habitantes, y veintisiete con población inferior a 5.000 habitantes. En consecuencia, no dispusieron de mercado municipal los diez siguientes municipios con población superior a 5.000 habitantes: Arroyo de la Luz, Jaraíz de la Vera, Montehermoso y Talayuela, en la provincia de Cáceres, y Alburquerque, Badajoz, Calamonte, Olivenza, Puebla de la Calzada y Talavera la Real, en la provincia de Badajoz.

3. En el periodo 1996-2005 cerraron seis mercados municipales y, en el ejercicio 2007 otros dos, equivalentes al 13% del total de los mismos, sin que se hayan producido nuevas aperturas de mercados. De los mercados de abastos cerrados o sin actividad es de destacar tres de ellos pertenecientes a municipios con población superior a 5.000 habitantes, que son los de Badajoz, Olivenza y Talayuela.

4. La forma mayoritaria de prestación del servicio fue la directa, ya que 53 de los 60 mercados analizados utilizaron esta forma de gestión, que se desarrolló mediante gestión por la propia Entidad local. La prestación indirecta se desarrolló mediante contratos de concesión en tres casos y por arrendamiento en cuatro, todos ellos a particulares, a excepción del mercado mayorista del Ayuntamiento de Mérida en el que el concesionario fue una sociedad.

5. La mayoría de los mercados municipales no dispusieron de reglamentos reguladores de su régimen y funcionamiento (el 55%) mientras que prácticamente la totalidad dispuso de Ordenanzas reguladoras de las tasas y precios públicos por la prestación del servicio, de las que se desprende que los importes devengados por el uso de los puestos son inferiores a los precios de mercado. Del mismo modo, en general, los mercados no dispusieron de normas escritas para el control sanitario, aunque estuvieron sometidos a inspecciones regulares por parte de los interventores sanitarios de la Junta de Extremadura, sin que consten anomalías destacables, salvo en el caso del Mercado Mayorista de Mérida.

6. Los edificios destinados a mercados municipales tenían una antigüedad media de 43 años, sin que se realizaran nuevas construcciones desde el año 1995, aunque un 47% de los mercados fueron objeto de remodelaciones en los últimos diez años. Respecto a los mismos es de destacar:

a) La superficie media construida fue de 988 m^2 y sólo superaban los 2000 m^2 un 10% del total de los mercados. La superficie de los mercados municipales equivalía al 12% del total del sector alimentario minorista de Extremadura.

b) Respecto a sus infraestructuras básicas, presentaban deficiencias fundamentalmente en aspectos de: climatización (calefacción y aire acondicionado), accesibilidad (plazas de aparcamiento y muelles de carga y descarga) e higiene (dependencias separadas para basuras y desechos).

c) Todos están ubicados dentro del casco urbano, con una distancia media de 200 metros a la casa consistorial.

7. Ninguno de los mercados dispuso de contabilidad diferenciada de la de la propia Entidad, a excepción del Mercado Mayorista del Ayuntamiento de Mérida, gestionado mediante concesión por una sociedad mercantil que no aportó los estados financieros de su actividad. A través de la información facilitada por las distintas Entidades (nueve Ayuntamientos no aportaron información de ingresos ni gastos), se deduce que los resultados de la actividad en la mayoría de los mercados fue de pérdidas, con el siguiente detalle:

a) El valor contable medio de los inmuebles destinados a mercados ascendió a 220.146 euros, superado por catorce mercados, y el valor medio del inmovilizado material adicional al inmueble fue de 13.549 euros, superado en siete mercados.

b) Los ingresos y gastos anuales medios fueron de 12.508 y 25.268 euros, respectivamente, superando los 25.000 euros de ingresos y gastos, siete y trece mercados, respectivamente.

c) El resultado contable medio fue negativo en 10.278 euros, con unas pérdidas medias de 20.177 euros en treinta y dos Entidades, y unas ganancias medias de 6.395 euros, en diecinueve. De las siete Entidades que gestionaron el servicio de mercado de forma indirecta, tres presentaron pérdidas y cuatro beneficios, ya que en éstas últimas únicamente incurrió en gastos municipales el Ayuntamiento de Mérida, en el Mercado Mayorista.

d) Ejecutaron inversiones cinco mercados por un total de 219.458 euros, y de ellos, tres recibieron subvenciones de la Junta de Extremadura, por importe de 99.586 euros.

8. El puesto de trabajo de gerente o encargado del mercado, únicamente, lo tuvieron tres mercados (el 5%), mientras que un 35% careció de personal municipal y tan sólo el 28% tenía más de un empleado.

9. Funcionaron todos los días laborables el 77% de los mercados y el 92%, únicamente, en horario de mañana.

10. Del análisis de los puestos de ventas y consumidores se deduce como más relevante:

a) El total de puestos de venta que tenían los mercados ascendían a 1.477, de los que en 2005 estuvieron abiertos 980 puestos, lo que supone un porcentaje de infrautilización del 34%.

b) Los puestos de venta en mercados municipales equivalen al 17% del total de establecimientos minoristas del sector de alimentación en Extremadura y al 21% de los del sector de pequeño comercio tradicional alimentario.

c) La ocupación de puestos de venta en los mercados de abastos ha disminuido un 22% en los últimos diez años.

d) El tipo de actividad de los puestos de venta en 2005, era del 30% para carnes y derivados, del 15% para pescados y derivados, del 30% para frutas y verduras, y por último del 25% para otras actividades.

e) La superficie ocupada por los puestos oscilaba entre 6 y 15 m^2, muy inferior a la media del pequeño comercio tradicional alimentario que era de 47 m^2.

f) El número medio de clientes por día fue aproximadamente de 114 por mercado de abastos, inferior en un 15% al de diez años antes.

g) No se dispuso de datos fiables sobre el volumen de venta de los puestos de los mercados, a nivel estimativo se calcula que fue de 39.000 euros anuales por puesto.

h) Las tasas o precios públicos abonados en 2005 por los titulares de los puestos de los mercados equivalen a 45 euros anuales por metro cuadrado, cifra muy inferior al alquiler habitual de locales comerciales.

i) No se realizaron campañas publicitarias o de promoción en ninguno de los mercados y tan sólo uno de ellos dispuso de supermercado integrado dentro del mercado de abastos.

4. RECOMENDACIONES

4.1 Referidas a mataderos

La paulatina disminución de la actividad del servicio de matadero municipal en la Comunidad Autónoma de Extremadura en los últimos veinte años ha estado motivada tanto por razones económicas como por la falta de adaptación a los requisitos técnicos y sanitarios derivados de la normativa comunitaria implantada, que previsiblemente reducirá el número de mataderos municipales a un total de veintinueve en el total de la Comunidad. Esta situación hace conveniente que la Comunidad Autónoma de Extremadura elabore un plan de futuro para los mataderos tanto públicos como privados en donde se contemplen, al menos los siguientes aspectos:

1. Distribución territorial de los mataderos existentes o de nueva creación que asegure las necesidades de los usuarios de este servicio en todo el territorio extremeño.

2. Ampliación de la cobertura de los mataderos extremeños que permita el incremento del sacrificio de los diferentes tipos de ganado dentro de esta Comunidad Autónoma.

3. Fomento de la especialización de los mataderos por tipo de ganado, como ocurre en los Ayuntamientos de Almaraz (bovino), Llerena (porcino) o Trujillo (ovino).

4. Fomento de la trazabilidad en los mataderos y promoción de las carnes selectas de Extremadura, como el porcino ibérico, el bovino retinto o el ovino merino.

5. Maximizar la producción de los mataderos, su eficacia y rentabilidad económica.

4.2 Referidas a mercados y lonjas de abastos

Al igual que en el resto de España los mercados de abastos en Extremadura presentan una infrautilización de sus instalaciones y una progresiva pérdida de su cuota de mercado en relación con otros establecimientos de distribución alimentaria y en general una obsolescencia del papel que históricamente tuvieron.

Para invertir esta tendencia sería necesario un plan global de dinamización de mercados de abastos en esta Comunidad Autónoma, basada, entre otros criterios, en:

1. Incremento de la accesibilidad, mediante la construcción de plazas de aparcamiento, muelles de carga y descarga y fluidez y comodidad en las vías de acceso.
2. Establecer una gestión independiente y órganos asociativos con los comerciantes del mercado, involucrándolos así en la gestión.
3. Promoción, modificación de las instalaciones e impulso de las actividades del mercado con incorporación de nuevas técnicas comerciales y de logística.
4. Gestionar fórmulas de financiación para la renovación de las zonas comunes y los puestos de mercado.
5. Integrar dentro de los mercados establecimientos de mediana superficie (supermercados o tiendas de descuento) que completan la oferta global de los hogares o empresas hosteleras.
6. Horarios amplios, adaptados a los modernos usos de los clientes.
7. Añadir servicios complementarios (reparto domiciliario, cajeros y pagos con tarjeta, carritos, megafonía, guardería, oficina de consumo, restauración y ocio, vigilancia y seguridad) que hagan atractiva la oferta comercial.

No se debe olvidar que los mercados son elementos básicos de cohesión y vertebración urbana y su revitalización favorecerá la rehabilitación del casco histórico urbano y la extensión de su tejido comercial.

Madrid, 25 de septiembre de 2008.—El Presidente, **Manuel Núñez Pérez.**

ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1. ENTIDADES QUE NO HAN REMITIDO LA CUENTA GENERAL DEL EJERCICIO 2005
ANEXO 2. FORMA DE GESTIÓN DE LOS MATADEROS MUNICIPALES
ANEXO 3. MATADEROS CERRADOS, CESADA SU ACTIVIDAD O SIN PV AUTORIZADO
ANEXO 4. MATADEROS MUNICIPALES EN FUNCIONAMIENTO O EN ADAPTACIÓN
ANEXO 5. MERCADOS MUNICIPALES
ANEXO 6. FORMA DE GESTION DE LOS MERCADOS MUNICIPALES

ANEXO 1

Fiscalización servicios de mataderos, mercados y lonjas centrales de las entidades locales de Extremadura

Ejercicio fiscalizado: 2005

Entidades que no han remitido la cuenta general del ejercicio 2005

MUNICIPIO	PROVINCIA	Habitantes
Ahillones	Badajoz	1.107
Alburquerque	Badajoz	5.639
Alconchel	Badajoz	2.000
Berlanga	Badajoz	2.616
Bienvenida	Badajoz	2.349
Casas de Don Pedro	Badajoz	1.624
Fregenal de la Sierra	Badajoz	5.253
Fuente del Maestre	Badajoz	6.798
Hornachos	Badajoz	3.840
Mérida	Badajoz	53.089
Santos de Maimona, Los	Badajoz	7.982
Acebo	Caceres	719
Almaraz	Cáceres	1.295
Cañamero	Cáceres	1.630
Coria	Cáceres	12.947
Deleitosa	Cáceres	833
Guadalupe	Cáceres	2.227
Madroñera	Cáceres	2.952
Villamiel	Cáceres	758
Zarza la Mayor	Cáceres	1.499
TOTALES	**20**	

ANEXO 2

Fiscalización servicios de mataderos, mercados y lonjas centrales de las entidades locales de Extremadura

Ejercicio fiscalizado: 2005

Forma de gestión de los mataderos municipales

MUNICIPIO	PROVINCIA	Habitantes	GESTION DIRECTA		GESTION INDIRECTA		
			Por la EE.LL	Por Soc.Merc	Por Concesión	Por Gest.Inter.	Por Arrendam
Alburquerque	Badajoz	5.639	x				
Alconchel	Badajoz	2.000	x				
Almendralejo	Badajoz	29.889	x				
Azuaga	Badajoz	8.611	x				
Badajoz	Badajoz	143.019		x			
Berlanga	Badajoz	2.616					x
Cabeza del Buey	Badajoz	5.648	x				
Campanario	Badajoz	5.529	x				
Casas de Don Pedro	Badajoz	1.624	x				
Don Benito	Badajoz	33.392			x		
Fregenal de la Sierra	Badajoz	5.253	x				
Fuente del Maestre	Badajoz	6.798	x				
Guareña	Badajoz	7.314	x				
Haba, La	Badajoz	1.441	x				
Hornachos	Badajoz	3.840			x		
Jerez de los Caballeros	Badajoz	9.776	x				
Llerena	Badajoz	5.764			x		
Orellana la Vieja	Badajoz	3.102	x				
Peñalsordo	Badajoz	1.347	x				
San Vicente de Alcantara	Badajoz	5.821	x				
Siruela	Badajoz	2.251	x				
Talarrubias	Badajoz	3.616	x				
Villafranca de los Barros	Badajoz	12.894	x				
Villanueva de la Serena	Badajoz	24.713			x		
Zarza, La	Badajoz	3.565	x				
Acebo	Cáceres	719		x			
Aliseda	Cáceres	1.909	x				
Almaraz	Cáceres	1.295			x		
Almoharin	Cáceres	2.050	x				
Arroyo de la Luz	Cáceres	6.607	x				
Brozas	Cáceres	2.226	x				
Cáceres	Cáceres	89.029			x		
Cañamero	Cáceres	1.630	x				
Casar de Caceres	Cáceres	4.707	x				
Castañar de Ibor	Cáceres	1.182	x				
Coria	Cáceres	12.947			x		
Deleitosa	Cáceres	833	x				
Garrovillas de Alconetar	Cáceres	2.372	x				
Gata	Cáceres	1.753	x				
Guadalupe	Cáceres	2.227	x				
Hervas	Cáceres	3.891	x				
Jaraiz de la Vera	Cáceres	6.833	x				
Madrigalejo	Cáceres	2.077	x				
Miajadas	Cáceres	10.107			x		
Monroy	Cáceres	986	x				
Montanchez	Cáceres	2.083	x				
Montehermoso	Cáceres	5.623	x				
Navas del Madroño	Cáceres	1.511	x				
Plasencia	Cáceres	39.596			x		
San Martin de Trevejo	Cáceres	948	x				
Santiago de Alcantara	Cáceres	725	x				
Talayuela	Cáceres	10.249	x				
Torrejoncillo	Cáceres	3.373	x				
Trujillo	Cáceres	9.672			x		
Valencia de Alcantara	Cáceres	6.115	x				
Valverde del Fresno	Cáceres	2.599	x				
Villamiel	Cáceres	758	x				
Zarza de Granadilla	Cáceres	1.744				x	
Zarza la Mayor	Cáceres	1.499	x				
Zorita	Cáceres	1.792	x				
TOTALES	**60**		46	2	10	1	1

ANEXO 3

Fiscalización servicios de mataderos, mercados y lonjas centrales de las entidades locales de Extremadura

Ejercicio fiscalizado: 2005

Mataderos cerrados, cesada su actividad o sin PV autorizado

MUNICIPIO	PROVINCIA	Habitantes	En 2005	En 2006 y 2007
Alconchel	Badajoz	2.000		x
Fregenal de la Sierra	Badajoz	5.253		x
Guareña	Badajoz	7.314		x
Haba, La	Badajoz	1.441		x
Herrera del Duque	Badajoz	3.695	x	
Hornachos	Badajoz	3.840		x
Medina de las Torres	Badajoz	1.403	x	
Mérida	Badajoz	53.089	x	
Montijo	Badajoz	15.620	x	
Navalvillar de Pela	Badajoz	4.782	x	
Oliva de la Frontera	Badajoz	5.721	x	
Olivenza	Badajoz	11.389	x	
San Vicente de Alcantara	Badajoz	5.821		x
Zafra	Badajoz	15.674	x	
Alia	Cáceres	1.163	x	
Almoharin	Cáceres	2.050		x
Arroyo de la Luz	Cáceres	6.607		x
Castañar de Ibor	Cáceres	1.182		x
Deleitosa	Cáceres	833		x
Hervas	Cáceres	3.891		x
Monroy	Cáceres	986		x
Montehermoso	Cáceres	5.623		x
Navalmoral de la Mata	Cáceres	17.145	x	
Perales del Puerto	Cáceres	985	x	
Pesga, La	Cáceres	1.162	x	
San Martin de Trevejo	Cáceres	948		x
Talayuela	Cáceres	10.249		x
Villamiel	Cáceres	758		x
Zarza de Granadilla	Cáceres	1.744		x
Zarza la Mayor	Cáceres	1.499		x
Zorita	Cáceres	1.792		x
TOTALES	31		12	19

ANEXO 4

Fiscalización servicios de mataderos, mercados y lonjas centrales de las entidades locales de Extremadura

Ejercicio fiscalizado: 2005

Mataderos municipales en funcionamiento o en adaptación

MUNICIPIO	PROVINCIA	Habitantes	De gran capacidad	Con PV autorizado	
				Con progresos	Sin progresos
Alburquerque	Badajoz	5.639			x
Almendralejo	Badajoz	29.889	x		
Azuaga	Badajoz	8.611		x	
Badajoz	Badajoz	143.019	x		
Berlanga	Badajoz	2.616		x	
Cabeza del Buey	Badajoz	5.648			x
Campanario	Badajoz	5.529			x
Casas de Don Pedro	Badajoz	1.624			x
Don Benito	Badajoz	33.392	x		
Fuente del Maestre	Badajoz	6.798		x	
Jerez de los Caballeros	Badajoz	9.776		x	
Llerena	Badajoz	5.764	x		
Orellana la Vieja	Badajoz	3.102			x
Peñalsordo	Badajoz	1.347			x
Siruela	Badajoz	2.251			x
Talarrubias	Badajoz	3.616			x
Villafranca de los Barros	Badajoz	12.894			x
Villanueva de la Serena	Badajoz	24.713	x		
Zarza, La	Badajoz	3.565			x
Acebo	Cáceres	719		x	
Aliseda	Cáceres	1.909		x	
Almaraz	Cáceres	1.295	x		
Brozas	Cáceres	2.226			x
Cáceres	Cáceres	89.029	x		
Cañamero	Cáceres	1.630			x
Casar de Caceres	Cáceres	4.707		x	
Coria	Cáceres	12.947	x		
Garrovillas de Alconeta	Cáceres	2.372		x	
Gata	Cáceres	1.753		x	
Guadalupe	Cáceres	2.227		x	
Jaraiz de la Vera	Cáceres	6.833		x	
Madrigalejo	Cáceres	2.077		x	
Miajadas	Cáceres	10.107	x		
Montanchez	Cáceres	2.083		x	
Navas del Madroño	Cáceres	1.511		x	
Plasencia	Cáceres	39.596	x		
Santiago de Alcántara	Cáceres	725		x	
Torrejoncillo	Cáceres	3.373		x	
Trujillo	Cáceres	9.672	x		
Valencia de Alcántara	Cáceres	6.115	x		
Valverde del Fresno	Cáceres	2.599		x	
TOTALES	41		12	17	12

ANEXO 5

Fiscalización servicios de mataderos, mercados y lonjas centrales de las entidades locales de Extremadura

Ejercicio fiscalizado: 2005

Mercados municipales

MERCADOS ANALIZADOS				MERCADOS CERRADOS			
MUNICIPIO	**PROVINCIA**	**Habitantes**		**MUNICIPIO**	**PROVINCIA**	**Habitantes**	
Aceuchal	Badajoz	5.422		Badajoz	Badajoz	143.019	Sin mercado
Ahillones	Badajoz	1.107	Cerró en 2007	Berlanga	Badajoz	2.616	Sin mercado
Alange	Badajoz	2.020		Olivenza	Badajoz	11.389	Sin mercado
Alconchel	Badajoz	2.000		Parra, La	Badajoz	1425	No funcionó en 2005
Almendralejo	Badajoz	29.889		Torremejía	Badajoz	2148	Sin mercado
Azuaga	Badajoz	8.611		Talayuela	Cáceres	10.249	Sin mercado
Barcarrota	Badajoz	3.627					
Bienvenida	Badajoz	2.349					
Burguillos del Cerro	Badajoz	3.196					
Cabeza del Buey	Badajoz	5.648					
Cabeza la Vaca	Badajoz	1.579					
Campanario	Badajoz	5.529					
Campillo de Llerena	Badajoz	1.624					
Castuera	Badajoz	6.714					
Don Benito	Badajoz	33.392					
Fregenal de la Sierra	Badajoz	5.253					
Fuente de Cantos	Badajoz	5.068					
Fuentes de León	Badajoz	2.674					
Fuentes del Arco	Badajoz	754					
Fuente del Maestre	Badajoz	6.798					
Guareña	Badajoz	7.314					
Higuera de Vargas	Badajoz	2.184					
Hornachos	Badajoz	3.840					
Jerez de los Caballeros	Badajoz	9.776					
Llerena	Badajoz	5.764					
Malcocinado	Badajoz	486					
Mérida	Badajoz	53.089					
Mérida	Badajoz	53.089					
Monesterio	Badajoz	4.413	Cerró en 2007				
Montijo	Badajoz	15.620					
Oliva de la Frontera	Badajoz	5.721					
Puebla de Alcocer	Badajoz	1.269					
Quintana de la Serena	Badajoz	5.260					
Ribera del Fresno	Badajoz	3.369					
Salvaleón	Badajoz	2.172					
San Vicente de Alcantara	Badajoz	5.821					
Santa Marta de los Barros	Badajoz	4.237					
Santos de Maimona, Los	Badajoz	7.982					
Siruela	Badajoz	2.251					
Talarrubias	Badajoz	3.616					
Usagre	Badajoz	2.011					
Valdivia	Badajoz	1.835					
Valencia del Ventoso	Badajoz	2.215					
Villafranca de los Barros	Badajoz	12.894					
Villalba de los Barros	Badajoz	1.670					
Villanueva de la Serena	Badajoz	24.713					
Zafra	Badajoz	15.674					
Zarza, La	Badajoz	3.565					
Cáceres	Cáceres	89.029					
Cáceres	Cáceres	89.029					
Coria	Cáceres	12.947					
Madrigalejo	Cáceres	2.077					
Madroñera	Cáceres	2.952					
Miajadas	Cáceres	10.107					
Moraleja	Cáceres	7.984					
Navalmoral de la Mata	Cáceres	17.145					
Plasencia	Cáceres	39.596					
Trujillo	Cáceres	9.672					
Valencia de Alcantara	Cáceres	6.115					
Zorita	Cáceres	1.792					
	60			**6**			

ANEXO 6

Fiscalización servicios de mataderos, mercados y lonjas centrales de las entidades locales de Extremadura

Ejercicio fiscalizado: 2005

Forma de gestión de los mercados municipales

MUNICIPIO	PROVINCIA	Habitantes	GESTION DIRECTA	GESTION INDIRECTA	
			Por la EE.LL	Por Concesión	Por Arrendamto.
Aceuchal	Badajoz	5.422	x		
Ahillones	Badajoz	1.107	x		
Alange	Badajoz	2.020			x
Alconchel	Badajoz	2.000	x		
Almendralejo	Badajoz	29.889	x		
Azuaga	Badajoz	8.611	x		
Barcarrota	Badajoz	3.627	x		
Bienvenida	Badajoz	2.349	x		
Burguillos del Cerro	Badajoz	3.196	x		
Cabeza del Buey	Badajoz	5.648	x		
Cabeza la Vaca	Badajoz	1.579			x
Campanario	Badajoz	5.529			x
Campillo de Llerena	Badajoz	1.624	x		
Castuera	Badajoz	6.714	x		
Don Benito	Badajoz	33.392	x		
Fregenal de la Sierra	Badajoz	5.253	x		
Fuente de Cantos	Badajoz	5.068	x		
Fuentes de León	Badajoz	2.674	x		
Fuente del Arco	Badajoz	754	x		
Fuente del Maestre	Badajoz	6.798	x		
Guareña	Badajoz	7.314	x		
Higuera de Vargas	Badajoz	2.184	x		
Hornachos	Badajoz	3.840	x		
Jerez de los Caballeros	Badajoz	9.776	x		
Llerena	Badajoz	5.764	x		
Malcocinado	Badajoz	486	x		
Mérida	Badajoz	53.089	x		
Mérida	Badajoz	53.089		x	
Monesterio	Badajoz	4.413	x		
Montijo	Badajoz	15.620	x		
Oliva de la Frontera	Badajoz	5.721	x		
Puebla de Alcocer	Badajoz	1.269	x		
Quintana de la Serena	Badajoz	5.260	x		
Ribera del Fresno	Badajoz	3.369	x		
Salvaleón	Badajoz	2.172	x		
San Vicente de Alcantara	Badajoz	5.821	x		
Santa Marta de los Barros	Badajoz	4.237			x
Santos de Maimona, Los	Badajoz	7.982	x		
Siruela	Badajoz	2.251		x	
Talarrubias	Badajoz	3.616	x		
Usagre	Badajoz	2.011	x		
Valdivia	Badajoz	1.835		x	
Valencia del Ventoso	Badajoz	2.215	x		
Villafranca de los Barros	Badajoz	12.894	x		
Villalba de los Barros	Badajoz	1.670	x		
Villanueva de la Serena	Badajoz	24.713	x		
Zafra	Badajoz	15.674	x		
Zarza, La	Badajoz	3.565	x		
Cáceres	Cáceres	89.029	x		
Cáceres	Cáceres	89.029	x		
Coria	Cáceres	12.947	x		
Madrigalejo	Cáceres	2.077	x		
Madroñera	Cáceres	2.952	x		
Miajadas	Cáceres	10.107	x		
Moraleja	Cáceres	7.984	x		
Navalmoral de la Mata	Cáceres	17.145	x		
Plasencia	Cáceres	39.596	x		
Trujillo	Cáceres	9.672	x		
Valencia de Alcantara	Cáceres	6.115	x		
Zorita	Cáceres	1.792	x		
	60		53	3	4

Edita: **Congreso de los Diputados**
Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid
Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. *http://www.congreso.es*

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**
Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid
Teléf.: 902 365 303. *http://www.boe.es*

Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**