



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS **CORTES DE ARAGÓN**

---

Número 42  
Año XXXIV  
Legislatura IX  
18 de enero de 2016

## **Sumario**

### 12. CÁMARA DE CUENTAS 12.2. OTROS INFORMES

Informe de fiscalización de los encargos o encomiendas contractuales a medios propios formalizados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en 2013 . . . . . 2776



## 12. CÁMARA DE CUENTAS

### 12.2. OTROS INFORMES

#### **Informe de fiscalización de los encargos o encomiendas contractuales a medios propios formalizados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en 2013.**

PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGÓN

La Mesa de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 13 de enero de 2016, ha conocido el Informe de fiscalización de los encargos o encomiendas contractuales a medios propios formalizados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en 2013, remitido a estas Cortes por la Cámara de Cuentas de Aragón, y, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, se ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

Zaragoza, 13 de enero de 2016.

El Presidente de las Cortes  
ANTONIO JOSÉ COSCULLUELA BERGUA

EL CONSEJO DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN, en el ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuye el artículo 112 del Estatuto de Autonomía de Aragón y el artículo 6.1 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, en sesión celebrada el día 29 de diciembre de 2015, ha aprobado el Informe de fiscalización de los encargos o encomiendas contractuales a medios propios formalizados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en el ejercicio 2013, y ha adoptado un acuerdo que, reproducido literalmente, dice lo siguiente:

**Primero.**— Aprobar definitivamente, previa deliberación, debate y votación del Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón, el Informe de fiscalización de los encargos o encomiendas contractuales a medios propios formalizados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en el ejercicio 2013 del que ha sido consejero responsable D. Alfonso Peña Ochoa.

**Segundo.**— Remitir el Informe de fiscalización de los encargos o encomiendas contractuales a medios propios formalizados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en el ejercicio 2013 a las Cortes de Aragón para su tramitación conforme a lo dispuesto en su Reglamento.

**Tercero.**— Remitir el Informe de fiscalización de los encargos o encomiendas contractuales a medios propios formalizados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en el ejercicio 2013 al Gobierno de Aragón, notificándole el fin del procedimiento de fiscalización.

**Cuarto.**— Remitir el Informe de fiscalización de los encargos o encomiendas contractuales a medios propios formalizados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en el ejercicio 2013 al Tribunal de Cuentas de España.

**Quinto.**— Publicar el Informe de fiscalización de los encargos o encomiendas contractuales a medios propios formalizados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en el ejercicio 2013, en el «Boletín Oficial de las Cortes de Aragón» y en el «Portal de la Cámara de Cuentas de Aragón».

## Índice

1. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN
  - 1.1. Iniciativa de la fiscalización
  - 1.2. Marco normativo
  - 1.3. Alcance y metodología de la fiscalización
  - 1.4. Trámite de audiencia
2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
  - 2.1. Conclusiones
    - 2.1.1. Regulación general
    - 2.1.2. Entidades encomendantes
    - 2.1.3. Entidades encomendatarias
    - 2.1.4. Disponibilidad de medios propios suficientes
    - 2.1.5. Objeto de la encomienda
    - 2.1.6. Retribución de las encomiendas
    - 2.1.7. Justificación de la elección de la encomienda
    - 2.1.8. Procedimiento
    - 2.1.9. Control de las encomiendas
  - 2.2. Recomendaciones
    - 2.2.1. A nivel estatal
    - 2.2.2. De carácter general
    - 2.2.3. Entidades encomendatarias
    - 2.2.4. Procedimiento de aprobación de las encomiendas
    - 2.2.5. Retribución de las encomiendas
3. CONCEPTO DE LAS ENCOMIENDAS DE CONTENIDO CONTRACTUAL
  - 3.1. Consideraciones previas, aproximación terminológica y regulación actual
  - 3.2. Diferencia con las encomiendas de gestión administrativas del art. 15 LRJAP y PAC
  - 3.3. Problemas derivados de la regulación actual
4. ANÁLISIS GENERAL DE LAS ENCOMIENDAS CELEBRADAS POR LOS DEPARTAMENTOS Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
5. ANÁLISIS DE EXPEDIENTES CONCRETOS DE ENCOMIENDAS
  - 5.1. Selección de la muestra
  - 5.2. Fiscalización de las encomiendas incluidas en la muestra
    - 5.2.1. Análisis de los elementos subjetivos
      - 5.2.1.1. Entidad encomendante
      - 5.2.1.2. Entidad encomendataria
      - 5.2.1.3. Especial atención a Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST)
      - 5.2.1.4. Referencia a TRAGSA
    - 5.2.2. Disponibilidad por los encomendatarios de medios propios para la ejecución de la encomienda
    - 5.2.3. Análisis del objeto de la encomienda
      - 5.2.3.1. Consideraciones generales
      - 5.2.3.2. Adecuación del objeto de la encomienda al objeto social del encomendatario
      - 5.2.3.3. Encomiendas que incluyen ejercicio de potestades públicas
      - 5.2.3.4. Objeto suficientemente determinado
    - 5.2.4. Retribución de las encomiendas
      - 5.2.4.1. Retribución por los departamentos
      - 5.2.4.2. Tributación en el Impuesto sobre el Valor Añadido
      - 5.2.4.3. Forma de facturar
      - 5.2.4.4. Gastos generales repercutidos
      - 5.2.4.5. Tarifas aplicables a los trabajos encomendados a las sociedades del grupo TRAGSA
    - 5.2.5. Justificación del empleo de la figura de la encomienda
    - 5.2.6. Análisis del procedimiento y de la tramitación de las encomiendas
      - 5.2.6.1. Problemática general
      - 5.2.6.2. Encomiendas tramitadas como convenios de colaboración
      - 5.2.6.3. Encomiendas tramitadas como transferencias de financiación
      - 5.2.6.4. Encomiendas formalizadas como contratos de emergencia
      - 5.2.6.5. Vertiente financiera del procedimiento
    - 5.2.7. Análisis de los sistemas de control de la ejecución de las encomiendas y su seguimiento
    - 5.2.8. Análisis de los costes de las encomiendas a SARGA y TRAGSA
- ANEXO 1. Muestra de encomiendas
- ANEXO 2. Detalle de las retribuciones por encomienda
- ANEXO 3. Alegaciones recibidas
- ANEXO 4. Tratamiento de las Alegaciones

## Siglas y abreviaturas

ALCSP	Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público
AST	Aragonesa de Servicios Telemáticos
BOA	Boletín Oficial de Aragón
CAA	Comunidad Autónoma de Aragón
CITA	Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón
EZE	Expo Zaragoza Empresarial, S.A.
FADOT	Fundación Aragonesa para el Desarrollo de la Observación de la Tierra
FEADER	Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural
FITE	Fondo de Inversiones de Teruel
IACS	Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud
IAF	Instituto Aragonés de Fomento
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LIVA	Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido
LRJAP y PAC	Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
OA/OOAA	Organismo autónomo/Organismos autónomos
SARGA	Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRAGSA	Empresa de Transformación Agraria, S.A.
TRAGSATEC	Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A.
TRLACA	Texto refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón
TRLCSP	Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLHCA	Texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón
TSJ	Tribunal Superior de Justicia

## 1. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

### 1.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

La Cámara de Cuentas de Aragón ha realizado una fiscalización de regularidad (de la modalidad de cumplimiento de la legalidad) sobre la utilización de la encomienda de contenido materialmente contractual por los departamentos y organismos autónomos de la Comunidad Autónoma de Aragón. La competencia de la Cámara de Cuentas para efectuarla se encuentra atribuida en el artículo 112 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en el artículo 6.1 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, y en el artículo 3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Aragón.

Concretando esta habilitación legal y a iniciativa de la Comisión de Coordinación de Comunidades Autónomas del Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas españolas, la Cámara de Cuentas de Aragón incluyó en el apartado VIII del Programa anual de fiscalización para el año 2015 (BOA n.º 18, de 28 de enero de 2015) la fiscalización sobre la utilización de la encomienda de gestión, regulada en la legislación de contratación pública aplicable, por las entidades del sector público autonómico durante el ejercicio 2013, trabajo que se ha realizado en cooperación con el Tribunal de Cuentas y con otros nueve órganos de control externo autonómicos.

Las instituciones de control externo (ICEX) participantes en la fiscalización son: el Tribunal de Cuentas, la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana, el Consello de Contas de Galicia, la Cámara de Cuentas de Andalucía, la Audiencia de Cuentas de Canarias, la Cámara de Cuentas de Madrid, la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias y la Cámara de Cuentas de Aragón. La Cámara de Comptos de Navarra y el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas declinaron su participación.

### 1.2. MARCO NORMATIVO

#### Legislación estatal

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

- Real Decreto 1072/2010, de 10 de agosto, por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y de sus filiales.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

#### Legislación autonómica

- Texto refundido de la Ley del Instituto Aragonés de Fomento, aprobado por Decreto Legislativo 4/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón.
- Ley 7/2001, de 31 de mayo, de creación de la entidad pública Aragonesa de Servicios Telemáticos.
- Texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón.
- Texto refundido de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón.
- Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón.
- Ley 29/2002, de 17 de diciembre, de creación del Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón.
- Ley 30/2002, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón.
- Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón.
- Plan de Contabilidad Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Orden de 30 de noviembre de 1994, del Departamento de Economía y Hacienda.
- Reglamento que desarrolla el control de la actividad económica y financiera de la Administración, de los organismos públicos y de las empresas de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 23/2003, de 28 de enero, del Gobierno de Aragón.
- Reglamento de Organización y funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Aragón, aprobado por Acuerdo de 17 de diciembre de 2010 de la Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón.

### **1.3. ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA FISCALIZACIÓN**

#### Objetivos

Los objetivos de esta fiscalización coordinada, de acuerdo con las directrices técnicas aprobadas por el Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón con fecha 15 de abril de 2015, han sido los siguientes:

- Verificar el cumplimiento de las normas y procedimientos que resulten de aplicación en orden a la formalización, tramitación, ejecución y gasto de las encomiendas examinadas.
- Comprobar si el régimen económico de la encomienda se ajusta a la legalidad vigente.
- Analizar los sistemas previstos para el control de la ejecución de la encomienda, su implementación y desarrollo.
- Verificar la adecuada justificación de la ejecución y recepción del objeto de la encomienda y la liquidación de la misma.
- Constatar que la encomienda no incluye irregularmente la realización de funciones públicas.
- Comprobar si los encomendatarios disponen de medios suficientes para la ejecución de la encomienda.
- Analizar, en los encomendatarios, el porcentaje que suponen los ingresos procedentes de las encomiendas en el total de sus ingresos o en su cifra de negocios.

#### Ámbito objetivo

El ámbito objetivo de la fiscalización lo constituyen, exclusivamente, las encomiendas de tipo contractual formalizadas durante el ejercicio 2013. A efectos de esta fiscalización, se entiende por encomiendas todas aquellas cuya realización está incluida dentro de los supuestos contenidos en los artículos 4.1.n) y 24.6 TRLCSP o en la DA 13.ª TRLACA, o se hubieran realizado a su amparo, cualquiera que sea la forma que adopten.

#### Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización se ha extendido a las encomiendas formalizadas por la Administración y los organismos autónomos de la Comunidad Autónoma de Aragón, sin perjuicio de que en el informe se analice una encomienda a SARGA efectuada por la entidad de Derecho público Instituto Aragonés de Fomento, por ser complementaria del encargo efectuado por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente a dicha sociedad pública para la ejecución del Plan de prevención y extinción de incendios forestales, que ha sido objeto de fiscalización.

#### Ámbito temporal

El alcance temporal de la fiscalización se ha circunscrito a las encomiendas formalizadas en el ejercicio 2013 y su ejecución, sin perjuicio de las comprobaciones de documentos y antecedentes de ejercicios anteriores y de hechos posteriores al ejercicio fiscalizado que se han estimado necesarias para el adecuado cumplimiento de los objetivos propuestos.

## Metodología

La fiscalización de la utilización de la encomienda regulada en la legislación de contratación pública por la Administración General y los organismos autónomos de la Comunidad Autónoma de Aragón durante el ejercicio 2013 y este informe que contiene los resultados de la misma se ha realizado siguiendo las directrices técnicas aprobadas por el Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón.

Los trabajos de fiscalización se han desarrollado de acuerdo con los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público, aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español; supletoriamente se han aplicado las Normas de Auditoría del Sector Público, aprobadas por la Intervención General de la Administración del Estado. Han consistido en las pruebas y revisiones de procedimientos que se han considerado necesarias para la consecución de los objetivos previstos.

Los datos que figuran en este informe relativos a la subcontratación del objeto de la encomienda por los encomendatarios y a los procedimientos seguidos para su adjudicación han sido suministrados por los citados encomendatarios, sin perjuicio de que algunos de ellos han tenido que ser ajustados por la Cámara de Cuentas de forma que pudieran utilizarse para hacer análisis comparativos.

Todas las cantidades monetarias que aparecen en este informe se expresan en miles de euros, salvo mención expresa en contrario.

La denominación de los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que figura en el Informe es la vigente en el año 2013.

En el Informe se utilizan indistintamente los términos «encargo» y «encomienda» ya que ambos son empleados por la normativa aplicable a los encargos a medios propios.

### 1.4. TRÁMITE DE AUDIENCIA

El resultado de las actuaciones de fiscalización practicadas se notificó al Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón el 16 de octubre de 2015 para que se pudieran formular alegaciones y presentar los documentos y los justificantes que se considerasen convenientes, de conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón y el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Aragón.

Con fecha 16 de noviembre de 2015, el Presidente de la Comunidad Autónoma solicitó una prórroga de 30 días naturales para la presentación de las alegaciones. La Cámara de Cuentas resolvió conceder una ampliación del plazo hasta el 30 de noviembre de 2015.

Los Departamentos de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, Economía, Industria y Empleo, Educación, Cultura y Deporte, Hacienda y Administración Pública y Presidencia han presentado un total de 60 alegaciones dentro del plazo establecido, de las que cinco han sido estimadas. También, la entidad de Derecho público Aragonesa de Servicios Telemáticos y la sociedad autonómica Expo Zaragoza Empresarial, S.A. han presentado un total de 13 alegaciones de las que ha sido estimada una.

De acuerdo con el principio contradictorio que rige los procedimientos de fiscalización de la Cámara de Cuentas, las alegaciones han sido analizadas y evaluadas, dando lugar a la supresión o modificación del texto del Informe cuando su contenido ha sido aceptado.

El contenido íntegro de los escritos de alegaciones se reproduce en el Anexo 3 de este Informe. Por su parte, en el cuerpo del propio Informe se señalan los párrafos modificados en virtud de las alegaciones recibidas, ofreciéndose en el Anexo 4 del informe el tratamiento dado por la Cámara de Cuentas a todas las alegaciones formuladas.

El tratamiento de las alegaciones se presenta ordenado alfabéticamente por departamentos y otro tipo de entidades. Las alegaciones presentadas por cada departamento o entidad se han numerado y se tratan en ese orden. En el citado tratamiento, el contenido de la alegación figura completo y en cursiva. En los casos en los que el texto de la alegación es largo, la Cámara de Cuentas ha extractado la parte, a su juicio, esencial.

Como consecuencia de las alegaciones formuladas, es preciso señalar que, en algunos casos, la Cámara de Cuentas ha realizado alguna matización, corrección de error o modificación sobre el Anteproyecto de Informe.

## 2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 2.1. CONCLUSIONES

Del análisis realizado de la utilización de la encomienda de contenido materialmente contractual por los departamentos y organismos autónomos de la Comunidad Autónoma de Aragón, se extraen las siguientes conclusiones ordenadas según los epígrafes del informe:

#### 2.1.1. Regulación general

1. El encargo o encomienda de contenido materialmente contractual (técnica conocida en Derecho comunitario como encargos a medios propios, o contratos o servicios *in house providing*) es un instrumento jurídico en virtud del cual un poder adjudicador encarga a una entidad que tiene la condición de medio propio y servicio técnico del mismo la realización de una determinada prestación (epígrafe 3.1).

2. El aumento del número de encomiendas a medios propios como técnica de gestión administrativa contrasta significativamente con su escasa regulación sustantiva (artículos 4 y 24.6 TRLCSP) (epígrafe 3.1).

3. La ausencia de un cuerpo legal regulador de los encargos a medios propios, la confusión en la denominación con la figura del artículo 15 LRJAP y PAC, la limitación de la regulación de los encargos de ejecución en la DA 13.ª TRLACA a las sociedades mercantiles autonómicas (olvidando al resto de entes) y la regulación de los encargos a Aragonesa de Servicios Telemáticos únicamente en un convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y la entidad instrumental ha provocado una falta de homogeneidad en la tramitación administrativa de las encomiendas de contenido contractual, desarrollando cada departamento su propio procedimiento en función del encomendatario (epígrafe 3.3).

4. La regulación de los encargos a medios propios en el TRLCSP y el hecho de que su objeto material tenga un contenido prestacional característico de los contratos (realización de obras, prestación de servicios y suministro de bienes) ha provocado cierta confusión en la forma del encargo ya que en ocasiones más parece un acuerdo de voluntades que un mandato que una entidad (encomendante) imparte a otra (encomendataria) que tiene carácter instrumental respecto de aquélla.

Los encargos o encomiendas a medios propios constituyen una relación de naturaleza instrumental, no contractual, de carácter interno, dependiente y subordinado, caracterizada por ser de ejecución obligatoria para las encomendatarias, con sujeción a las instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante y cuya retribución se fija por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependen. Sin embargo, con frecuencia las encomiendas han adoptado la forma o la estructura de contrato, convenio u otras formas de acuerdos de voluntades, lo que no se ajusta a su naturaleza instrumental (epígrafe 3.3).

### **2.1.2. Entidades encomendantes**

5. Los departamentos y organismos autónomos de la Comunidad Autónoma de Aragón formalizaron en el ejercicio 2013 168 encargos o encomiendas de contenido materialmente contractual (6,91% del total de los contratos y encomiendas celebrados) por importe total de 36.513 miles de euros (11,75% del total del presupuesto). El departamento que celebró mayor número de encomiendas fue el de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (epígrafe 4).

### **2.1.3. Entidades encomendatarias**

6. De las 168 encomiendas, 151 han sido formalizadas con siete entidades pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Aragón (cuatro entidades de Derecho público, dos sociedades mercantiles y una fundación autonómica) y 17 han sido formalizadas con dos sociedades mercantiles estatales (TRAGSA y TRAGSATEC).

Destacan por número e importe, las encomiendas a la entidad Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST) y a la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA) (epígrafe 4).

7. De las nueve entidades que han recibido encomiendas en el ejercicio 2013, cuatro (Aragonesa de Servicios Telemáticos, Instituto Aragonés de Fomento, Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón e Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud) no cumplen el requisito para ser encomendatario de que sus Leyes de creación (o, en su caso, los estatutos) les reconozcan de forma expresa la condición de medio propio y servicio técnico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 24.6 TRLCSP). Además, las entidades Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud y Expo Zaragoza Empresarial, S.A., de conformidad con el cálculo realizado por la Cámara de Cuentas en el ejercicio 2013, no realizan la parte esencial de su actividad para la Administración de la CAA y los poderes adjudicadores dependientes ya que su porcentaje de ingresos provenientes de la CAA es inferior al 80% (epígrafe 5.2.1.1).

### **2.1.4. Disponibilidad de medios propios suficientes**

8. En el 60% del total de los encargos formalizados en el ejercicio 2013 la entidad encomendataria no dispone de medios propios para llevar a cabo la prestación objeto de la encomienda y subcontrata más del 60% del objeto. En el 55% de las encomiendas se subcontrata más del 80% del objeto. En concreto, han subcontratado más del 60%: Instituto Aragonés de Fomento (en el 100% de las encomiendas), Expo Zaragoza Empresarial, S. (en el 100% de las encomiendas), Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud (en el 100% de las encomiendas), AST (en el 97% de las encomiendas), SARGA (en el 24% de las encomiendas) y TRAGSA (en el 18% de las encomiendas) (epígrafe 5.2.2).

9. Las entidades, Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST), Instituto Aragonés de Fomento (IAF) y Expo Zaragoza Empresarial, S.A. no disponen, en ningún caso, en el ejercicio 2013, de medios propios para llevar a cabo las prestaciones objeto de las encomiendas. Por lo tanto, no debieron haber recibido encargos de la Administración (epígrafe 5.2.2).

10. Especial atención merece la entidad de Derecho público Aragonesa de Servicios Telemáticos, que ha recibido de los Departamentos y organismos autónomos el 45% del número total de las encomiendas, y a la que la Ley 7/2001 atribuye, entre otras funciones, la planificación técnica, diseño, contratación, implantación, gestión, operación y mantenimiento de las infraestructuras, equipos, sistemas, servicios y aplicaciones para la información y las telecomunicaciones que precisen la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y los organismos públicos de ella dependientes, así como el establecimiento de la política de explotación de los mismos.

AST, en el ejercicio de las funciones que la Ley 7/2001 le atribuye, debe actuar de forma directa. Sin embargo, está actuando como medio propio a través de la técnica organizativa de los encargos de ejecución. La Administración está utilizando de forma inadecuada la figura de la encomienda para financiar e instar a un ente instrumental al

ejercicio de una competencia cuya titularidad le ha sido legalmente traspasada. Además, AST no tiene reconocida la condición de medio propio en su Ley de creación y tampoco en sus estatutos, que a la fecha de elaboración de este informe no han sido aprobados. El régimen de los encargos que los poderes adjudicadores de la CAA confieren a esta entidad únicamente se encuentra regulado en un convenio de colaboración formalizado entre el Gobierno de Aragón y AST en 2002 que no cumple los requisitos formales y materiales previstos en los artículos 4 y 24 TRLCSP. Con carácter general, no dispone de medios propios para ejecutar las encomiendas (subcontrata en el 90% de los encargos más del 80% del objeto de la encomienda) y, además, normalmente es la que fija las condiciones técnicas y económicas del encargo, función que corresponde a la Administración encomendante, lo cual es completamente contradictorio con el concepto de encargo a un medio propio (epígrafe 5.2.1.3).

### **2.1.5. Objeto de la encomienda**

11. La razón de ser del recurso a las encomiendas a medios propios consiste en poder responder eficazmente a necesidades concretas atendiendo a criterios relacionados con la especificidad, la complejidad y el carácter técnico de las prestaciones a realizar, a las que pueden dar respuesta los entes instrumentales especialmente habilitados para ello. Sin embargo, en varios casos, el recurso a la encomienda ha tenido como finalidad la satisfacción de necesidades de carácter permanente derivadas de la existencia de déficits estructurales de plantilla. De este proceder se deriva, además, un riesgo potencial de descapitalización de la Administración que tiene atribuidas las competencias, al derivarse hacia los medios propios los recursos que deberían estar destinados en aquellas, provocando una fuerte dependencia de los medios instrumentales.

12. La correcta definición del objeto de la encomienda es necesaria para poder valorar desde un punto de vista técnico y económico el objeto de la encomienda. Sin embargo, con carácter general, la memoria técnica no describe suficientemente las actuaciones a realizar y la memoria económica no justifica suficientemente la valoración económica de la encomienda (epígrafe 5.2.3.4).

13. En las encomiendas a Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST), Expo Zaragoza Empresarial, S.A., y TRAGSATEC, es la entidad encomendataria la que define técnica y económicamente el objeto de la encomienda, lo cual es contradictorio con la esencia misma de los encargos de ejecución, técnica en la que la Administración encomendante es la única parte de la relación jurídica con voluntad decisoria, la que ordena la realización de la actividad y la que fija las instrucciones y condiciones unilaterales obligatorias que rigen las encomiendas.

### **2.1.6. Retribución de las encomiendas**

14. La normativa no regula el sistema de retribución de las encomiendas ni establece criterios para la determinación de las tarifas a aplicar (epígrafe 5.2.4.1).

15. La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón no ha aprobado tarifas para retribuir las prestaciones encomendadas, a excepción de las tarifas correspondientes a los trabajos que se encomiendan al grupo de sociedades integrado por la «Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima» (TRAGSA) y sus filiales que se aprueban según el procedimiento específico previsto (epígrafe 5.2.4.1).

16. Con carácter general, la retribución de las encomiendas se realiza tras su justificación y, formalmente, se ajusta al presupuesto inicial presentado, que no se descompone en unidades, sino en epígrafes más o menos amplios sin desglosar que no permiten conocer su origen ni su adecuación a la realidad (epígrafe 5.2.4.1).

17. No existe un criterio uniforme en la forma de facturar, en la sujeción o no de las encomiendas al IVA y en la justificación de la ejecución de las encomiendas. Cada encomendatario sigue un criterio propio. Así, SARGA (en la mayoría de las ocasiones), TRAGSA y TRAGSATEC presentan factura según el presupuesto inicial y no indican qué prestaciones han sido objeto de contratación externa ni acompañan justificantes de las mismas. Por el contrario, AST, CITA, FADOT e IACS presentan nota de cargo y acompañan justificantes del coste de las prestaciones subcontratadas. Expo Zaragoza Empresarial, S.A. presenta factura y justificantes del coste de las prestaciones subcontratadas (epígrafes 5.2.4.2 y 5.2.4.3).

18. A SARGA se le retribuye, a excepción de en la encomienda de los servicios de prevención y extinción de incendios, según el presupuesto inicial presentado. Según el análisis de su contabilidad de costes, la cantidad liquidada por las encomiendas incluidas en la muestra se aproxima a los costes reales de la sociedad, siendo la desviación media sobre el importe liquidado del 0,44%. No obstante, si bien la cantidad liquidada solo se ha desviado un 0,44% del coste real, los documentos justificativos de la encomienda no siempre reflejan los epígrafes reales de gasto (epígrafes 5.2.4 y 5.2.8).

19. A TRAGSA se le retribuye según las tarifas aprobadas. No obstante, de acuerdo con la documentación remitida, dichas tarifas no siempre reflejan costes reales ya que, entre otros, las bajas obtenidas en las licitaciones no se trasladan como menor coste a la Administración (epígrafe 5.2.4.5).

20. No existe un criterio uniforme en el porcentaje de gastos generales y corporativos repercutidos al coste de las actividades por los encomendatarios ya que oscila entre el 2% y el 20%, sin que conste estudio que justifique el porcentaje aplicado. Con carácter general, Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST) repercute un 2%, TRAGSA y TRAGSATEC un 4%, Expo Zaragoza Empresarial, S.A. un 5%, SARGA un 5,5%, FADOT un 10% y CITA, entre un 10 y un 20% (epígrafe 5.2.4.4).

21. El importe total satisfecho por la Administración en concepto de gastos generales y corporativos correspondiente a las encomiendas formalizadas en el ejercicio 2013 ha ascendido a 1.245 miles de euros, de los cuales, 1.055 miles de euros corresponden a SARGA. Dado que la mayor parte del objeto de las encomiendas ha sido sub-

contratado (en el 61% de las encomiendas, al menos el 60% ha sido subcontratado), si las entidades encomendantes hubiesen contratado directamente dichos trabajos se habrían evitado el gasto correspondiente a los gastos generales y corporativos de la empresa, aunque hubieran podido incurrir en otros costes por la gestión de estos contratos. En concreto, el importe de los gastos generales repercutidos correspondiente a la parte de la encomienda subcontratada ha ascendido a 319 miles de euros (epígrafe 5.2.4.4).

### **2.1.7. Justificación de la elección de la encomienda**

22. Con carácter general, en los expedientes no consta memoria que justifique suficientemente la elección del encargo o encomienda frente a la opción del contrato o es una declaración genérica que no contiene la evaluación del coste de los medios que serían necesarios, bien para ejecutar la encomienda con personal propio, o para contratarla desde la propia Administración. La justificación se ha basado principalmente en la falta de medios para el desarrollo de las actividades encargadas o en la mayor idoneidad de que los trabajos sean ejecutados por la entidad encomendataria por su experiencia o especialización. Sin embargo, estas causas no pueden justificar el recurso a la encomienda, pues se ha comprobado que las entidades encomendatarias han procedido habitualmente al recurso de la subcontratación por no disponer de los medios necesarios para su ejecución (epígrafe 5.2.5).

### **2.1.8. Procedimiento**

23. De los 28 encargos o encomiendas de naturaleza contractual fiscalizados, ocho (29% del total) se han tramitado siguiendo un procedimiento incorrecto: uno como transferencia de financiación, dos como convenios de colaboración, tres como encomiendas de gestión administrativas del artículo 15 LRJAP y PAC y dos como contratos de emergencia. Sin embargo, dado que en todos los casos el objeto a realizar es una prestación de hacer encargada por el departamento competente por razón de la materia a un ente instrumental para su ejecución según las instrucciones dictadas por el encomendante, estas encomiendas deberían haber sido formalizadas como encargos de ejecución a medios propios ajustándose al TRLCSP (epígrafe 5.2.6.1).

24. En relación con las dos encomiendas tramitadas indebidamente como convenios, el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes ha celebrado dos convenios con el Instituto Aragonés de Fomento (IAF) de 1.500 miles de euros cada uno en virtud de los cuales el departamento entrega al IAF los proyectos necesarios para la ejecución de las obras de mejora en carreteras autonómicas y el IAF licita y adjudica los contratos necesarios para la ejecución de las actuaciones. Sin embargo, el crédito le llega al IAF a través del Departamento de Economía y Hacienda. Dado que el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes es el competente para realizar las citadas obras, es el citado departamento el que tenía que haber dispuesto del crédito (en lugar del Departamento de Economía y Empleo) y el que debía haber realizado las obras de forma directa ya que el IAF ni está reconocido como medio propio ni dispone de medios para su ejecución (ha subcontratado el 100% de las obras) (epígrafe 5.2.6.2).

25. En relación con la encomienda tramitada indebidamente como transferencia de financiación, el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y el Instituto Aragonés de Fomento autorizan en el ejercicio 2013 transferencias de financiación a Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA) por importe total de 11.817 miles de euros para la prestación de los servicios de prevención y extinción de incendios forestales. Sin embargo, el departamento conoce, desde el inicio del expediente (enero de 2013), que el presupuesto del dispositivo de prevención y extinción de incendios encargado a SARGA asciende aproximadamente a 14.000 miles de euros (13.589 según previsión inicial de SARGA) y que el gasto aprobado (11.817 miles de euros, importe disponible en el presupuesto) es insuficiente. El abono de las prestaciones encargadas y realizadas sin crédito presupuestario (2.313 miles de euros) se realiza de forma sistemática a través del procedimiento excepcional de reconocimiento de deuda por importes equivalentes al crédito disponible en cada momento en la aplicación presupuestaria adecuada tras las correspondientes modificaciones presupuestarias. Ello provoca que la liquidación final de los servicios realizados en 2013 se apruebe en 2015 (epígrafe 5.2.6.3).

26. En relación con las encomiendas tramitadas indebidamente como contratos de emergencia por importe total de 4.048 miles de euros, no se justifica que concurra alguno de los supuestos taxativos previstos en el artículo 113 TRLCSP para la utilización del régimen excepcional que es la tramitación de emergencia, es decir, un acontecimiento catastrófico, una situación que suponga grave peligro o una necesidad que afecte a la Defensa Nacional (epígrafe 5.2.6.4).

27. Desde un punto de vista presupuestario, la mayoría de las encomiendas analizadas se han imputado al capítulo 6, Inversiones Reales. Sin embargo, en varias encomiendas el citado capítulo no resulta adecuado a la naturaleza del gasto, como prueba el hecho constatado de que, en algunas de ellas, el departamento, lo considera, en la contabilidad financiera, gasto del ejercicio y no lo activa como inmovilizado (epígrafe 5.2.6.5).

### **2.1.9. Control de las encomiendas**

28. Con carácter general no se realiza control por los encomendantes de la contratación externa realizada por los encomendatarios ni los encomendatarios comunican a los encomendantes la subcontratación, como resultaría conveniente (epígrafe 5.2.7).

29. En cuanto al control de la ejecución, en ocho encomiendas de la muestra no se recoge en el régimen de las mismas sistemas de control del departamento encomendante de la ejecución de la encomienda y en quince encomiendas no consta que el encomendante haya realizado el control previsto durante la ejecución o la documentación

justificativa de la encomienda no contiene el detalle necesario que permita su comparación con el presupuesto inicialmente presentado ni consta un informe de la entidad encomendaria explicativo y aclaratorio de los trabajos realizados y su coste (epígrafe 5.2.7).

## **2.2. RECOMENDACIONES**

### **2.2.1. A nivel estatal**

1. Ampliar la regulación de los encargos o encomiendas a medios propios, actualmente contemplada en los artículos 4.1.n) y 24.6 TRLCSP, mediante una norma con rango de ley que defina detalladamente los requisitos y aspectos determinantes del recurso a esta figura, su régimen económico con fijación de criterios homogéneos para el establecimiento de las tarifas, así como los procedimientos aplicables para su tramitación y adecuado seguimiento y control.

Precisar la denominación legal de la figura contractual del encargo de ejecución para evitar las confusiones con las encomiendas de gestión administrativas reguladas en el artículo 15 LRJAP y PAC.

### **2.2.2. De carácter general**

2. Adaptar la regulación legal autonómica de los encargos de ejecución a sociedades mercantiles autonómicas a la legislación estatal básica y extenderla a cualquier encomienda de contenido contractual a entes instrumentales con el fin de evitar la confusión actual existente entre encargos de ejecución a sociedades mercantiles autonómicas (DA 13.º TRLACA) y el resto de encomiendas de contenido contractual a otro tipo de entes instrumentales.

3. Tramitar como encomienda de contenido contractual (artículos 4.1.n) y 24.6 TRLCSP) toda prestación de hacer encargada por un departamento u organismo competente por razón de la materia a un ente instrumental, evitando su indebida tramitación como contrato menor, contrato de emergencia, transferencia de financiación, convenio o encomienda administrativa del artículo 15 LRJAP y PAC.

4. No tramitar como contratos menores los encargos de escasa cuantía a los entes instrumentales que tengan atribuida la condición de medio propio y servicio técnico, pues los citados encargos son negocios excluidos del ámbito de aplicación del TRLCSP.

### **2.2.3. Entidades encomendatarias**

5. Modificar las normas de creación o los estatutos de los entes instrumentales para incluir de forma expresa su condición de medio propio y servicio técnico, siempre y cuando cumplan los requisitos funcionales para serlo, y precisar el régimen de las encomiendas que se les puedan conferir.

6. En relación con Aragonesa de Servicios Telemáticos, aprobar los estatutos, actuar en el ejercicio de sus funciones de forma directa (y no a través de encargos), dejar sin efecto el convenio aprobado en 2002 cuyo contenido no se ajusta al régimen jurídico vigente o, como mínimo, proceder a su revisión y actualización, adaptando su contenido a la regulación vigente tras la entrada en vigor de la LCSP en 2008.

### **2.2.4. Procedimiento de aprobación de las encomiendas**

7. Regular en una disposición de carácter general el procedimiento para la formalización de los encargos a celebrar por los departamentos y organismos públicos a medios propios que contenga normas sobre el contenido de los expedientes, trámites del procedimiento a seguir, régimen de control, tratamiento del IVA, forma de facturar y justificación, o como mínimo dictar instrucciones de servicio de general aplicación sobre estos aspectos.

8. Justificar detalladamente la necesidad de llevar a cabo la encomienda así como la mayor economía y eficiencia de esta forma de provisión de bienes y servicios frente a la contratación de los mismos en el mercado, realizando una evaluación de las distintas alternativas posibles para la realización de la prestación. Al respecto, la Administración debería disponer de datos sobre costes que permitieran el contraste de los precios facturados por las entidades públicas con información externa de mercado, a fin de tomar decisiones eficientes sobre precios de los servicios.

9. Seleccionar el ente instrumental adecuado para la realización de la encomienda asegurándose de que su objeto social comprende las actividades que constituyen el objeto de la encomienda y de que cuenta con medios suficientes para ejecutar por sí mismo el encargo sin necesidad de acudir, de modo relevante, a la subcontratación.

10. Elaborar e incluir en los expedientes un pliego específico que incluya los aspectos jurídicos de la encomienda: régimen jurídico, adscripción de medios humanos y materiales, plazo de ejecución (indicando fecha concreta de inicio), procedimiento para la modificación de la encomienda, condiciones de ejecución, requisitos y limitaciones para la subcontratación, recepción y abono de los servicios, causas y consecuencias de la resolución de la encomienda, justificación, nombramiento de responsable y control. En caso de no considerar conveniente elaborar un pliego específico, incluir todos estos aspectos en el acuerdo de celebración de la encomienda.

11. Recoger expresamente en el acuerdo o resolución de ordenación de la encomienda o en sus pliegos reguladores la posibilidad de subcontratación, incluyendo la previsión de la necesidad de autorización expresa del encomendante previa notificación, y su limitación a prestaciones accesorias de la prestación objeto de encargo.

12. Informar por los Servicios Jurídicos de la Administración los expedientes de encomiendas de contenido contractual.

13. Prestar especial atención a la terminología utilizada en los expedientes evitando términos correspondientes a la contratación, tales como contrato de emergencia o adjudicatario.

### **2.2.5. Retribución de las encomiendas**

14. Aprobar por la Administración de la Comunidad Autónoma tarifas para compensar a cada uno de los entes instrumentales por los costes reales ejecutados con sus medios propios, tras el correspondiente estudio detallado de costes y precios. A tal efecto, los departamentos que tengan adscritas entidades reconocidas como entes instrumentales deberían aprobar un pliego de condiciones económicas aplicable a las encomiendas que contenga como mínimo los siguientes elementos:

- Cuadro de precios que recoja la relación de prestaciones tipo a realizar por la entidad instrumental, la unidad de medida y el coste unitario de realización.
- Modelo de imputación de costes a las prestaciones tipo que comprenda los conceptos de costes y criterios de imputación de los costes a las prestaciones.

15. Detallar en el presupuesto de la encomienda las prestaciones que conlleva la ejecución, desglosadas en unidades de obra y precio unitario de la unidad, así como la valoración separada e individualizada de las prestaciones que la sociedad contratará con terceros. En general, los precios de las encomiendas deberían comprender los siguientes conceptos:

- Coste directo de la mano de obra.
- Costes indirectos tanto de mano de obra de gerencia y administración como de otros gastos de explotación.
- Gastos por contrataciones externas.
- Otros gastos de explotación directamente imputables a la encomienda.

16. Retribuir las encomiendas en función de las unidades realmente ejecutadas de la prestación encomendada.

17. Retribuir las prestaciones subcontratadas por los encomendatarios de acuerdo con el coste real del contrato celebrado por los mismos, sin perjuicio de la inclusión de los gastos de tramitación y gestión que deberían estar debidamente recogidos en una tarifa.

18. Justificar documental y detalladamente por los encomendatarios los precios de determinados componentes de la prestación fijados inicialmente a tanto alzado o «a justificar».

## **3. CONCEPTO DE LAS ENCOMIENDAS DE CONTENIDO CONTRACTUAL**

### **3.1. CONSIDERACIONES PREVIAS, APROXIMACIÓN TERMINOLÓGICA Y REGULACIÓN ACTUAL**

La encomienda contractual (conocida en Derecho comunitario como contratos o servicios *in house providing*, *contrat maison*, encargos directos de gestión o encargos a medios propios) es un instrumento jurídico en virtud del cual un órgano administrativo, un organismo público o una entidad del sector público —encomendante— encarga a un ente instrumental que tiene atribuida la condición de medio propio —encomendatario— la realización de una determinada actividad o prestación cuya aceptación y ejecución resulta obligatoria para la entidad que recibe el encargo sin cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio.

Esta forma de gestión administrativa es una figura que se encuentra entre la actuación directa por parte de la Administración y la contratación externa para la provisión de bienes y servicios y se fundamenta en la capacidad autoorganizativa de la Administración para obtener una mayor eficiencia en los procedimientos de contratación.

El uso de este tipo de encomienda constituye una excepción a las reglas generales del Derecho comunitario en materia contractual, cuya finalidad es garantizar los principios de igualdad, transparencia, no discriminación y concurrencia en los procedimientos de licitación pública. Por ello, esta figura ha sido paulatinamente perfilada por la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en aplicación de las Directivas Comunitarias reguladoras de la contratación pública, lo que, a su vez, ha provocado sucesivas modificaciones de nuestra legislación para adaptarse a las exigencias comunitarias a este respecto. Así, en la actualidad, España debe abordar la transposición de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública por la que se deroga la Directiva 2001/18/CE, si bien la normativa actual debe ya interpretarse de acuerdo con las previsiones de la citada Directiva 2014/24/UE.

El aumento en los últimos años del número de encargos a medios propios como técnica de gestión administrativa contrasta significativamente con su escasa regulación sustantiva.

El núcleo regulador básico de las encomiendas de gestión de contenido materialmente contractual a medios propios se encuentra en los artículos 4.1 n) y 24.6 TRLCSP<sup>1</sup>.

El artículo 4.1 n) TRLCSP excluye del ámbito de aplicación de la Ley los negocios jurídicos en cuya virtud se encargue a una entidad que, conforme a lo señalado en el artículo 24.6, tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del mismo, la realización de una determinada prestación.

El artículo 24.6 TRLCSP denomina encomiendas a los citados negocios jurídicos en cuya virtud un poder adjudicador encarga a una entidad que tiene la condición de medio propio y servicio técnico del mismo, la realización de una determinada prestación<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> El Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público dedica dos extensos artículos a la regulación de los encargos a medios propios personificados.

<sup>2</sup> El Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público denomina a las encomiendas de gestión de contenido materialmente contractual «encargos a medios propios personificados».

En el ámbito autonómico, el legislador aragonés introdujo en la Ley 11/2000, de 27 de diciembre, de medidas en materia de Gobierno y Administración, una nueva disposición adicional (decimotercera) en la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que, bajo el título de «Encargos de ejecución a empresas públicas», regula las encomiendas de carácter contractual conferidas a las sociedades mercantiles autonómicas. Quedan fuera del alcance de dicha regulación las encomiendas a otros entes públicos autonómicos distintos de las sociedades (por ejemplo, a entidades de Derecho público) o a sociedades públicas no autonómicas (por ejemplo, TRAGSA y sus filiales). La DA 13.ª TRLACA establece lo siguiente:

«1. Las empresas públicas cuyo capital pertenezca íntegramente a la Administración de la Comunidad Autónoma, directamente o a través de sus organismos públicos, en el marco de sus estatutos y objeto social, podrán gestionar actuaciones de competencia de los departamentos u organismos públicos de la Administración autonómica, que serán financiadas con cargo a los créditos establecidos en las distintas secciones presupuestarias, de acuerdo con las siguientes condiciones y trámites:

- a) Se formalizarán a través de encargos de ejecución por los titulares de los departamentos y los presidentes o directores de los organismos públicos correspondientes, en los que figurarán los compromisos y obligaciones que asumiera la empresa, así como las condiciones en que se realiza el encargo.
- b) La determinación del importe de la actuación se efectuará según valoración económica definida en el proyecto correspondiente o en el presupuesto técnico de actuación. En ningún caso podrá ser objeto de encargo de ejecución la contratación de suministros.
- c) El pago se efectuará con la periodicidad establecida en el encargo de ejecución y conforme a la actuación efectivamente realizada. No obstante podrá efectuarse un anticipo de hasta el 10% de la primera anualidad correspondiente a cada encargo de ejecución, de acuerdo con lo establecido en la letra b) de este apartado.
- d) Los gastos generales y corporativos de la empresa podrán ser imputados al coste de las actuaciones encargadas hasta un máximo del 5,5% de dicho coste.
- e) En las actuaciones financiadas con fondos de la Unión Europea, deberá asegurarse la elegibilidad de estos gastos, de acuerdo con lo establecido en la normativa comunitaria.

2. Las empresas definidas en el apartado anterior no podrán participar en los procedimientos para la adjudicación de los contratos convocados por la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la que son medio propio. No obstante, cuando no concurra ningún licitador, podrá encargarse a la empresa la ejecución de la actividad objeto de licitación pública.»

Esta regulación especial aragonesa de la DA 13.ª TRLACA es previa a la promulgación de la LCSP y no recoge algunos aspectos esenciales exigidos por esta ley en el art. 24.6 para poder realizar sin infracción del ordenamiento jurídico encargos a medios propios obviando la aplicación de la normativa sobre contratos públicos. En concreto, la LCSP regula los requisitos materiales que debe reunir la entidad encomendaria para poder ser considerada medio propio (a saber, que el poder adjudicador debe ejercer sobre la entidad que recibe el encargo un control análogo al que despliega sobre sus propios servicios y que la entidad adjudicataria debe realizar la parte esencial de su actividad para aquella) y exige que la declaración de medio propio se contenga expresa y formalmente en la norma de creación o los estatutos de la sociedad encomendaria, aspectos todos ellos omitidos en la disposición aragonesa. No obstante, el art. 24.6 del vigente TRLCSP tiene naturaleza de legislación básica estatal, de conformidad con lo previsto en la disposición final segunda del citado cuerpo legal, y, en consecuencia, resulta de aplicación general para todas las Administraciones Públicas, incluida lógicamente la de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus organismos y entidades dependientes. Por lo tanto, en el caso de la Administración aragonesa, cuando se formalicen encargos de ejecución a empresas públicas autonómicas se deberán aplicar integradamente tanto las previsiones legales básicas del art. 24.6 TRLCSP como las de desarrollo que se contienen en la DA 13.ª TRLACA, que no han resultado desplazadas por aquellas.

Con respecto a las entidades de Derecho público, un convenio de colaboración suscrito por la Administración de la CAA y la entidad Aragonesa de Servicios Telemáticos, formalizado el 28 de noviembre de 2002, regula las relaciones entre ambas entidades en orden a la ejecución por dicha entidad de las compras, inversiones y servicios de titularidad de la Administración.

Por último, en materia de publicidad, el artículo 8 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (con entrada en vigor el 14 de diciembre de 2014) prevé que tanto los encomendantes como los encomendatarios deben publicar las encomiendas de gestión que firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma<sup>3</sup>.

### **3.2. DIFERENCIA CON LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVAS DEL ART. 15 LRJAP Y PAC**

La regulación de la figura de las encomiendas de gestión entre órganos y entidades administrativas se encuentra recogida en el artículo 15 LRJAP y PAC, dentro de la ordenación de los principios generales y reglas para el ejercicio de las competencias de los órganos administrativos, que prevé que la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las entidades de Derecho público puede ser encomendada a otros órganos o entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

<sup>3</sup> El artículo 17 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, prevé que las Administraciones Públicas deben dar publicidad a los encargos de ejecución a medios propios, con indicación de su objeto, duración, presupuesto, compensaciones tarifarias y las contrataciones que dichos medios propios realicen, con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para las adjudicaciones e importe de las mismas. Asimismo, prevé que deben indicar anualmente el porcentaje de actividad realizada por el medio propio a favor de los entes de control.

Ni el TRLCSP ni ninguna otra norma ha resuelto el problema de la diferenciación entre el tipo de encomiendas de gestión puramente administrativas previstas en el citado artículo 15 LRJAP y PAC y las encomiendas de contenido materialmente contractual reguladas en la legislación de los contratos públicos.<sup>4</sup>

El ámbito material del artículo 15 LRJAP y PAC comprende, inicialmente, tanto las relaciones jurídicas cuyo objeto no está integrado por prestaciones propias de los contratos administrativos como los negocios jurídicos referidos a prestaciones de contenido contractual desde el punto de vista del TRLCSP. Sin embargo, tras la promulgación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector público, el citado artículo 15 LRJAP y PAC ha de entenderse modificado en el sentido de que este precepto ya no puede aplicarse a las encomiendas de contenido materialmente contractual, es decir, a las encomiendas que tengan por objeto la realización de una prestación propia de un contrato de obras, suministro o de servicios a cambio de una contraprestación económica.

De este modo lo ha entendido la Abogacía General del Estado, en la Circular 6/2009, que llega a la conclusión de que los problemas que genera la incompatibilidad de los dos regímenes jurídicos, a causa de un conflicto positivo entre las dos normas jurídicas que regulan la misma figura con requisitos diferentes, debe resolverse, básicamente, aplicando los principios generales del Derecho de ley posterior y ley especial. Así, cuando la encomienda entre entes, organismos y entidades de una misma Administración ligados por una relación de dependencia recae sobre actividades que no constituyen objeto de un contrato regulado en el TRLCSP, en nada se verán afectas por él. Por el contrario, si recae sobre un objeto propio de un contrato, la regulación de la LRJAP y PAC debe ceder ante lo dispuesto en el TRLCSP (artículos 4 y 24.6).

Un encargo de contenido materialmente contractual entre entes, organismos y entidades de una misma Administración ligados por una relación de dependencia debe realizarse de conformidad con los artículos 4.1 n) y 24.6 TRLCSP, es decir, deben cumplirse los requisitos que exige el artículo 24.6 TRLCSP. En caso de que no se cumplan, no se podrá llevar a cabo el encargo por esta vía ni, obviamente, por la vía del artículo 15 LRJAP y PAC.

Por otra parte, las encomiendas de gestión del artículo 15 LRJAP y PAC solo caben entre órganos administrativos o entes de derecho público, con exclusión, por tanto, de las personificaciones jurídico-privadas, aunque formen parte del sector público.

Otra diferencia entre la figura regulada en la LRJAP y PAC y la figura regulada en el TRLCSP es que ésta última constituye, por definición, un mandato obligatorio, debido a la inexistencia de voluntad propia y autónoma de quien recibe el encargo respecto de quien lo ordena, lo que les acerca a un negocio jurídico «unilateral» (que no, por tanto, bilateral), que parece del todo incompatible con la naturaleza de la encomienda administrativa del artículo 15 LRJAP y PAC.

Por último, las encomiendas de gestión previstas en el artículo 15 LRJAP y PAC presentan unas características formales particulares, que no son extrapolables a los negocios jurídicos del artículo 4.1 n) TRLCSP.

### **3.3. PROBLEMAS DERIVADOS DE LA REGULACIÓN ACTUAL**

Ni el TRLCSP ni ninguna otra norma ha establecido de forma expresa la sujeción de las encomiendas de contenido materialmente contractual a medios propios a concretos procedimientos para su tramitación. Dicha indefinición sitúa a los gestores que han de preparar, tramitar y controlar la ejecución de estas encomiendas en una situación difícilmente compatible con la seguridad jurídica que debe predicarse de la actuación de los poderes públicos, como ha podido constatar la Cámara de Cuentas en el curso de los trabajos de fiscalización.

La ausencia de un cuerpo legal regulador de los encargos a medios propios, la confusión en la denominación con la figura del artículo 15 LRJAP y PAC, la limitación de la regulación de los encargos de ejecución en la DA 13.ª TRLACA a las sociedades mercantiles autonómicas (olvidando al resto de entes), la regulación de los encargos a Aragonesa de Servicios Telemáticos en un convenio que no ha sido revisado desde su aprobación en 2002 y que no se ajusta a lo dispuesto en la normativa contractual promulgada con posterioridad a su formalización y la falta de adaptación de la normativa autonómica y de la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón al nuevo régimen de los medios propios surgido tras la entrada en vigor de la LCSP ha provocado una falta de homogeneidad general en la tramitación administrativa de las encomiendas de contenido contractual, desarrollando cada departamento su propio procedimiento en función del encomendatario, siendo muchas de las deficiencias observadas en el presente informe consecuencia de la inexistencia de una regulación adecuada y suficiente claramente delimitadora del objeto, requisitos, procedimiento, controles y responsabilidades de las encomiendas a medios propios.

Por otra parte, el hecho de que las encomiendas ordenadas a medios propios se encuentren reguladas dentro del TRLCSP y de que su objeto material tenga un contenido prestacional característico de los contratos (realización de obras, prestación de servicios y suministro de bienes) ha provocado cierta confusión en la forma del encargo ya que en ocasiones más parece un acuerdo de voluntades que un mandato que una entidad (encomendante) imparte a otra (encomendataria) que tiene carácter instrumental respecto de aquélla. Esto sucede, por ejemplo, en las encomiendas a la entidad Aragonesa de Servicios Telemáticos.

## **4. ANÁLISIS GENERAL DE LAS ENCOMIENDAS CELEBRADAS POR LOS DEPARTAMENTOS Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA**

Con el fin de determinar los órganos y expedientes de los encargos tramitados susceptibles de ser fiscalizados, la Cámara de Cuentas solicitó a los departamentos y organismos autónomos de la Administración de la Comunidad

<sup>4</sup> El artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (con entrada en vigor el 2 de octubre de 2016) prevé que las encomiendas de gestión no pueden tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico ha de ajustarse a lo previsto en ésta.

Autónoma de Aragón la remisión de relaciones certificadas comprensivas de todas las encomiendas de gestión formalizadas por los distintos órganos y unidades administrativas en el ejercicio 2013, que certificaron haber formalizado 132 encargos a medios propios en dicho ejercicio, por importe de 29.677 miles de euros. Posteriormente, la Cámara de Cuentas solicitó la confirmación de estos datos a las entidades encomendatarias identificadas por los departamentos que declararon haber recibido en el ejercicio 2013, al menos, 168 encomiendas, por un importe total de 36.513 miles de euros, esto es, un 28% más de encargos que los certificados por las entidades adjudicadoras. Entre las no comunicadas por las entidades encomendantes destacan las 11 encomiendas formalizadas por los organismos autónomos con Aragonesa de Servicios Telemáticos, no consideradas por aquéllas encomiendas sino encargos derivados de un Convenio aprobado el 17 de septiembre de 2002. De todo lo anterior se deduce la falta de solvencia de la comunicación inicial de la Administración, el inadecuado registro por la Administración de las encomiendas formalizadas y la confusión existente en la Administración de la CAA respecto al concepto de encomiendas de carácter contractual.

El detalle del número de encomiendas formalizadas en el ejercicio 2013 se muestra en el siguiente cuadro.

Administración de la CAA	Nº encomiendas	%	Presupuesto aprobado	%
Departamentos	157	93,45	35.914	98,36
Organismos autónomos	11	6,55	598	1,64
<b>Total general</b>	<b>168</b>	<b>100,00</b>	<b>36.513</b>	<b>100,00</b>

La relación de las encomiendas contractuales formalizadas en 2013 sobre el número total de contratos celebrados en dicho ejercicio se muestra en el siguiente cuadro:

Administración de la CAA	Número	%	Presupuesto aprobado	%
Encomiendas	168	6,91	36.513	11,75
Contratos	2.262	93,09	274.145	88,25
<b>Total general</b>	<b>2.430</b>	<b>100,00</b>	<b>310.657</b>	<b>100,00</b>

El detalle por departamento y organismo autónomo, del número e importe de las encomiendas celebradas es el siguiente:

Administración de la CAA	Nº encomiendas	%	Presupuesto aprobado	%
<b>Departamentos</b>	<b>157</b>	<b>93,45</b>	<b>35.914</b>	<b>98,36</b>
Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	68	40,48	26.748	73,26
Economía y Empleo	9	5,36	87	0,24
Educación, Universidad, Cultura y Deporte	10	5,95	1.406	3,85
Hacienda y Administración Pública	9	5,36	1.021	2,80
Industria e Innovación	10	5,95	991	2,71
Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes	19	11,31	3.542	9,70
Política Territorial e Interior	12	7,14	456	1,25
Presidencia y Justicia	19	11,31	1.653	4,53
Sanidad, Bienestar Social y Familia	1	0,60	10	0,03
<b>Organismos autónomos</b>	<b>11</b>	<b>6,55</b>	<b>598</b>	<b>1,64</b>
Instituto Aragonés de Empleo	4	2,38	97	0,27
Instituto Aragonés de la Juventud	2	1,19	50	0,14
Instituto Aragonés de Servicios Sociales	1	0,60	0	0,00
Instituto Aragonés de la Mujer				
Servicio Aragonés de Salud	4	2,38	450	1,23
<b>Total general</b>	<b>168</b>	<b>100,00</b>	<b>36.513</b>	<b>100,00</b>

Nota 1. Se han incluido tres convenios en el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes, un convenio en el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte y un convenio en el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, todos ellos suscritos con el Instituto Aragonés de Fomento (IAF) que, aun no habiendo sido tramitados como encomiendas, dado que su objeto es contractual, deberían haber sido objeto de una encomienda. En el ejercicio 2014, el mismo objeto ha sido ya tramitado como encomienda por el Departamento.

Nota 2. En el Departamento de Economía y Empleo se han incluido 3 contratos menores suscritos con Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA) que deberían haber sido objeto de una encomienda.

De su análisis se extrae lo siguiente:

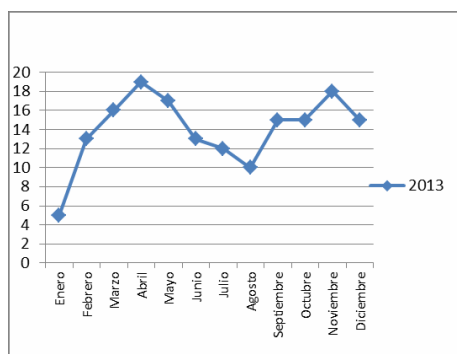
- El Departamento que ha celebrado mayor número de encomiendas es el de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (68 encomiendas por importe total de 26.748 miles de euros, que suponen respectivamente el 40% del número total de encomiendas celebradas y el 73% del importe total).

- El Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en el ejercicio 2013 ha celebrado 92 contratos por importe total de 14.231 miles de euros (según consta en la relación anual de contratos certificada enviada a la Cámara de Cuentas) y 68 encomiendas de carácter contractual por importe total de 26.748 miles de euros; esto es, las encomiendas han supuesto el 42% del total de las adjudicaciones de obras, servicios y suministros por contratos y encargos en el ejercicio y el 65% del importe total.

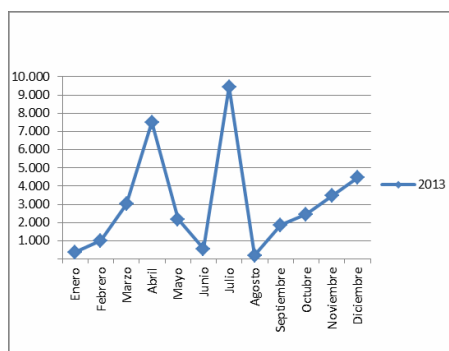
La celebración de las encomiendas se ha realizado a lo largo del ejercicio 2013, tal y como se representa en los gráficos siguientes:

### Secuencia temporal de las encomiendas

Por número



Por importe



En el mes de julio se han formalizado encomiendas por 9.442 miles de euros (el mayor importe de todo el ejercicio); entre otras, se han formalizado la encomienda para la prestación del servicio de extinción de incendios forestales por importe de 4.308 miles de euros (tramitada como transferencia de financiación) y la encomienda para las obras en infraestructuras forestales por daños provocados por las inundaciones en los Pirineos (Provincia de Huesca) por importe de 3.013 miles de euros (tramitada como contrato de emergencia). Las citadas encomiendas se analizan respectivamente en los epígrafes 5.2.6.3 y 5.2.6.4.

De las 168 encomiendas, 151 han sido formalizadas con entidades de Derecho público, sociedades mercantiles y fundaciones autonómicas y 17 con sociedades mercantiles estatales. El detalle se muestra en el siguiente cuadro.

Encomendatarios	Nº encomiendas	%	Presupuesto aprobado	%
<b>Entidades de Derecho público</b>	<b>85</b>	<b>50,60</b>	<b>12.029</b>	<b>32,94</b>
Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST)	76	45,24	4.386	12,01
Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (CITA)	3	1,79	1.030	2,82
Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud	1	0,60	10	0,03
Instituto Aragonés de Fomento	5	2,98	6.602	18,08
<b>Sociedades mercantiles autonómicas</b>	<b>64</b>	<b>38,10</b>	<b>21.300</b>	<b>58,34</b>
Expo Zaragoza Empresarial, S.A.	6	3,57	955	2,61
Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental S.L.U. (SARGA)	58	34,52	20.345	55,72
<b>Fundaciones de la CAA</b>	<b>2</b>	<b>1,19</b>	<b>45</b>	<b>0,12</b>
Fundación Aragonesa para el Desarrollo de la Observación de la Tierra (FADOT)	2	1,19	45	0,12
<b>Sociedades mercantiles estatales</b>	<b>17</b>	<b>10,12</b>	<b>3.139</b>	<b>8,60</b>
Empresa de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA)	11	6,55	2.966	8,12
Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A. (TRAGSATEC)	6	3,57	173	0,47
<b>Total general</b>	<b>168</b>	<b>100,00</b>	<b>36.513</b>	<b>100,00</b>

De su análisis se extrae lo siguiente:

- Las entidades con las que los departamentos y organismos autónomos han celebrado más encomiendas son las entidades de Derecho público (85 encomiendas por importe total de 12.029 miles de euros) y las sociedades mercantiles autonómicas (64 encomiendas por importe total de 21.300 miles de euros). Destacan la entidad Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST) y la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA) con 76 y 58 encomiendas respectivamente, por importes de 4.386 y 20.345 miles de euros (68% del importe total de las encomiendas).
- Los departamentos han celebrado 17 encomiendas por importe total de 3.139 miles de euros (9% del importe total de las encomiendas) con sociedades mercantiles estatales del grupo TRAGSA. El departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente ha celebrado 13 de las citadas 17 encomiendas (que suponen el 97% del importe total).

El detalle, por departamento y organismo, de las encomiendas agrupadas por tipo de encomendatario se muestra en el siguiente cuadro.

Encomendante	Encomendatario	Número	Presupuesto aprobado
<b>Departamentos</b>			
Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	Entidades de Derecho público	9	3.808
	Sociedades mercantiles autonómicas	46	19.893
	Sociedades mercantiles estatales	13	3.047
Economía y Empleo	Entidades de Derecho público	6	65
	Sociedades mercantiles autonómicas	3	22
Educación, Universidad, Cultura y Deporte	Entidades de Derecho público	9	967
	Sociedades mercantiles autonómicas	1	439
Hacienda y Administración Pública	Entidades de Derecho público	9	1.021
Industria e Innovación	Entidades de Derecho público	8	939
	Sociedades mercantiles autonómicas	1	32
	Fundaciones de la CAA	1	20
Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes	Entidades de Derecho público	11	3.201
	Sociedades mercantiles autonómicas	7	315
	Sociedades mercantiles estatales	1	26
Política Territorial e Interior	Entidades de Derecho público	8	364
	Fundaciones de la CAA	1	25
	Sociedades mercantiles estatales	3	67
Presidencia y Justicia	Entidades de Derecho público	13	1.054
	Sociedades mercantiles autonómicas	6	599
Sanidad, Bienestar Social y Familia	Entidades de Derecho público	1	10
<b>Organismos autónomos</b>			
Instituto Aragonés de Empleo	Entidades de Derecho público	4	97
Instituto Aragonés de la Juventud	Entidades de Derecho público	2	50
Instituto Aragonés de Servicios Sociales	Entidades de Derecho público	1	
Servicio Aragonés de Salud	Entidades de Derecho público	4	450
<b>Total general</b>		<b>168</b>	<b>36.513</b>

A continuación se muestra el detalle de las encomiendas celebradas en el ejercicio 2013 agrupadas por tipo de prestación.

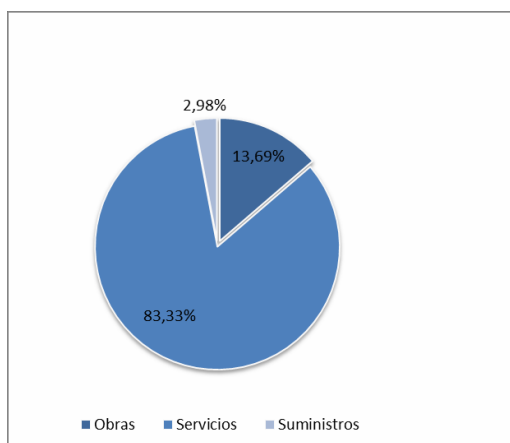
Tipo de prestación	Nº encomiendas	%	Presupuesto aprobado	%
Obras	23	13,69	12.268	33,60
Servicios	140	83,33	23.371	64,01
Suministros	5	2,98	873	2,39
<b>Total</b>	<b>168</b>	<b>100,00</b>	<b>36.513</b>	<b>100,00</b>

El 83,33% de las encomiendas celebradas por la Administración (140 encomiendas que suponen el 64,01% del importe total) son prestaciones de servicios, el 13,69% de las encomiendas (23 encomiendas que suponen el 33,60% del importe total) son prestaciones de obras y el 2,98% de las encomiendas (5 encomiendas que suponen el 2,39% del importe total) son prestaciones de suministros.

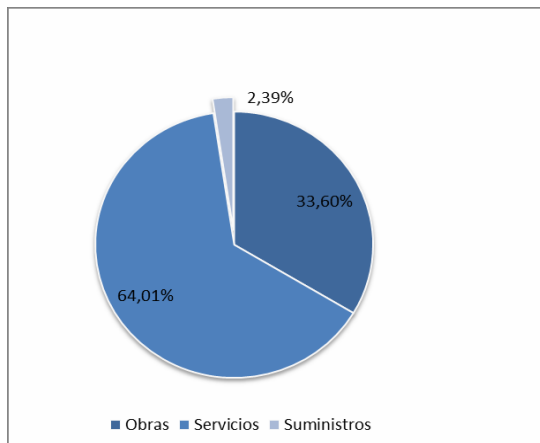
Los siguientes gráficos muestran la importancia relativa de cada tipo de prestación de las encomiendas.

### Distribución según el tipo de prestación

**Por número**



**Por importe**



El detalle, por departamento y organismo, de las encomiendas agrupadas por tipo de prestación se muestra en el siguiente cuadro:

Encomendante	Tipo de prestación	Número	Presupuesto aprobado
<b>Departamentos</b>			
Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	Obras	15	7.483
	Servicios	53	19.266
Economía y Empleo	Servicios	9	87
Educación, Universidad, Cultura y Deporte	Obras	2	1.316
	Servicios	7	21
	Suministros	1	68
Hacienda y Administración Pública	Servicios	9	1.021
Industria e Innovación	Servicios	10	991
Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes	Obras	2	3.000
	Servicios	17	542
Política Territorial e Interior	Servicios	11	431
	Suministros	1	25
Presidencia y Justicia	Obras	4	470
	Servicios	14	850
	Suministros	1	333
Sanidad, Bienestar Social y Familia	Servicios	1	10
<b>Organismos autónomos</b>			
Instituto Aragonés de Empleo	Servicios	4	97
Instituto Aragonés de la Juventud	Servicios	2	50
Instituto Aragonés de Servicios Sociales	Servicios	1	0
Servicio Aragonés de Salud	Servicios	2	4
	Suministros	2	446
<b>Total general</b>		<b>168</b>	<b>36.513</b>

Es de destacar que el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en el ejercicio 2013 ha celebrado 11 contratos de obras por importe total de 9.682 miles de euros, 60 contratos de servicios por importe total de 2.964 miles de euros (según consta en la relación anual de contratos certificada a la Cámara de Cuentas), 15 encomiendas para la ejecución de obras por importe total de 7.483 miles de euros y 53 encomiendas de servicios por importe de 19.266 miles de euros; esto es, las encomiendas de obras han supuesto el 58% del total de las adjudicaciones de obras y el 43% de su importe total y las encomiendas de servicios el 47% del total de las adjudicaciones de servicios y el 87% de su importe total.

## 5. ANÁLISIS DE EXPEDIENTES CONCRETOS DE ENCOMIENDAS

### 5.1. SELECCIÓN DE LA MUESTRA

Con objeto de verificar el cumplimiento de la normativa aplicable en las encomiendas de contenido materialmente contractual formalizadas en el ejercicio 2013, la Cámara de Cuentas de Aragón, de entre las encomiendas comunicadas inicialmente a la misma, ha seleccionado una muestra representativa.

La selección de la citada muestra se ha realizado utilizando criterios cuantitativos y cualitativos, para poder incluir en la muestra a todos los departamentos y organismos que han celebrado encomiendas, a todos los encomendatarios y a todas las modalidades de prestación. No obstante, como los organismos autónomos no comunicaron inicialmente la formalización de encomiendas (y la información procedente de los encomendatarios se obtuvo posteriormente a la selección de la muestra), no se han incluido en la muestra encomiendas encargadas por éstos.

El detalle de la muestra se contiene en el cuadro del ANEXO 1.

La muestra de encomiendas seleccionada representa el 16,67% del número de encomiendas celebradas y el 52,56% del importe total adjudicado, tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

Administración de la CAA	Nº encomiendas			Presupuesto aprobado		
	Universo	Muestra	% Muestra s/ universo	Universo	Muestra	% Muestra s/ universo
Departamentos	157	28	17,83	35.914	19.191	53,44
Organismos autónomos	11			598		
<b>Total general</b>	<b>168</b>	<b>28</b>	<b>16,67</b>	<b>36.513</b>	<b>19.191</b>	<b>52,56</b>

La muestra de encomiendas contiene encomiendas celebradas por todos los departamentos encomendantes, según el siguiente detalle:

	Nº encomiendas			Presupuesto aprobado		
	Universo	Muestra	% Muestras/ universo	Universo	Muestra	% Muestras/ universo
<b>Departamentos</b>	<b>157</b>	<b>28</b>	<b>17,83</b>	<b>35.914</b>	<b>19.191</b>	<b>53,44</b>
Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	68	13	19,12	26.748	13.814	51,65
Economía y Empleo	9	1	11,11	87	35	39,75
Educación, Universidad, Cultura y Deporte	10	1	10,00	1.406	439	31,21
Hacienda y Administración Pública	9	1	11,11	1.021	807	79,02
Industria e Innovación	10	2	20,00	991	82	8,33
Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes	19	3	15,79	3.542	3.049	86,09
Política Territorial e Interior	12	3	25,00	456	313	68,55
Presidencia y Justicia	19	3	15,79	1.653	642	38,82
Sanidad, Bienestar Social y Familia	1	1	100,00	10	10	100,00
<b>Organismos autónomos</b>	<b>11</b>			<b>598</b>		
Instituto Aragonés de Empleo	4			97		
Instituto Aragonés de la Juventud	2			50		
Instituto Aragonés de Servicios Sociales	1			0		
Servicio Aragonés de Salud	4			450		
<b>Total general</b>	<b>168</b>	<b>28</b>	<b>16,67</b>	<b>36.513</b>	<b>19.191</b>	<b>52,56</b>

La muestra de encomiendas contiene encomiendas encargadas a todos los encomendatarios comunicados por la entidad fiscalizada.

Encomendatarios	Nº encomiendas			Presupuesto aprobado		
	Universo	Muestra	% Muestras/ universo	Universo	Muestra	% Muestras/ universo
<b>Entidades de Derecho público</b>	<b>85</b>	<b>11</b>	<b>12,94</b>	<b>12.029</b>	<b>4.718</b>	<b>39,23</b>
Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST)	76	7	9,21	4.386	1.658	37,81
Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (CITA)	3	1	33,33	1.030	50	4,85
Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud	1	1	100,00	10	10	100,00
Instituto Aragonés de Fomento	5	2	40,00	6.602	3.000	45,44
<b>Sociedades mercantiles autonómicas</b>	<b>64</b>	<b>12</b>	<b>18,75</b>	<b>21.300</b>	<b>11.783</b>	<b>55,32</b>
Expo Zaragoza Empresarial, S.A.	6	2	33,33	955	664	69,58
Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental S.L.U. (SARGA)	58	10	17,24	20.345	11.119	54,65
<b>Fundaciones de la CAA</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>50,00</b>	<b>45</b>	<b>20</b>	<b>43,82</b>
Fundación Aragonesa para el Desarrollo de la Observación de la Tierra (FADOT)	2	1	50,00	45	20	43,82
<b>Sociedades mercantiles estatales</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>23,53</b>	<b>3.139</b>	<b>2.670</b>	<b>85,04</b>
Empresa de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA)	11	2	18,18	2.966	2.562	86,36
Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A. (TRAGSATEC)	6	2	33,33	173	108	62,36
<b>Total general</b>	<b>168</b>	<b>28</b>	<b>16,67</b>	<b>36.513</b>	<b>19.191</b>	<b>52,56</b>

El cuadro siguiente muestra la composición de la muestra según el tipo de prestación a realizar:

Tipo de prestación	Nº encomiendas			Presupuesto aprobado		
	Universo	Muestra	% Muestras/ universo	Universo	Muestra	% Muestras/ universo
Obras	23	8	34,78	12.268	10.274	83,74
Servicios	140	18	12,86	23.371	8.558	36,62
Suministros	5	2	40,00	873	359	41,06
<b>Total general</b>	<b>168</b>	<b>28</b>	<b>16,67</b>	<b>36.513</b>	<b>19.191</b>	<b>52,56</b>

## 5.2. FISCALIZACIÓN DE LAS ENCOMIENDAS INCLUIDAS EN LA MUESTRA

La revisión ha consistido en comprobar si la tramitación de las encomiendas se ajusta a la normativa aplicable, tanto en su preparación como en su ejecución.

El resultado de la fiscalización se presenta con la siguiente estructura:

- Análisis de los elementos subjetivos (encomendantes y encomendatarios).
- Análisis de la disponibilidad por los encomendatarios de medios propios para la ejecución de las encomiendas.
- Análisis del objeto de la encomienda, con especial atención a su adecuación al objeto social del encomendatario, a si incluye el ejercicio de potestades públicas y a su suficiente determinación.
- Análisis de las tarifas o retribuciones al encomendatario.
- Justificación del empleo de la figura de la encomienda.
- Análisis del procedimiento y la tramitación de las encomiendas.
- Análisis del seguimiento y control de la ejecución de las encomiendas.

## 5.2.1. Análisis de los elementos subjetivos

### 5.2.1.1. Entidad encomendante

El artículo 4.1.n) TRLCSP no contiene precisión alguna sobre el sujeto encomendante y el artículo 24.6 TRLCSP referido al régimen de los encargos de ejecución se refiere a los poderes adjudicadores (tengan o no carácter de Administración) como entidades encomendantes. Por lo tanto, todo poder adjudicador a los efectos del artículo 3 TRLCSP, puede ser entidad encomendante<sup>5</sup>, condición que concurre en todas las entidades de la muestra seleccionada que han conferido encargos a medios propios.

### 5.2.1.2. Entidad encomendaria

Con carácter previo a la regulación española de los encargos a medios propios en la LCSP, la jurisprudencia comunitaria había establecido los requisitos para poder excluir del ámbito de la contratación pública los contratos a medios propios o servicios *in house providing*, por considerarlos una forma de autoprovisión de la entidad adjudicadora o una técnica de organización o gestión en la que los poderes adjudicadores utilizan medios propios dotados de personalidad jurídica para satisfacer sus necesidades, en lugar de acudir al mercado. Esta doctrina jurisprudencial se inicia con la Sentencia del TJUE de 18 de noviembre de 1999 (Asunto C-107/98, «Sentencia Teckal»<sup>6</sup>), que establece los dos requisitos acumulativos que deben concurrir para que la presunción de existencia de contrato quede desvirtuada, que son que el encargo debe formalizarse entre una entidad adjudicadora y una entidad formalmente distinta de ella pero sobre la que ejerce un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios, de tal modo que el proveedor no tiene frente al poder adjudicador auténtica autonomía decisoria, por lo que no existiría voluntad contractual, y, además, la entidad proveedora debe realizar la parte esencial de su actividad con el ente o los entes que lo controlan.

En el derecho positivo español, el artículo 24.6 TRLCSP establece que pueden ser entidades encomendarias los entes, organismos y entidades del sector público incluidas, consecuentemente, las empresas y las fundaciones pertenecientes a dicho sector en los que concurren acumulativamente las siguientes condiciones:

- Que el poder adjudicador que realiza el encargo ostente sobre el organismo o entidad del sector público que lo recibe un control análogo al que puede ejercer sobre sus propios servicios<sup>7</sup>. Entre la entidad matriz y la instrumental debe existir una relación de mando, en virtud de la cual, por la primera se ordena a la instrumental actuar en un sentido determinado, recibiendo ésta última tal imposición, limitándose a tomar cuenta de la misma para su cumplimiento, de tal modo que el proveedor no tiene, frente al poder adjudicador, auténtica autonomía desde el punto de vista decisorio, por lo que no existiría una voluntad contractual. Esta condición implica una dependencia estructural y un control efectivo de manera que las tareas que se encomiendan al ente instrumental no se gestionarían de modo distinto si las hubiera acometido el propio ente dominante.
- Que el organismo o entidad destinatario del encargo realice la parte esencial de su actividad para el poder o los poderes adjudicadores en cuestión<sup>8</sup>. Es decir, la entidad, tal y como manifestó la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la CAA en su Informe 1/2007, de 8 de marzo, «debe realizar su actividad en provecho de quien le realiza el encargo o encomienda. Si la exención del ámbito de la contratación pública se basa en que el contrato *in house* no es sino una forma de autoprovisión por parte de la entidad adjudicadora, tal exención pierde su sentido si el ente instrumental se dedica a proveer también a otros operadores públicos y privados como cualquier otro agente del mercado. Dicho de otro modo, esta actuación revelaría que ese ente es algo más que un medio propio con personalidad diferenciada por lo que deberían aplicarse las Directivas comunitarias». No es un obstáculo que la actividad se realice para varios poderes adjudicadores.

5 El artículo 33 del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público prevé la posibilidad de encargos de entidades pertenecientes al sector público que no tengan la consideración de poder adjudicador a medios propios personificados.

6 Sentencia TECKAL que resuelve el recurso interpuesto por la sociedad Teckal contra la adjudicación directa de la gestión del servicio de suministro de combustible a edificios municipales realizada por el Ayuntamiento de Viano (República de Italia) a una mancomunidad de municipios, entre ellos el de Viano, para la gestión de los servicios de energía y medio ambiente.

7 El artículo 32 del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público prevé que se entiende que el poder adjudicador ostenta el citado control, cuando él mismo o bien otro u otros poderes adjudicadores o personas jurídicas controlados por el primero pueden conferirle encargos que sean de ejecución obligatoria para el ente destinatario del encargo por así establecerlo los estatutos o el acto de creación, de manera que exista una unidad de decisión entre ellos, de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el ente que realiza el encargo.

8 El artículo 12.1 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública (pendiente de transposición, si bien la normativa actual debe ya interpretarse según sus previsiones) y el artículo 32 del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público exigen que más del 80% de las actividades del ente destinatario del encargo se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por el poder adjudicador que hace el encargo y que lo controla o por otras personas jurídicas controladas del mismo modo por la entidad que hace el encargo. A estos efectos, para calcular el 80% de las actividades del ente destinatario del encargo se tomarán en consideración el promedio del volumen global de negocios, los gastos soportados por los servicios prestados al poder adjudicador en relación con la totalidad de los gastos en que haya incurrido el medio propio por razón de las prestaciones que haya realizado a cualquier entidad, u otro indicador alternativo de actividad que sea fiable, y todo ello referido a los tres ejercicios anteriores al de formalización del encargo. El artículo 32.4 del citado Anteproyecto regula también los medios propios personificados respecto de dos o más poderes adjudicadores que sean independientes entre sí.

- Que la norma de creación de la entidad o sus estatutos recojan la condición de medio propio y servicio técnico de la entidad y determinen las entidades respecto de las cuales tienen esta condición<sup>9</sup>, siempre que el medio propio cumpla los dos requisitos funcionales citados anteriormente para serlo.
- Específicamente, si el encargo se realiza a una sociedad, que la totalidad de su capital sea de titularidad pública.<sup>10</sup>

Cuando se dan las expresadas condiciones de fondo, aunque formalmente pueda predicarse, en el plano del derecho interno, que coexisten dos entidades con personalidad jurídica diferente, materialmente existe identidad de sujetos, lo que a efectos de la doctrina comunitaria de la autocontratación, exime de aplicar la normativa contractual a sus relaciones. No existe el elemento esencial del contrato, como es la libre confluencia de dos voluntades diferenciadas que persiguen la satisfacción de intereses jurídicos y económicos distintos, sino un mandato de una entidad, encomendante, a otra, encomendataria, que tiene carácter instrumental respecto de aquélla.

Esta técnica de las encomiendas o encargos contractuales constituye una excepción a la aplicación de la normativa contractual. En consecuencia, requiere una interpretación estricta, correspondiendo la carga de la prueba de que existen realmente las circunstancias excepcionales que justifican la excepción a quien pretenda utilizarla.

La muestra seleccionada contiene encomiendas celebradas con nueve encomendatarios. La Cámara de Cuentas ha analizado si en los mismos concurren las condiciones recogidas en el artículo 24.6 TRLCSP para poder ostentar la condición de encomendatario.

En cuanto al requisito de que el organismo o entidad destinatario del encargo realice la parte esencial de su actividad para el poder o los poderes adjudicadores en cuestión, la Cámara de Cuentas, en la línea de lo previsto en el artículo 12.1 de la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, ha calculado el porcentaje del volumen global de negocio del ejercicio 2013 (o de ingresos de explotación) de los encomendatarios que proviene de la Administración de la CAA o de entes dependientes de la misma, que se muestra en el siguiente cuadro:

Encomendatarios	Total Ingresos encomendatario	Ingresos totales procedentes de la CAA		Ingresos procedentes de encomiendas de la CAA	
		Importe	%	Importe	%
<b>Entidades de Derecho público</b>	<b>94.622</b>	<b>88.659</b>	<b>93,70</b>	<b>12.568</b>	<b>13,28</b>
Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST)	21.725	21.693	99,85	5.199	23,93
Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (CITA)	9.798	8.863	90,46	359	3,67
Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud	8.683	3.690	42,50	10	0,12
Instituto Aragonés de Fomento	54.415	54.413	100,00	6.999	12,86
<b>Sociedades mercantiles autonómicas</b>	<b>76.130</b>	<b>57.656</b>	<b>75,73</b>	<b>38.832</b>	<b>51,01</b>
Expo Zaragoza Empresarial, S.A.	10.861	5.752	52,96	396	3,64
Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental S.L.U. (SARGA)	65.268	51.904	79,52	38.436	58,89
<b>Fundaciones de la CAA</b>	<b>99</b>	<b>99</b>	<b>100,00</b>	<b>47</b>	<b>46,90</b>
Fundación Aragonesa para el Desarrollo de la Observación de la Tierra (FADOT)	99	99	100,00	47	46,90
<b>Total general</b>	<b>170.850</b>	<b>146.415</b>	<b>85,70</b>	<b>51.446</b>	<b>30,11</b>

Nota 1. En los ingresos se han excluido los ingresos procedentes de subvenciones y transferencias de capital, excepto las cantidades percibidas por la realización de encomiendas contabilizadas indebidamente en el citado epígrafe.

Nota 2. En SARGA se incluyen los ingresos procedentes de la prestación del servicio de recogida de cadáveres por importe de 12.061 miles de euros.

De su análisis se extrae lo siguiente:

- Las entidades Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud (42,50%) y Expo Zaragoza Empresarial, S.A. (52,96%) tienen un porcentaje de volumen de negocio (ingresos) con la CAA inferior al 80%. Por lo tanto, si se mantuviese ese porcentaje durante tres ejercicios (es necesario advertir que la Cámara de Cuentas solo ha realizado el cálculo referido al ejercicio 2013), de acuerdo con la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, no podrían ser calificadas como medios propios instrumentales. Este criterio de fiscalización debe interpretarse respecto de las encomiendas formalizadas en 2013 con todas las reservas, teniendo en cuenta que la citada Directiva no estaba en vigor en ese ejercicio y, además, prevé medios alternativos al volumen de ingresos procedente de la matriz (único criterio utilizado en la prueba realizada por la Cámara), para comprobar si la entidad realiza la parte principal de su actividad para aquella, entre los que cita el criterio de los gastos soportados por los servicios prestados al poder adjudicador en relación con la totalidad de los gastos en que haya incurrido el medio propio por razón de las prestaciones que haya realizado a cualquier entidad o cualquier otro indicador alternativo de actividad que sea fiable.
- Las Leyes de creación de las entidades de Derecho público Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST), Instituto Aragonés de Fomento (IAF), Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (CITA) y del

<sup>9</sup> El artículo 32 del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público exige que con carácter previo al reconocimiento expreso en sus estatutos debe haber conformidad o autorización expresa del poder adjudicador respecto del que vaya a ser medio propio y verificación por la entidad pública de que dependa el ente que vaya a ser medio propio, de que cuenta con medios apropiados para la realización de los encargos de conformidad con su objeto social.

<sup>10</sup> El artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (referido al sector público institucional estatal y con entrada en vigor el 2 de octubre de 2016) prevé que las entidades integrantes del sector público institucional podrán ser consideradas medio propio y servicio técnico, cuando, además de cumplir los requisitos recogidos en el TRLCSP, se acredite que disponen de medios suficientes e idóneos para realizar prestaciones en el sector de actividad que se corresponda con su objeto social y se dé alguna de las circunstancias siguientes: a) Sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulte sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica. b) Resulte necesario por razones de seguridad pública o de urgencia en la necesidad de disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico. A la propuesta de declaración de medio propio y servicio técnico deberá acompañarse una memoria justificativa que acredite lo anterior y deberá ser informada por la Intervención General de la Administración del Estado.

Instituto Aragonés de Ciencia de la Salud (IACS) y, en su caso, sus estatutos, no reconocen formalmente a las citadas entidades como medio propio y servicio técnico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y los poderes adjudicadores dependientes de ellas, aunque desde un punto de vista material AST, IAF y CITA cumplen los requisitos para poder ser declaradas. Por lo tanto, mientras no sean formalmente declarados medios propios en su ley de creación o en sus estatutos estas entidades no pueden recibir encargos contractuales.

- Las encomiendas de naturaleza contractual celebradas con CITA e IACS analizadas se han tramitado como encomiendas de gestión administrativas del artículo 15 LRJAP y PAC, probablemente para sortear el incumplimiento del anterior requisito formal. Sin embargo, al ser encomiendas de carácter contractual, a partir de la entrada en vigor del TRLCSP, no pudieron ser tramitadas en virtud del citado artículo.

Las incidencias detectadas con relación a AST se amplían en un apartado específico a continuación.

### 5.2.1.3. Especial atención a Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST)

La entidad de Derecho público Aragonesa de Servicios Telemáticos, adscrita en el año 2013 al Departamento de Industria e Innovación, se crea por la Ley 7/2001, de 31 de mayo, y en ella, de conformidad con el artículo 14.1 y la DA 2.ª de la Ley, se integran todos los recursos humanos, económicos y materiales hasta ese momento adscritos al área corporativa de telecomunicaciones e informática de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a través de la Gerencia de Telecomunicaciones e Informática.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 7/2001, uno de los objetivos generales de AST es actuar como proveedor principal ante la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón para la cobertura global de las necesidades de ésta en relación con los servicios, sistemas y aplicaciones para la información y las telecomunicaciones.

La disposición final primera de la Ley prevé la aprobación de los estatutos de la entidad en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley (28 de junio de 2001).

El artículo 15 de la Ley, dedicado a la contratación, prevé en su apartado 2 que la entidad suscriba los oportunos convenios con la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón para el cumplimiento de sus objetivos.

Con fecha 28 de noviembre de 2002 el Gobierno de Aragón y AST formalizaron un convenio de colaboración para regular las relaciones entre ambas entidades, en orden a la ejecución por gestión directa de Aragonesa de Servicios Telemáticos de las compras, inversiones y servicios de titularidad de la Administración que se realicen con cargo directo al presupuesto de explotación y capital de la entidad y de las que por los departamentos y organismos públicos de la Administración con cargo a sus respectivas dotaciones presupuestarias se le encargue su ejecución en su condición de ente instrumental.

Al respecto, la Cámara de Cuentas ha detectado las siguientes incidencias:

De carácter general:

- La Ley de creación de Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST), anterior a la promulgación de LCSP, no reconoce a la entidad la condición de medio propio y servicio técnico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y los poderes adjudicadores dependientes de ella.
- A fecha del presente informe, los estatutos de AST no han sido aprobados, aprobación que la disposición final primera de ley de creación previó que se produjera a los seis meses a partir de su entrada en vigor. Como consecuencia de lo anterior, tampoco en los estatutos se ha recogido la declaración de medio propio. Por tanto, como consecuencia de la falta de declaración en la ley de creación y en los estatutos como medio propio, AST no puede ser entidad encomendataria, aunque tal requisito no sea de carácter constitutivo.
- Con carácter general, Aragonesa de Servicios Telemáticos define técnica y económicamente el objeto de las encomiendas. Este hecho es incompatible con el requisito previsto en el artículo 24.6 TRLCSP de que el encomendante ostente sobre el medio propio un control análogo al que puede ejercer sobre sus propios servicios, fijando instrucciones de forma unilateral y con una retribución determinada por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependan.

De carácter organizativo:

- AST, en el ejercicio de las funciones que la Ley 7/2001 le atribuye, no actúa como medio propio a través de la técnica organizativa de los encargos de ejecución, sino que lleva a cabo una gestión directa de los servicios de telecomunicaciones e informática que la Ley 7/2001 le ha atribuido. Se trata de técnicas organizativas distintas. Por ello, AST para desempeñar sus funciones no requiere encargos de los del artículo 4.1.n TRLCSP.
- No están claramente delimitadas las competencias de la entidad Aragonesa de Servicios Telemáticos. Este hecho provoca confusión en la tramitación de las encomiendas.
- La Administración está utilizando de forma inadecuada la figura de la encomienda de gestión para financiar e instar a un ente instrumental (Aragonesa de Servicios Telemáticos) el ejercicio de una competencia cuya titularidad le ha sido traspasada mediante la técnica de la descentralización funcional.

Derivadas del texto del convenio:

- Falta de actualización del convenio, cuyo contenido no se ajusta al TRLCSP, desde su formalización en el año 2002. Así, no se ha actualizado, entre otros, el Anexo 2 que contiene los gastos asumidos por AST imputables a los presupuestos de los departamentos y organismos públicos de la Administración. Sin embargo, en el ejercicio 2013 se satisfacen importes por conceptos distintos de los allí previstos.

- Confusión y falta de claridad en la determinación por el convenio citado de las actuaciones a realizar por AST incluidas en su presupuesto y de las actuaciones a realizar por AST con cargo al Presupuesto de los departamentos y organismos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón a través o no de encargos de ejecución.
- Además, la Cámara de Cuentas ha detectado que AST ha contratado con carácter previo a la aprobación de las encomiendas por la Administración, la totalidad o parte de las prestaciones encargadas en las mismas. Así, de las 76 encomiendas formalizadas en el ejercicio 2013, en 42, la totalidad o parte de las prestaciones encargadas a AST forma parte a su vez del objeto de varios contratos de prestaciones de servicios informáticos genéricos adjudicados anteriormente por AST en 2008, 2012 y 2013, esto es, con carácter previo a la aprobación de las encomiendas. En concreto, se trata principalmente del contrato «Servicio de gestión de aplicaciones en el ámbito de los departamentos y organismos públicos» de 4.655 miles de euros al que se han aplicado 36 encargos como creación de páginas web (IAJ, seguridad vial, participación ciudadana, portal comarcas...) o el desarrollo y mantenimiento de aplicaciones (urbanismo, juegos escolares, INAEM, gestión inquilinos, gestión de cursos, CSA, gestión seguros de vehículos, ETT de la IGS, CURSAS para pago multitercecos SALUD, MSIW, carnés manipuladores p. fitosanitarios, CIAAP Tarifas, remisión doc. Firma electrónica...). Se muestra en el siguiente cuadro.

Descripción	Importe de adjudicación (sin IVA)	Número de encomiendas ejecutadas con el contrato	Importe ejecutado en las encomiendas (sin IVA)
Servicios de telecomunicaciones con destino a los Departamentos y Organismos Públicos, sociedades mercantiles autonómicas, fundaciones públicas y consorcios de la Comunidad Autónoma de Aragón.	8.254	1	25
Servicio de gestión de aplicaciones (AMS) en el ámbito de diversos departamentos y Organismos Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón	4.655	36	285
Servicios de consolidación y gestión de arquitectura de sistemas y servicios informáticos (CPD) de la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.	5.865	3	47
Servicio de gestión de aplicaciones en el ámbito de los Departamentos y Organismos Públicos de la Administración del Gobierno de Aragón.	2.733	2	62
<b>Total general</b>	<b>21.507</b>	<b>42</b>	<b>419</b>

De lo anterior se deduce también que AST no tiene los medios necesarios para llevar a cabo por sí misma los encargos recibidos. Esta conclusión se amplía en el epígrafe 5.2.2.

#### 5.2.1.4. Referencia a TRAGSA

Tanto la DA 25.ª TRLCSP como las normas reglamentarias reguladoras del régimen jurídico de TRAGSA prevén que la empresa estatal TRAGSA y sus filiales tienen la consideración de medios propios instrumentales y servicios técnicos de las Comunidades Autónomas, recogiendo de forma expresa que «las relaciones de las sociedades del grupo TRAGSA con los poderes adjudicadores de los que son medios propios instrumentales y servicios técnicos tienen naturaleza instrumental y no contractual... por lo que, a todos los efectos, son de carácter interno, dependiente y subordinado».

En el mismo sentido se pronunció el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 19 de abril de 2007, asunto ASEMFO-TRAGSA, al afirmar que «Las Directivas... no se oponen a un régimen jurídico como el atribuido a Tragsa, que le permite realizar operaciones sin estar sujeta al régimen establecido por dichas Directivas, en cuanto empresa pública que actúa como medio propio instrumental y servicio técnico de varias autoridades públicas, desde el momento en que, por una parte, las autoridades públicas de que se trata ejercen sobre esta empresa un control análogo al que ejercen sobre sus propios servicios y, por otra parte, dicha empresa realiza lo esencial de su actividad con estas mismas autoridades» y más recientemente, la Sentencia de 29 de noviembre de 2012, asunto Econord Spa, que afirma: «Cuando varias administraciones públicas, en su condición de entidades adjudicadoras, crean en común una entidad encargada de realizar la misión de servicio público que incumbe a aquéllas o cuando una administración pública se adhiere a la mencionada entidad, el requisito sentado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea —según el cual, para que tales administraciones públicas queden dispensadas de su obligación de tramitar un procedimiento de adjudicación de contratos públicos de conformidad con las normas del Derecho de la Unión, han de ejercer conjuntamente sobre dicha entidad un control análogo al que ejercen sobre sus propios servicios— se considerará cumplido cuando cada una de las administraciones públicas participe tanto en el capital como en los órganos de dirección de la entidad en cuestión».

No obstante lo anterior, la Cámara de Cuentas ha contrastado si concurren en las sociedades del grupo TRAGSA las condiciones previstas en el artículo 24.6 TRLCSP para ser entidad encomendataria de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, habiendo obtenido las siguientes conclusiones al respecto:

- En cuanto al control, tal y como manifestó la Junta Consultiva de Contratación de la CAA en su Informe 1/2007, de 8 de marzo, ninguna norma autonómica recoge de forma expresa reglas de control de la Comunidad Autónoma sobre TRAGSA. La Comunidad Autónoma dispone de una sola acción en el capital social de TRAGSA por lo que es difícil argumentar que la Comunidad Autónoma dispone de un control efectivo sobre TRAGSA y que ésta tiene una dependencia estructural. El régimen de titularidad determina que la Comunidad Autónoma no tenga una influencia determinante sobre las decisiones estratégicas de la compañía, ni sobre las decisiones importantes que adopta y tampoco es posible que la Comunidad Autónoma influya en el régimen de funcionamiento de la referida sociedad estatal.
- En cuanto al requisito de que TRAGSA realice la parte esencial de su actividad para la Comunidad Autónoma de Aragón, según el análisis realizado en la presente fiscalización, el porcentaje de ingresos de TRAGSA que proviene de la CAA es del 0,26% (1.046 miles de euros sobre 409.369 miles de euros).

### **5.2.2. Disponibilidad por los encomendatarios de medios propios para la ejecución de la encomienda**

El TRLCSP no ha establecido límites a la posibilidad de que las entidades encomendatarias contraten el objeto de la encomienda con terceros<sup>11</sup>. Únicamente la DA 25.º 6 TRLCSP recoge un límite para las sociedades del grupo TRAGSA al regular que, en el supuesto de que la ejecución de la encomienda se lleve a cabo con la colaboración de empresarios particulares, el importe de la parte de prestación a cargo de éstos debe ser inferior al 50 por 100 del importe total del proyecto, suministro o servicio.

Sin embargo, en opinión de la Cámara de Cuentas, el encomendatario debe contar con los medios propios necesarios para llevar a cabo el encargo por sí mismo. Así, si el encomendatario cuenta con medios propios para llevar a cabo la prestación, al menos en parte, el recurso al encargo puede justificarse por razones de economía y eficacia, no suponiendo una alteración de los principios de la contratación pública, dado que la realización de la prestación queda en el ámbito interno. En cambio, esta justificación no se da en el caso de que el llamado «medio propio» carezca de medios para ejecutar por sí la prestación. Si el objeto de la encomienda o encargo es, como quiere la Ley, «la realización de un determinada prestación», no puede considerarse que la realice quien se limita a trasladar a un tercero su ejecución.

En esta línea se ha pronunciado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado que en su Informe n.º 65/07, de 29 de enero de 2009, concluye que el medio propio debe contar con medios idóneos para ejecutar el contrato indicando que «habrá que añadir un último requisito, como es la idoneidad para ejecutar la encomienda de gestión y en tal sentido debe disponer de personal y medios materiales y técnicos necesarios para ejecutar la encomienda». La misma Junta Consultiva en su Informe 13/12, de 27 de septiembre de 2012, indica que «para que el encargo o encomienda se le pueda realizar a la entidad medio propio o servicio técnico instrumental y no exista contrato, al existir en realidad una sola voluntad, es necesario que se dé el requisito material sustancial para que exista ejecución directa y se pueda emplear la figura, a saber: que ese medio propio o servicio técnico sea suficientemente apto para ejecutar la prestación. En nuestro caso, no cabe encomienda ni encargo alguno, so pena de incurrir en fraude de ley, si la entidad medio propio o servicio técnico no es suficientemente apta para ejecutar la prestación».

En la actualidad, al no establecerse en la normativa contractual límites cuantitativos a la subcontratación, es posible que los poderes adjudicadores confieran encomiendas a entidades que carecen de los medios necesarios. Por esta razón, en el expediente del encargo deberá quedar correctamente acreditado en estos casos las razones de economía y eficacia que justifiquen la utilización de esta técnica.

En las encomiendas incluidas en la muestra, se ha detectado lo siguiente:

- En 15 de las 28 encomiendas analizadas (54%), la entidad encomendataria no dispone de medios propios para llevar a cabo la prestación objeto de la encomienda y subcontrata más del 60% del objeto. En concreto, todas las encomiendas ejecutadas por AST (siete), todas las encomiendas ejecutadas por el IAF (dos), todas las encomiendas ejecutadas por Expo Zaragoza Empresarial, S.A. (dos), dos encomiendas ejecutadas por SARGA, la encomienda ejecutada por el Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud y una encomienda ejecutada por TRAGSA. De estas 15 encomiendas, en 13 se subcontrata el 100% (DAGMA 2, DAGMA 4, DEE 14, DEUCD 15, DHAP 16, DII 17, DOPUVT 19, DOPUVT 20, DPTI 22, DPTI 24, DPJ 25, DPJ 26 y DSBSF 28) y en 2 se subcontrata entre el 80 y el 100% (DAGMA 9 y DAGMA 11). Se muestra en el siguiente cuadro.

<sup>11</sup> El artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, aplicable al sector público institucional estatal, prevé que los medios propios y servicios técnicos deben disponer de medios suficientes e idóneos para realizar prestaciones en el sector de actividad que se corresponda con su objeto social. Por su parte, el artículo 32.6 del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público prevé que el importe de las prestaciones parciales que el medio propio puede contratar con terceros no puede exceder del 60% de la cuantía del encargo, salvo que se establezca otro límite en la orden del encargo. Si la orden del encargo establece un límite superior al 60%, se debe acreditar por el poder adjudicador las razones que justifican acudir al medio propio en lugar de licitar el contrato directamente, no pudiéndose contratar con terceros la totalidad de la prestación objeto del encargo en ningún caso.

Encomendatario	Encomiendas en la muestra	Ejecución medios propios	Subcontratación > 60%
<b>Entidades de Derecho público</b>			
Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST)	7	—	7
Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (CITA)	1	1	—
Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud	1	—	1
Instituto Aragonés de Fomento	2	—	2
<b>Sociedades mercantiles autonómicas</b>			
Expo Zaragoza Empresarial, S.A.	2	—	2
Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental S.L.U. (SARGA)	10	8	2
<b>Fundaciones de la CAA</b>			
Fundación Aragonesa para el Desarrollo de la Observación de la Tierra (FADOT)	1	1	—
<b>Sociedades mercantiles estatales</b>			
Empresa de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA)	2	1	1
Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A. (TRAGSATEC)	2	2	—
<b>Total general</b>	<b>28</b>	<b>13</b>	<b>15</b>

- En la encomienda a TRAGSA DAGMA 11 «Mejora y asfaltado de accesos del Parque Natural del Moncayo, pista forestal de Litago», el encomendatario subcontrata, al menos, el 72% de la prestación, incumpliendo la DA 25.6.º TRLCSP que prevé un porcentaje máximo de subcontratación para las sociedades del grupo TRAGSA del 50% del importe total del proyecto.
- Las entidades, Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST), Expo Zaragoza Empresarial, S.A., Instituto Aragonés de Fomento (IAF) e Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud (IACS) no disponen en ningún caso de medios propios para llevar a cabo las prestaciones objeto de las encomiendas analizadas. SARGA y TRAGSA no disponen de medios propios para realizar algunas de las encomiendas.

La Cámara de Cuentas ha solicitado a los encomendatarios información relativa al porcentaje de subcontratación del objeto de todas las encomiendas formalizadas en el ejercicio 2013, no solo de las incluidas en la muestra fiscalizada. El resumen se muestra en el siguiente cuadro.

% subcontratado	Número de encomiendas	%	Presupuesto aprobado	%
menor del 20%	51	30,36	17.222	47,17
20-40%	12	7,14	1.448	3,97
40-60%	3	1,79	444	1,22
60-80%	9	5,36	1.773	4,86
Mayor del 80%	93	55,36	15.626	42,80
<b>Total general</b>	<b>168</b>	<b>100</b>	<b>36.513</b>	<b>100</b>

El detalle del porcentaje de subcontratación por encomendatario es el siguiente.

Encomendatario	menor del 20%		20-40%		40-60%		60-80%		Mayor del 80%		Total		
	Nº	Presupuesto aprobado	Nº	Presupuesto aprobado	Nº	Presupuesto aprobado	Nº	Presupuesto aprobado	Nº	Presupuesto aprobado	Nº	Presupuesto aprobado	
<b>Entidades de Derecho público</b>	<b>5</b>	<b>1.733</b>					<b>1</b>	<b>195</b>	<b>79</b>	<b>10.101</b>	<b>85</b>	<b>12.029</b>	<b>85,33</b>
AST	2	703					1	195	73	3.488	76	4.386	82,16
CITA	3	1.030							1	10	3	1.030	4,68
IACS									5	6.602	1	10	100,00
IAF									5	6.602	5	6.602	100,00
<b>Sociedades mercantiles autonómicas</b>	<b>31</b>	<b>12.618</b>	<b>10</b>	<b>1.383</b>	<b>3</b>	<b>444</b>	<b>6</b>	<b>1.330</b>	<b>14</b>	<b>5.525</b>	<b>64</b>	<b>21.300</b>	<b>40,18</b>
EZE									6	955	6	955	100,00
SARGA	31	12.618	10	1.383	3	444	6	1.330	8	4.571	58	20.345	37,38
<b>Fundaciones de la CAA</b>	<b>2</b>	<b>45</b>									<b>2</b>	<b>45</b>	
FADOT	2	45									2	45	
<b>Sociedades mercantiles estatales</b>	<b>13</b>	<b>2.826</b>	<b>2</b>	<b>65</b>			<b>2</b>	<b>248</b>			<b>17</b>	<b>3.139</b>	<b>13,91</b>
TRAGSA	7	2.653	2	65			2	248			11	2.966	14,72
TRAGSATEC	6	173									6	173	
<b>Total general</b>	<b>51</b>	<b>17.222</b>	<b>12</b>	<b>1.448</b>	<b>3</b>	<b>444</b>	<b>9</b>	<b>1.773</b>	<b>93</b>	<b>15.626</b>	<b>168</b>	<b>36.513</b>	<b>52,75</b>

Nota 1. En el total se incluye el porcentaje medio subcontratado ponderado según el presupuesto aprobado.

De su análisis se extrae lo siguiente:

- En el 60% de las encomiendas la entidad encomendataria no dispone de medios propios para llevar a cabo la prestación objeto de la encomienda y subcontrata más del 60% del objeto. En el 55% de las encomiendas se subcontrata más del 80% del objeto.

— Las entidades que más subcontratan son Instituto Aragonés de Fomento (100%), Aragonesa de Servicios Telemáticos (82,16%) y Expo Zaragoza Empresarial, S.A. (100%).

De conformidad con el artículo 4 TRLCSP, los contratos que celebren las entidades encomendatarias para la realización de las prestaciones objeto del encargo quedan sometidos al TRLCSP en la medida en que les resulte de aplicación de acuerdo con la naturaleza de la encomendataria (no en la medida en que quedaría sometida la entidad encomendante). Por tanto, si el encargo se confiere por una Administración Pública a una empresa pública, el contrato adjudicado por ésta será privado, aunque hubiera sido administrativo en caso de adjudicarse por la Administración encomendante.

A su vez, el encomendatario, en su condición de poder adjudicador, puede utilizar otros entes instrumentales para llevar a cabo los encargos recibidos, sin que en la Ley se establezca límite alguno a la cadena que pueda formarse. En la presente fiscalización, el único ente instrumental que recibe una encomienda y a su vez utiliza a otro ente para su ejecución es el Instituto Aragonés de Fomento que, habiendo recibido encomiendas de los departamentos, encarga a SARGA su ejecución.

En el siguiente cuadro se muestran los procedimientos de contratación utilizados por los encomendatarios para la ejecución de las encomiendas.

Procedimiento de contratación	Número de contratos suscritos	Número medio de propuestas presentadas por contrato	% de baja por tipo de contrato	Importe ejecutado (sin IVA)*	% procedimiento sobre total ejecución*
Abierto o derivado de acuerdo marco	88	4,15	23,14%	6.959	47,11%
Negociado sin publicidad o análogo	42	2,60	5,53%	1.794	12,14%
Emergencia	108	1,00		2.360	15,98%
Adjudicación directa o análogo	93			301	2,03%
Contratación menor	92	2,01	12,56%	781	5,28%
Encargo de ejecución	3	1,00		2.578	17,45%
<b>Total general</b>	<b>426</b>	<b>1,81</b>	<b>20,35%</b>	<b>14.773</b>	<b>100,00%</b>

\*En caso de no disponer de datos sobre el importe ejecutado, la Cámara de Cuentas ha considerado el importe de adjudicación.

El detalle por encomendatario se muestra en el siguiente cuadro.

Encomendatario	Procedimientos de contratación										Total general			
	Abierto o derivado de acuerdo marco		Negociado sin publicidad o análogo		Emergencia		Adjudicación directa o análogo		Contratación menor				Encargo de ejecución	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
<b>Entidades de Derecho público</b>	<b>33</b>	<b>4.457</b>	<b>31</b>	<b>1.365</b>			<b>77</b>	<b>137</b>	<b>17</b>	<b>197</b>	<b>3</b>	<b>2.578</b>	<b>161</b>	<b>8.735</b>
AST	20	1.659	19	1.054			72	115	15	189			126	3.017
CITA							2	16					2	16
IACS									2	8			2	8
IAF	13	2.799	12	311			3	5			3	2.578	31	5.694
<b>Sociedades mercantiles autonómicas</b>	<b>50</b>	<b>2.174</b>	<b>8</b>	<b>321</b>	<b>108</b>	<b>2.360</b>	<b>16</b>	<b>164</b>	<b>69</b>	<b>560</b>			<b>251</b>	<b>5.579</b>
EZE	6	360	5	259					11	116			22	734
SARGA	44	1.814	3	63	108	2.360	16	164	58	444			229	4.845
<b>Sociedades mercantiles estatales</b>	<b>5</b>	<b>328</b>	<b>3</b>	<b>107</b>					<b>6</b>	<b>24</b>			<b>14</b>	<b>459</b>
TRAGSA	5	328	3	107					6	24			14	459
<b>Total general</b>	<b>88</b>	<b>6.959</b>	<b>42</b>	<b>1.794</b>	<b>108</b>	<b>2.360</b>	<b>93</b>	<b>301</b>	<b>92</b>	<b>781</b>	<b>3</b>	<b>2.578</b>	<b>426</b>	<b>14.773</b>

Nota 1. De los 108 contratos de emergencia adjudicados por SARGA, 106 (celebrados con 37 terceros por importe total de 2.351 miles de euros) corresponden a la ejecución de la encomienda «RF34089 GASTOS INUNDACIONES 2013».

De su análisis se extrae lo siguiente:

— Con carácter general, los encomendatarios, para ejecutar las prestaciones encomendadas, han adjudicado los contratos de conformidad con el artículo 4.1.n) TRLCSP. Así, han adjudicado el 20,66% de los 426 contratos (que suponen el 47,11% del importe total) a través de procedimientos abiertos, el 9,86% de los contratos (que suponen el 12,14% del importe total) a través de procedimientos negociados y el 43,42% de los contratos (que suponen el 7,32% del importe total) a través de contratos menores o adjudicación directa. No obstante, SARGA ha adjudicado de forma directa por emergencia 108 contratos por importe total de 2.360 miles de euros (25,35% de los contratos que suponen el 15,98% del importe total), principalmente para la ejecución de la encomienda recibida como adjudicación de un contrato de emergencia «Gastos inundaciones 2013», no habiendo apreciado la Cámara de Cuentas en la fiscalización de la encomienda que concorra alguno de los casos taxativos previstos en el artículo 113 TRLCSP para la utilización de la tramitación de emergencia. (Ver epígrafe 5.2.6.4).

### 5.2.3. Análisis del objeto de la encomienda

#### 5.2.3.1. Consideraciones generales

De conformidad con el artículo 4.1 n) TRLCSP el encargo puede tener por objeto cualquier prestación. Por tanto, podrá ser objeto del mismo el que es propio de cualquiera de los contratos típicos (obras, suministros, concesión de

obras públicas, gestión de servicios públicos, suministros, servicios) o el de un contrato administrativo especial o el de un contrato privado.

No obstante, de forma más restrictiva que la prevista en el TRLCSP, la DA 13.º TRLACA prevé que en ningún caso puede ser objeto de encargo a empresas públicas autonómicas la contratación de suministros.

### **5.2.3.2. Adecuación del objeto de la encomienda al objeto social del encomendatario**

La Cámara de Cuentas ha analizado si el objeto de las encomiendas se adecúa al objeto social de las entidades encomendatarias. Al respecto, el objeto de las encomiendas a SARGA, DOPUVT 21 «Estudio de movilidad de viajeros en los trenes regionales que discurren por Aragón tras la reorganización de servicios de media distancia» y DPJ 27 «Expurgo de expedientes judiciales para la gestión de los expedientes y documentos judiciales depositados en el archivo de los juzgados de familia ubicados en la Plaza del Pilar» no se adecúa a la actividad de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (CNAE) propia de la entidad encomendataria. El objeto de estos encargos podría subsumirse en el objeto social regulado en el apartado segundo del artículo 2.º de los estatutos de la mencionada sociedad, «contratación y prestación de servicios, asistencias técnicas, consultorías y trabajos», redactado con una gran amplitud, aunque resulta evidente que es completamente ajeno a la actividad principal de SARGA.

### **5.2.3.3. Encomiendas que incluyen ejercicio de potestades públicas<sup>12</sup>**

La encomienda DPTI 23 a TRAGSATEC «Realización de los informes a emitir por la Dirección General competente en materia de protección civil sobre los instrumentos de ordenación que presenten las Entidades locales que el artículo 19 de la Ley 30/2002, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón exige» incluye el ejercicio de potestades públicas, incumpliendo el artículo 301 TRLCSP (aplicable a las encomiendas en virtud del artículo 4.2 TRLCSP) que prevé que no pueden ser objeto de contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos. De conformidad con el artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público «en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos».

El objeto de la encomienda DPTI 23 a TRAGSATEC es la realización de los informes a emitir por la Dirección General competente en materia de protección civil sobre los instrumentos de ordenación que presenten las Entidades locales que exige el artículo 19 de la Ley 30/2002, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón. El informe se debe pronunciar sobre los aspectos de protección civil relacionados con las situaciones de grave riesgo colectivo que puede provocar el modelo territorial adoptado en el instrumento.

De conformidad con el Informe 14/2010, de 23 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación de la Administración del Estado, debe entenderse que existe ejercicio de autoridad allí donde se puede actuar con potestad de imposición sobre la libre capacidad de decisión de los ciudadanos y ejercitando potestades, que por su propia naturaleza, no son predicables de los administrados ni aún en el ámbito de su esfera privada. A este respecto, los Tribunales de Justicia están declarando la nulidad de pleno derecho de los acuerdos u órdenes de encomienda llevados a cabo con medios propios cuando estos han incluido el ejercicio de potestades públicas. Y dentro de este concepto entienden comprendidas las tareas de valoración o tratamiento de documentos administrativos y las tareas organizativas de los expedientes ya que consideran que estas tareas «implican actos de ordenación e instrucción de carácter claramente administrativo y que pueden comportar —normalmente así será— el ejercicio de potestades de este orden», lo cual excede del concepto de «mera actividad material» pues este tipo de actos «aunque sean de trámite en muchos casos suponen el ejercicio de potestades administrativas» (STS 258/2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de enero de 2013, confirmatoria de la Sentencia (recurso n.º 113/2009) del TSJ de Andalucía).

### **5.2.3.4. Objeto suficientemente determinado**

Los artículos 4.1 n) y 24.6 TRLCSP no regulan un procedimiento de aprobación de encomiendas ni recogen la documentación que debe contener el expediente. No obstante, la Cámara de Cuentas considera que, de conformidad con los principios de buena administración y buena gestión financiera, para poder valorar desde un punto de vista técnico y económico el objeto de la encomienda, es necesario que éste esté correctamente definido. Por ello, aunque no esté positivamente regulado, parece razonable y necesario que formen parte del expediente administrativo de la encomienda una memoria técnica y una memoria económica referidas al encargo realizado. La memoria técnica debe ser clara y concreta y contener un nivel de desglose suficiente que permita una correcta valoración económica y el seguimiento de la situación de la encomienda a lo largo de la vida de la misma, facilitando la detección de posibles desviaciones materiales o temporales respecto de los términos previstos y la posterior recepción de los trabajos realmente realizados. Por otra parte, la memoria económica es también un documento básico, no solo porque contiene la valoración del objeto de la encomienda, sino porque debería permitir evaluar no solo la eficacia del método de provisión elegido sino también que se optó por la vía más económica y eficiente. Esta memoria ha de incluir una valoración de los recursos humanos y materiales que se dedicarán a la actividad de que se trate.

Al respecto, la Cámara de Cuentas ha detectado lo siguiente:

<sup>12</sup> Epígrafe modificado en virtud de alegación n.º 2 del Departamento de Presidencia y Justicia.

- En 14 encomiendas no consta la elaboración por el departamento encomendante de una memoria técnica suficientemente descriptiva de las actuaciones a realizar. En concreto, en las encomiendas DEE 14, DHAP 16, DII 17, DPTI 22, DPTI 24, DPJ 25 (todas ellas de AST), DPTI 23 (TRAGSATEC), DPJ 26 (EXPO) y DPJ 27 (SARGA), los citados documentos son elaborados por la entidad encomendataria, si bien en las encomiendas DPJ 26 y DPJ 27 son suscritos también por los Consejeros de los departamentos encomendantes. En la encomienda DAGMA 7 la memoria técnica es de fecha muy posterior al inicio de la ejecución, en la encomienda DAGMA 13, la memoria se limita a enumerar las ocho tareas a realizar, en la encomienda DEUCD 15, no consta proyecto de obra, en la encomienda DOPUVT 21, la memoria no está firmada y en la encomienda DSBSF 28 no consta memoria técnica del servicio.
- En 16 encomiendas no consta informe justificativo y razonado de la valoración económica de la encomienda realizado por el departamento encomendante. En concreto:
  - En las encomiendas a AST (encomiendas DAGMA 9, DEE 14, DHAP 16, DPTI 22, DPTI 24, DPJ 25) la valoración la realiza la entidad encomendataria de forma global sin detallar el coste de cada tarea. En la encomienda DII 17, no se justifica de dónde procede el importe de la retribución de una persona a tiempo completo durante 12 meses. Además, con carácter general las memorias técnicas y económicas de AST no están firmadas sino que únicamente van acompañadas de un oficio firmado por el Director Gerente.
  - En tres de las encomiendas a la empresa SARGA (DAGMA 7, DOPUVT 21, DPJ 27), no consta informe económico justificativo detallado de la encomienda. Además, en la encomienda DOPUVT 21 el documento está sin firmar.
  - En la encomienda a la entidad CITA DAGMA 13, la memoria incluye una valoración a tanto alzado por cada tarea a realizar sin desglose de costes. Además, al coste total se añade un 20% de costes indirectos sin justificación.
  - En la encomienda a FADOT DII 18, la valoración económica la realiza la entidad encomendataria. Además, la valoración incluye un número de horas, un precio hora y un 10% de gastos fijos, sin que se justifique ni el precio hora ni el porcentaje de gastos fijos.
  - En la encomienda a TRAGSATEC DPTI 23, la valoración económica detallada la realiza la entidad encomendataria.
  - En la encomienda a Expo Zaragoza Empresarial, S.A. DPJ 26, la valoración económica la realiza la entidad encomendataria si bien está suscrita por el Director General de la sociedad y el Consejero de Presidencia y Justicia.
  - En la encomienda al Instituto de Ciencias de la Salud DSBS 28, el presupuesto solo incluye un número de horas estimadas para la realización de cada una de las dos fases del proyecto, asignando un importe global a cada una de ellas.
- En dos encomiendas (DAGMA 11 y DPJ 26) no consta la aprobación del proyecto de obras por el órgano competente ni el replanteo del mismo.

En este apartado, la Cámara de Cuentas quiere prestar especial atención a la encomienda DEUCD 15 «Obras de acondicionamiento de las plantas 1.ª, 2.ª y 3.ª del Edificio Dinamiza 65 de la Expo para nueva sede del departamento» encargada a la sociedad Expo Empresarial Zaragoza, S.A.

Al respecto y como antecedente, el Gobierno de Aragón, en fecha 29 de noviembre de 2011, acuerda el traslado de las dependencias administrativas del departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte a los inmuebles gestionados por Expo Zaragoza Empresarial, S.A. en el recinto de la Exposición Internacional Zaragoza 2008, en régimen de alquiler, a un precio de 10,50 euros/mes/m<sup>2</sup> (precio que posteriormente ha quedado fijado en 9,90 euros/mes/m<sup>2</sup>). El citado acuerdo añade: «las obras de rehabilitación y adecuación de los inmuebles a las necesidades concretas de las distintas dependencias administrativas se ejecutarán por «Expo Zaragoza Empresarial, S.A.» por un importe máximo de 75 euros/m<sup>2</sup> IVA no incluido».

Con fecha 19 de septiembre de 2013, el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte encarga a la sociedad Zaragoza Expo Empresarial, S.A. la realización de las obras de acondicionamiento de las plantas 1.ª, 2.ª y 3.ª del Edificio Dinamiza 65 de la Expo para nueva sede del departamento.

Sin embargo, la falta de claridad de la última parte del acuerdo del Gobierno de Aragón sobre quién realizará y financiará las obras de adecuación y a qué precio, y el hecho de que se apruebe la encomienda sin proyecto de obras ha generado múltiples dudas en su cumplimiento y ha provocado que una vez terminada la obra no haya un acuerdo sobre quién debe satisfacer el gasto realizado. En concreto:

- Si bien parece que el acuerdo del Gobierno de Aragón de 2011 dispone que las obras las ejecutará Expo Zaragoza Empresarial, S.A. a su cargo al precio máximo de 75 euros/m<sup>2</sup>, posteriormente, de los informes que figuran en el expediente (pero sin que figure ningún acuerdo al respecto ni conste argumento jurídico) se deduce que el coste será compartido al 50% por el arrendador y el arrendatario por resultar excesivamente gravoso para el arrendador. No obstante, no consta que el Gobierno de Aragón haya modificado su acuerdo de 29 de noviembre de 2011.
- El contrato de arrendamiento suscrito el 10 de junio de 2014 no aclara la cuestión al regular únicamente: «las obras de adecuación para que el local objeto de este contrato pueda ser utilizado para su destino serán realizadas por el arrendador, según encargo hecho por el arrendatario».
- No consta redacción de un proyecto por el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte con carácter previo a la encomienda de la obra a Expo Zaragoza Empresarial, S.A., sino que el proyecto ha sido contratado directamente por la empresa sin contar con la aprobación del departamento.

- No consta encomienda a la sociedad Zaragoza Expo Empresarial, S.A. para la redacción del proyecto y la dirección de la obra y, sin embargo, la sociedad ha contratado las citadas prestaciones y el departamento ha reconocido parte de su coste.
- El encargo a la sociedad Zaragoza Expo Empresarial, S.A., de fecha 19 de septiembre de 2013, para la realización de las obras de acondicionamiento por importe de 859 miles de euros (correspondiendo 420 miles de euros a la sociedad y 439 miles de euros al departamento) se realiza sin proyecto de la obra, esto es, sin documentación técnica suficiente descriptiva de la obra a realizar ni presupuesto cierto que contenga la valoración del objeto de la encomienda. Solo consta la elaboración de estudios económicos previos, en los que el desglose de costes y unidades de obra no está firmado. Sin embargo, en la fecha del acuerdo de la encomienda, la sociedad disponía ya de los proyectos de obra cuyo importe era superior al importe fijado en la encomienda. Al respecto, no se ha adoptado ningún acuerdo ni se ha clarificado ni por el departamento ni por Expo Zaragoza Empresarial, S.A. dicho extremo.<sup>13</sup>
- La sociedad Expo Zaragoza Empresarial, S.A. manifiesta con fecha 8 de noviembre de 2013 (esto es, casi dos meses después del encargo) que «no se puede aceptar la encomienda tal y como está planteada, debiendo ser modificada en algunos aspectos como presupuesto». Sin embargo, licita los contratos, adjudica y ejecuta las obras.
- El importe total ejecutado asciende a 832 miles de euros. A fecha de finalización del trabajo de campo por la Cámara de Cuentas, el departamento ha reconocido (aunque no pagado) 439 miles de euros (el importe previsto en la encomienda). Sin embargo, Expo Zaragoza Empresarial, S.A. le reclama 176 miles de euros más ya que solo está dispuesta a asumir 218 miles de euros (75 euros/m<sup>2</sup>).<sup>14</sup>
- Expo Zaragoza Empresarial ha subcontratado el 100% de las obras.

## **5.2.4. Retribución de las encomiendas**

### **5.2.4.1. Retribución por los departamentos**

De conformidad con el artículo 1 TRLCSP (aplicable a las encomiendas en virtud del artículo 4.2 TRLCSP), uno de los principios contractuales es una «eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa». Este principio contractual tiene una concreta traducción en la propia Ley cuando establece que la retribución del contratista consistirá en un precio para el que se exige una «correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general del mercado».

En la fijación del importe de la retribución de la encomienda, como en el de los contratos, constituye un techo infranqueable el valor de mercado de la obra o prestación. Sin embargo, valor de mercado no es un concepto equivalente a coste.

El TRLCSP no contiene una regulación de la retribución por la realización de los encargos. La única previsión al respecto es la recogida en el artículo 24.6 TRLCSP según el cual para que opere la presunción de que los poderes adjudicadores ostentan sobre un ente, organismo o entidad un control análogo al que tienen sobre sus propios servicios, aquéllos deben fijar la retribución por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependan. Sin embargo, el sistema de tarifas no es obligatorio.<sup>15</sup>

Tampoco se formula en ninguna disposición un concepto o definición de tarifa, pudiendo entenderse que es el importe que se satisface por «unidad productiva» o por «unidad producida» por el órgano encomendante.

La DA 13.ª TRLACA (aplicable a los encargos de ejecución a sociedades cuyo capital pertenezca íntegramente a la Administración de la Comunidad Autónoma) prevé que la determinación del importe de la actuación se efectuará según la valoración económica definida en el proyecto correspondiente o en el presupuesto técnico de actuación, pudiendo ser imputados los gastos generales y corporativos de la empresa al coste de las actuaciones encargadas hasta un máximo del 5,5% de dicho coste. Esto es, no recoge un sistema de tarifas ni el modo en el que la entidad encomendante debe fijar el presupuesto y el porcentaje de imputación de los gastos generales de la empresa ni hace ninguna referencia a la justificación del coste de las actividades a subcontratar por las empresas encomendatarias.

La normativa autonómica no ha regulado el régimen de retribución de los encargos ejecutados por entes, organismos y entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón distintos de las sociedades de la CAA.

Al respecto,

- Con carácter general, la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón no ha aprobado tarifas para retribuir las prestaciones encomendadas, a excepción de las tarifas correspondientes a los trabajos que se encargan al grupo de sociedades integrado por la «Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima» (TRAGSA) y sus filiales, que se aprueban según el procedimiento específico previsto en el Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto.

13 Párrafo modificado en virtud de la alegación n.º 4 presentada en trámite de audiencia por el Departamento de Educación, Cultura y Deporte.

14 Párrafo modificado en virtud de la alegación n.º 4 presentada en trámite de audiencia por Expo Zaragoza Empresarial, S.A.

15 El artículo 32.2 del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público prevé que la compensación a los medios propios se debe establecer con arreglo a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependan.

- Con carácter general, el Presupuesto de las encomiendas no se descompone en epígrafes lo suficientemente concretos que permitan conocer su adecuación a la realidad y no diferencia los gastos a ejecutar con medios propios y los gastos a contratar con terceros.
- En las encomiendas encargadas a Aragonesa de Servicios Telemáticos, encomiendas subcontratadas prácticamente al 100% con terceros (DAGMA 9, DEE 14, DHAP 16, DII 17, DPTI 22, DPJ 24 y DPJ 25), la valoración inicial la realiza la entidad encomendataria de forma global sin detallar el coste de cada tarea y una vez ejecutada repercute a los departamentos los gastos reales subcontratados (100%) y un 2% en concepto de dirección de proyecto según lo dispuesto en el Convenio de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y la entidad de derecho público Aragonesa de Servicios Telemáticos de 28 de noviembre de 2002. No obstante, en las encomiendas DII 17 y DPTI 22, AST no repercute el 2% aunque el Convenio de colaboración así lo prevé y el gasto correspondiente se ha aprobado. En cuanto a los gastos de medios propios (encomienda DAGMA 9), se aplican tarifas no aprobadas (jornadas mensuales de un técnico de grupo A a 245,76 euros) sin que en el presupuesto consten detalladas ni se especifique la forma de su determinación.
- En las encomiendas encargadas a SARGA, excepto en la prevención y extinción de incendios, la empresa factura según el presupuesto inicial aprobado, no comunica qué gastos han sido objeto de subcontratación y repercute con carácter general un 5,5% en concepto de gastos generales.
- En la encomienda encargada a la entidad CITA (DAGMA 13), la entidad repercute al departamento los gastos reales y repercute un 20% de costes indirectos.
- En las encomiendas encargadas a Expo Zaragoza Empresarial, S.A. (DEUCD 15 y DPJ 26), la entidad repercute a los departamentos los gastos reales subcontratados (100%) y un 5% en concepto de gastos de gestión. No obstante, en la encomienda DPJ 26 no presenta justificación suficiente de todos los gastos subcontratados.
- En la encomienda a la entidad FADOT (DII 18), la entidad repercute al departamento gastos según el presupuesto inicial aprobado.
- En la encomienda encargada al Instituto de Ciencias de la Salud, la entidad repercute al departamento los gastos reales subcontratados (100%) y no repercute gastos de gestión.
- En las encomiendas encargadas a TRAGSA y TRAGSATEC, las empresas presentan facturas y certificaciones de acuerdo con las tarifas aprobadas que incluyen un 4% de gastos generales. No obstante, no indican qué prestaciones han subcontratado ni acompañan justificantes del coste de las mismas.

#### 5.2.4.2. Tributación en el Impuesto sobre el Valor Añadido

Las actividades ejecutadas en el ejercicio 2013<sup>16</sup> por los entes del sector público se encuentran sujetas al IVA, con carácter general. Por excepción, las actividades realizadas por entes del sector público en su condición de medio instrumental, a través de encomiendas de gestión, se encuentran no sujetas al impuesto cuando concurren en cada caso concreto y de forma acumulativa los siguientes requisitos:

- 1) que la actividad se realice por un ente u órgano de derecho público (concepto funcional de ente público independientemente de su forma jurídica) en el ejercicio de una función pública.
- 2) que para esas actividades u operaciones, el hecho de no considerarlas sujetas al impuesto no conlleve introducir distorsiones graves de la competencia. Ello deberá calificarse en función de la importancia relativa del volumen de operaciones desarrollado por los particulares respecto del correspondiente a la provisión pública, y si esta última tiene carácter aislado o excepcional, debe concluirse que dicha distorsión no es grave o significativa.
- 3) que la actividad de que se trate no sea una de las mencionadas en el artículo 7.8 LIVA, ya que éstas por imperativo legal quedan sujetas al impuesto cualquiera que sea la relación y naturaleza de los entes que las realicen (entre otras, telecomunicaciones, distribución de agua, gas, calor, frío, energía eléctrica y demás modalidades de energía, matadero, etc.).

En las encomiendas fiscalizadas por la Cámara de Cuentas, las entidades de Derecho público y fundaciones no han repercutido IVA sin que conste acreditado en los expedientes que se cumplan caso por caso los requisitos para aplicar la regla de no sujeción; las sociedades Expo Zaragoza Empresarial, S.A., TRAGSA y TRAGSATEC han repercutido, hasta el 1 de enero de 2015, el 21% de IVA; y la sociedad SARGA ha repercutido el IVA en las encomiendas cuyo objeto es la ejecución de una obra o la prestación de un servicio con un porcentaje de ejecución por medios ajenos, en este último caso, de más del 50%, sin resultar justificado este último criterio.

En cuanto a la traslación a la Administración por las entidades instrumentales del gasto del IVA no deducible, no hay unidad de criterio. Así, por ejemplo, SARGA traslada a la Administración como mayor gasto el IVA satisfecho no deducible y, sin embargo, CITA no lo hace.

<sup>16</sup> A partir del 1 de enero de 2015, con la modificación del artículo 7.8 de la Ley del IVA quedan no sujetos al IVA los servicios prestados en virtud de encomiendas de gestión por los entes, organismos y entidades del sector público que ostenten la condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración Pública encomendante y de los poderes adjudicadores dependientes del mismo. No obstante, de conformidad con las contestaciones a consultas vinculantes de la Dirección General de Tributos (V0681-15, V1545-15), «la no sujeción alcanza exclusivamente a aquellas que, de conformidad con lo establecido en la Ley 37/1992, tengan la consideración de prestaciones de servicios, sin que la misma sea aplicable a las operaciones que se califiquen como entregas de bienes...De todo lo anterior, se pone de manifiesto que cuando las actuaciones derivadas de las encomiendas de gestión objeto de consulta se concreten en la realización de ejecuciones de obra con aportación de materiales cuyo objeto sea la construcción o rehabilitación de una edificación y el coste de tales materiales aportados por la sociedad mercantil objeto de consulta exceda del 40 por ciento de la base imponible del Impuesto, tendrán la consideración de entregas de bienes. Lo anterior será de aplicación a las actuaciones consistentes en ejecuciones de obras para la construcción o rehabilitación de diques de corrección hidrológica, presas, pasarelas, puentes, depuradoras y caminos que, en consecuencia, quedarán sujetas al Impuesto sobre el Valor Añadido, cuando los materiales aportados por la sociedad mercantil supere el 40 por ciento de la base imponible, debiendo repercutir el Impuesto correspondiente de la entrega de bienes».

### 5.2.4.3. Forma de facturar

No existe un criterio uniforme en la facturación o justificación de las encomiendas de gestión siguiendo cada encomendatario un criterio propio. Así:

- SARGA, TRAGSA y TRAGSATEC presentan factura y no indican qué prestaciones han sido objeto de contratación externa ni acompañan justificantes de las mismas. No obstante, SARGA, en la encomienda para la prestación de los servicios de prevención y extinción de incendios, solo presenta factura para el cobro de los importes satisfechos a través del procedimiento excepcional de reconocimiento de deuda pero no para el cobro de los importes satisfechos de forma ordinaria.
- AST, CITA, FADOT e IACS no facturan a la entidad que le ha ordenado el encargo, presentan nota de cargo y acompañan justificantes del coste de las prestaciones subcontratadas. Como consecuencia de lo anterior, no repercuten IVA por la realización del encargo.
- Expo Zaragoza Empresarial, S.A. presenta factura y justificantes del coste de las prestaciones subcontratadas. No obstante, en la encomienda DPJ 26, la empresa no presenta justificación suficiente de todos los gastos subcontratados.

### 5.2.4.4. Gastos generales repercutidos

De conformidad con la DA 13.ª TRLACA (aplicable a los encargos de ejecución a sociedades cuyo capital pertenezca íntegramente a la Administración de la Comunidad Autónoma) los gastos generales y corporativos de la empresa pueden ser imputados al coste de las actuaciones encargadas hasta un máximo del 5,5% de dicho coste.

El porcentaje de gastos generales y corporativos repercutidos al coste de las actividades en las encomiendas de la muestra, con el detalle del número de encomiendas e importe de gastos generales satisfecho, se muestra en el siguiente cuadro<sup>17</sup>.

Encomendatario	% gastos generales repercutidos								Total		
	0,00%	2,00%	4,00%	5,00%	5,50%	10,00%	20,00%	Nº	Importe	Nº	Importe
Entidades de Derecho público	7	3 18						1	8	11	26
AST	4	3 18								7	18
CITA								1	8	1	8
IACS	1									1	
IAF	2									2	
Sociedades mercantiles autonómicas	1			2 24	9 551					12	575
EZE				2 24						2	24
SARGA	1				9 551					10	551
Fundaciones de la CAA							1 2			1	2
FADOT							1 2			1	2
Sociedades mercantiles estatales			4 68							4	68
TRAGSA			2 65							2	65
TRAGSATEC			2 3							2	3
<b>Total general</b>	<b>8</b>	<b>3 18</b>	<b>4 68</b>	<b>2 24</b>	<b>9 551</b>	<b>1 2</b>	<b>1 8</b>	<b>1 8</b>	<b>28</b>	<b>671</b>	

El porcentaje de gastos generales y corporativos repercutidos al coste de las actividades en todas las encomiendas formalizadas en el ejercicio 2013, con el detalle del número de encomiendas e importe de gastos generales satisfecho, se muestra en el siguiente cuadro<sup>18</sup>.

Encomendatario	% gastos generales repercutidos								Total		
	0,00%	2,00%	4,00%	5,00%	5,50%	10,00%	20,00%	Nº	Importe	Nº	Importe
Entidades de Derecho público	23	59 33						1	22	2	13
AST	17	59 33								76	33
CITA								1	22	2	13
IACS	1									1	
IAF	5									5	
Sociedades mercantiles autonómicas	1			6 34	57 1.055					64	1.090
EZE				6 34						6	34
SARGA	1				57 1.055					58	1.055
Fundaciones de la CAA							2			2	
FADOT							2 4			2	4
Sociedades mercantiles estatales			17 83							17	83
TRAGSA			11 78							11	78
TRAGSATEC			6 5							6	5
<b>Total general</b>	<b>24</b>	<b>59 33</b>	<b>17 83</b>	<b>6 34</b>	<b>57 1.055</b>	<b>3 26</b>	<b>2 13</b>	<b>168</b>	<b>1.245</b>		

17 Cuadro modificado en virtud de la alegación n.º 19 presentada en trámite de audiencia por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad.

18 Cuadro modificado en virtud de la alegación n.º 19 presentada en trámite de audiencia por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad.

El porcentaje de gastos generales y corporativos satisfechos por el poder adjudicador encomendante se muestra en el siguiente cuadro<sup>19</sup>.

Encomendante	% gastos generales soportados										Total					
	0,00%		2,00%		4,00%		5,00%		5,50%				10,00%		20,00%	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe		
<b>Departamentos</b>																
Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	4		4	1	13	80			45	1.033	1	22	1	8	68	1.144
Economía y Empleo	1		5						3	1					9	2
Educación, Universidad, Cultura y Deporte	2		7				1	15							10	16
Hacienda y Administración Pública			9	14											9	14
Industria e Innovación	4		3	2					1	2	1	2	1	5	10	10
Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes	3		8	1	1	1			7	16					19	18
Política Territorial e Interior	3		5	1	3	2					1	2			12	5
Presidencia y Justicia	4		9	11			5	19	1	4					19	34
Sanidad, Bienestar Social y Familia	1														1	
<b>Organismos autónomos</b>																
Instituto Aragonés de Empleo			4	2											4	2
Instituto Aragonés de la Juventud			2	1											2	1
Instituto Aragonés de Servicios Sociales			1												1	
Servicio Aragonés de Salud	2		2												4	
<b>Total general</b>	<b>24</b>		<b>59</b>	<b>33</b>	<b>17</b>	<b>83</b>	<b>6</b>	<b>34</b>	<b>57</b>	<b>1.055</b>	<b>3</b>	<b>26</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>168</b>	<b>1.245</b>

De su análisis se extrae lo siguiente:

- No existe un criterio uniforme en el porcentaje de gastos generales y corporativos repercutidos por las entidades al coste de las actividades.
- No consta estudio económico de las entidades encomendatarias que justifique el porcentaje de gastos generales y corporativos aplicado.
- Con carácter general, Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST) repercute un 2%, TRAGSA y TRAGSATEC repercuten un 4%, Expo Zaragoza Empresarial, S.A. un 5%, SARGA un 5,5%, FADOT un 10% y CITA, entre un 10 y un 20%.
- El Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud y el Instituto Aragonés de Fomento no repercuten gastos generales.
- El importe total satisfecho por la Administración en concepto de gastos generales y corporativos correspondiente a las encomiendas formalizadas en el ejercicio 2013 ha ascendido a 1.245 miles de euros (1.055 miles de euros a SARGA).
- El Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, que es el que más encomiendas ha celebrado (68 encomiendas), es el departamento que ha satisfecho mayor importe de gastos generales (1.144 miles de euros).

La mayor parte del objeto de las encomiendas ha sido subcontratado (en el 61% de las encomiendas, al menos el 60% ha sido subcontratado), esto es, contratado por la entidad encomendataria con terceros. La cantidad satisfecha por el encomendante al encomendatario ha sido (en la mayor parte de estos casos) el importe facturado por el tercero más un porcentaje que varía entre el 2% y el 20% correspondiente a los gastos generales y corporativos de la empresa. Por lo tanto, no se ha realizado una eficiente utilización de los fondos públicos ya que, si las entidades encomendantes hubieran contratado directamente dichos trabajos, no hubieran soportado el gasto correspondiente a los gastos generales y corporativos de las entidades encomendatarias. En el siguiente cuadro se muestra el importe de los gastos generales repercutidos correspondiente a la parte de la encomienda subcontratada.

Encomendatario	Gastos generales repercutidos por la parte subcontratada
<b>Entidades de Derecho público</b>	<b>35</b>
Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST)	33
Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (CITA)	2
Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud	
Instituto Aragonés de Fomento	
<b>Sociedades mercantiles autonómicas</b>	<b>262</b>
Expo Zaragoza Empresarial, S.A.	34
Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental S.L.U. (SARGA)	228
<b>Fundaciones de la CAA</b>	
Fundación Aragonesa para el Desarrollo de la Observación de la Tierra (FADOT)	
<b>Sociedades mercantiles estatales</b>	<b>22</b>
Empresa de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA)	22
Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A. (TRAGSATEC)	
<b>Total general</b>	<b>319</b>

Nota 1. El cálculo se ha realizado aplicando a cada encomienda el porcentaje de gastos generales sobre la parte subcontratada.

19 Cuadro modificado en virtud de la alegación n.º 19 presentada en trámite de audiencia por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad.

El siguiente cuadro muestra un resumen general de este apartado de retribuciones, de acuerdo con la información obtenida de las encomiendas incluidas en la muestra. La información detallada por encomienda se muestra en el ANEXO 2.

Encomendatario	Tarifas aprobadas	Factura o nota de cargo	Repercusión de IVA en factura	Justificación gastos subcontratados	Porcentaje de gastos generales
<b>Entidades de Derecho público</b>					
AST	No	Nota de cargo	No	Sí	2*
CITA	No	Nota de cargo	No	Sí	20
IACS	No	Nota de cargo	No	Sí	—
IAF	No	—	—	—	—
<b>Sociedades mercantiles autonómicas</b>					
EZE	No	Factura	Sí	Sí	5
SARGA	No	Factura	Sí**	No	5,5***
<b>Fundaciones de la CAA</b>					
FADOT	No	Nota de cargo	No	—	10
<b>Sociedades mercantiles estatales</b>					
TRAGSA	Sí	Factura	Sí	No	4
TRAGSATEC	Sí	Factura	Sí	—	4

\*En las encomiendas DAGMA 9, DPTI 22, DPTI 24 y DPJ 25, AST no repercute gastos de gestión.

\*\*SARGA repercute el IVA en las encomiendas cuyo objeto es la ejecución de un servicio con un porcentaje de ejecución por medios ajenos de más del 50%. En las encomiendas incluidas en la muestra ha repercutido IVA en DAGMA 2 y DAGMA 4.

\*\*\*En la encomienda DAGMA 4, SARGA no repercute gastos de gestión.

Nota 1. IAF no ha presentado ninguna justificación porque no ha tramitado las encomiendas como tales.

Nota 2. FADOT y TRAGSATEC han ejecutado las encomiendas con medios propios.

#### 5.2.4.5. Tarifas aplicables a los trabajos encomendados a las sociedades del grupo TRAGSA

La DA 25.7.º TRLCSP regula la retribución de las encomiendas encargadas a las sociedades del grupo TRAGSA y prevé que el importe de las obras, trabajos, proyectos, estudios y suministros realizados se determine aplicando a las unidades ejecutadas las tarifas correspondientes elaboradas y aprobadas por la Comisión para la determinación de las tarifas de TRAGSA (Comisión adscrita al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino e integrada por representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas)<sup>20</sup>. Las citadas tarifas, según el precepto citado, deben calcularse de manera que representen los costes reales de realización totales, tanto directos como indirectos.

Al respecto:

- Con carácter general, en las encomiendas encargadas a TRAGSA y TRAGSATEC, las empresas presentan facturas y certificaciones de acuerdo con las tarifas aprobadas que incluyen un 4% de gastos generales.
- En el presupuesto de la encomienda no se diferencian los gastos a ejecutar con medios propios y los gastos a contratar con terceros.
- La empresa estatal TRAGSA, a partir del 1 de enero de 2015 (con ocasión de la entrada en vigor de la modificación de la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido, que declara la no sujeción al Impuesto de los servicios prestados en virtud de encomiendas de gestión por los entes, organismos y entidades del sector público que ostenten la condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración Pública encomendante) incrementa un 5,14% las tarifas de la encomienda DAGMA 3 (lo que supone 16 miles de euros) en concepto de impuestos soportados no deducibles, en contra de lo dispuesto en el artículo 3.9 del Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto y sin seguir el procedimiento allí previsto. Con posterioridad (8 de abril de 2015 y BOE de 10 de abril de 2015), TRAGSA actualiza las tarifas, de conformidad con el procedimiento previsto reglamentariamente, que resultan de aplicación, según acuerdo de la comisión para la determinación de tarifas TRAGSA de 7 de julio de 2015, a los expedientes cuya fecha de acuerdo de iniciación sea a partir del 1 de septiembre de 2015. Esto es, no les resultaban de aplicación a las encomiendas analizadas que estaban formalizadas en el ejercicio 2013. No obstante, el Real Decreto 952/2015, de 23 de octubre ha modificado el Real Decreto 1072/2010, con efectos 1 de enero de 2015, con objeto de que las nuevas tarifas que deriven exclusivamente de un cambio normativo que modifique los costes reales de realización de las encomiendas se apliquen desde la fecha de entrada en vigor del citado cambio normativo.
- En las encomiendas a TRAGSA, DAGMA 3 y DAGMA 11, y en la encomienda a TRAGSATEC DAGMA 12, se incluyen unidades que no tienen aprobada una tarifa, en virtud del artículo 3.4 del Real Decreto 1072/2010 que prevé que «cuando determinadas unidades no tengan aprobada una tarifa, su coste podrá valorarse a partir del correspondiente al de los elementos que integren otras unidades con tarifa aprobada y que también formen parte de la unidad de que se trate. En el supuesto de que tampoco pudiera aplicarse el procedimiento descrito anteriormente, su coste será el que figure en el presupuesto aprobado por la Administración, siendo los costes así determinados válidos solamente para la actuación concreta a que se refiera el encargo». Sin embargo, sería más procedente con el régimen de tarifas aprobar las nuevas tarifas antes del encargo.

<sup>20</sup> Tarifas aprobadas el 3 de junio de 2011 y modificadas el 8 de abril de 2015 con arreglo al procedimiento establecido en el Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto, por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA y sus filiales. Tienen un periodo de validez de cuatro años y están sometidas durante su periodo de vigencia a un sistema de actualización anual.

- TRAGSA no justifica ni comunica los gastos subcontratados ni, en los casos en que la sociedad pública contrata con terceros por un precio inferior al de licitación, ajusta el importe de las tarifas a los costes reales de las prestaciones subcontratadas. Así por ejemplo, en la encomienda DAGMA 11, «Asfaltado de la pista forestal de Litago» de importe 110 miles de euros (IVA excluido), TRAGSA licita la obra por importe de 104 miles de euros y la adjudica por 76 miles de euros sin que de esta reducción del coste real (28 miles de euros) se haya beneficiado al departamento ya que la obra se liquida por el importe presupuestado inicialmente. De lo anterior se deduce que las tarifas, al menos en los gastos subcontratados, no representan los costes reales de realización.

### **5.2.5. Justificación del empleo de la figura de la encomienda**

Los artículos 4.1 n) y 24.6 TRLCSP no recogen la documentación que debe contener el expediente. No obstante, la Cámara de Cuentas considera que, dado que el empleo de este tipo de encomienda constituye una excepción a las reglas generales del Derecho comunitario en materia contractual y debe aplicarse restrictivamente, la tramitación de la encomienda debe iniciarse con la elaboración de una memoria justificativa de la necesidad de la misma. Esta memoria ha de contener un razonamiento motivado sobre las causas que llevan a la Administración encomendante a realizar un encargo concreto al encomendado, detallando las razones por las cuales no puede llevar a cabo por sí misma dichas actividades y especificando el motivo que ha llevado a considerar la encomienda de gestión como el medio jurídico más adecuado para satisfacerlas, en lugar de acudir al sector privado mediante un contrato o mediante la incorporación de recursos humanos complementarios.

No obstante lo anterior, en 20 encomiendas de la muestra (de las 23 tramitadas como encargos a medios propios o encomiendas del artículo 15 LRJAP y PAC) no consta memoria que justifique suficientemente la elección de la encomienda frente a la opción del contrato o es una declaración genérica que no contiene la evaluación del coste de los medios que serían necesarios, bien para ejecutar la encomienda con personal propio, o para contratarla desde la propia Administración. Así, en concreto:

- En las encomiendas a TRAGSA (DAGMA 3 y DAGMA 11), el departamento alega razones de oportunidad y eficacia y acortamiento de plazos pero no se presenta un estudio económico que demuestre que el encargo a TRAGSA genera un ahorro respecto a la contratación de las obras por el propio departamento. En concreto, en la encomienda DAGMA 11 «Asfaltado de la pista forestal de Litago» un informe justifica la elección de TRAGSA por la especificidad de la obra, por la agilidad en su ejecución y por considerar que las tarifas de TRAGSA son más económicas en relación con los precios de mercado. Además, se reflexiona sobre «la necesidad de que existan determinadas empresas públicas, como es el caso de TRAGSA, que actúan no como meros intermediarios sino como verdaderas empresas ejecutoras con medios propios, tanto de personal como de maquinaria, y que ofrecen a la administración un servicio con garantía de calidad...». No obstante, en cuanto a la agilidad, el objeto de la encomienda consiste en el asfaltado de un camino que la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón se comprometió a ejecutar mediante convenio suscrito con la Diputación Provincial de Zaragoza el 22 de noviembre de 2012 y que, sin embargo, hasta mayo de 2013 no se plantea su realización y en cuanto a la ejecución con medios propios, TRAGSA subcontrata la obra con una empresa de construcción privada que la ejecuta con una rebaja del 27% del presupuesto sin que esta rebaja en el coste se haya trasladado al departamento, que ha satisfecho las tarifas previstas inicialmente.
- Las encomiendas a SARGA, DAGMA 5, DOPUVT 21 y DPJ 27, se justifican simplemente por la carencia de recursos personales y materiales suficientes. Las encomiendas DAGMA 6, DAGMA 7 y DAGMA 10 se justifican por la carencia de recursos personales adecuados y, además, por la experiencia de SARGA al haber realizado las mismas actuaciones en ejercicios anteriores. La encomienda DAGMA 8 se justifica por la carencia de recursos personales suficientes y la posibilidad de SARGA de contratar personal de forma temporal.
- Las encomiendas a AST, DAGMA 9, DEE 14, DHAP 16, DII 17 Y DPTI 22, se justifican por la carencia de medios técnicos de los departamentos, por los conocimientos y competencias de AST y, en la mayoría de los casos, para dar continuidad a trabajos que se han venido desarrollando con anterioridad. Sin embargo, AST subcontrata prácticamente el 100% de las encomiendas. En las encomiendas DPTI 24 y DPJ 25, únicamente se hace referencia al convenio de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y AST de 28 de noviembre de 2002 como toda motivación.
- La encomienda a CITA DAGMA 13 se justifica por la carencia de científicos y profesionales expertos en los servicios técnicos del departamento. No obstante, el CITA tampoco dispone de medios personales fijos en su estructura y contrata en régimen laboral a una investigadora para la ejecución de la encomienda.
- En la encomienda DPTI 23, no consta justificación y es en la oferta de TRAGSATEC donde se menciona la necesidad de la encomienda.
- En las encomiendas a Expo Zaragoza Empresarial, S.A.: En la encomienda DEUCD 15, únicamente se hace referencia a la condición de la sociedad de medio propio de la Administración y en la encomienda DPJ 26 «Obras de mejora adicionales a las ya ejecutadas en los edificios que albergarán la Ciudad de la Justicia», se manifiesta que resulta conveniente que sea Expo Zaragoza Empresarial, S.A. la que realice el proceso de contratación de los proyectos y ejecución de las obras en su condición de propietaria de los inmuebles y de su conocimiento del proyecto.
- La encomienda a IACS DSBSF 28 se justifica en la carencia de personal altamente especializado para acometer de forma directa los trabajos necesarios para el desarrollo del programa informático.

## 5.2.6. Análisis del procedimiento y de la tramitación de las encomiendas

### 5.2.6.1. Problemática general

En la presente fiscalización, la Cámara de Cuentas ha detectado que de las 28 encomiendas de gestión de contenido materialmente contractual fiscalizadas, ocho no se han tramitado como tal sino a través de las siguientes figuras y procedimientos:

- Dos encomiendas han sido tramitadas como convenios entre el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes y el Instituto Aragonés de Fomento (IAF) de 1.500 miles de euros cada uno en virtud de los cuales el departamento entrega al IAF los proyectos necesarios para la ejecución de las obras y el IAF licita y adjudica los contratos necesarios para la ejecución de las actuaciones.
- Una encomienda ha sido tramitada como una transferencia de financiación del presupuesto del Departamento de Agricultura Ganadería y Medio Ambiente a la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA) para la prestación del servicio de prevención de incendios.
- Dos encomiendas han sido tramitadas como dos contratos de emergencia a la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA).
- Tres encargos de naturaleza contractual (DAGMA 9, DAGMA 13 y DSBSF 28) han sido tramitadas como encomiendas de gestión del artículo 15 LRJAP y PAC, en lugar de ser tramitadas de conformidad con los artículos 4.n y 24.6 TRLCSP.

Sin embargo, dado que en todos los casos el objeto a realizar es una prestación de hacer encargada por el departamento competente por razón de la materia a un ente instrumental según las instrucciones dictadas por el poder adjudicador encomendante, deberían haber sido tramitadas como encomiendas contractuales (artículos 4.1.n) y 24.6 LCSP). En los epígrafes 5.2.6.2, 5.2.6.3 y 5.2.6.4 de este Informe se presentan los resultados de la fiscalización específica de las cinco encomiendas tramitadas como convenios, transferencias de financiación y contratos de emergencia.

Respecto de las 23 encomiendas fiscalizadas tramitadas como tal, como se ha señalado en el apartado 3.3 de este informe, ni el TRLCSP ni ninguna otra norma ha establecido de forma expresa el procedimiento para la tramitación de los encargos contractuales a medios propios. No obstante, el Tribunal de Cuentas en sus actuaciones fiscalizadoras (ver, entre otros, su Informe n.º 1088 de 30 de abril de 2015, sobre las encomiendas de gestión de determinados Ministerios, Organismos y otras Entidades Públicas) y la mejor doctrina científica sostienen que a los encargos les resultan de aplicación determinados preceptos del TRLCSP de forma directa, supletoria o analógica. Son de aplicación directa los artículos 4.1, letra n) y 24.6 del TRLCSP; de aplicación supletoria, los principios del TRLCSP, para resolver las dudas o lagunas de la legislación especial aplicable a los encargos (en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.2 TRLCSP); y de aplicación analógica (en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 del Código Civil) los artículos que regulan las actuaciones preparatorias del expediente de contratación, en sus vertientes técnica, jurídico-administrativa y presupuestaria. De esta forma, tomando como referencia los artículos 93 y siguientes del TRLCSP, el Tribunal de Cuentas interpreta que el expediente de las encomiendas deberá comprender los siguientes documentos y actuaciones: acuerdo del órgano de contratación de inicio del expediente de la encomienda en el que se determine con precisión las necesidades que se pretenden cubrir con el encargo (art. 22 TRLCSP), la definición del objeto del encargo y las instrucciones fijadas unilateralmente por la entidad encomendante; proyecto y presupuesto de las obras informado por la oficina de supervisión de proyectos, cuando proceda, o documentación técnica descriptiva de la obra, suministro o servicio del encargo con su valoración, pliego de prescripciones técnicas y acta del replanteo previo; documento equivalente al pliego de cláusulas administrativas que regule los aspectos jurídicos del encargo informado por la Asesoría Jurídica; y, finalmente, certificado de existencia de crédito, propuesta de aprobación del gasto formulada por el órgano que ordena el encargo, fiscalización previa y resolución de aprobación del gasto.

La Cámara de Cuentas ha revisado en sus pruebas de fiscalización el procedimiento seguido por los órganos encomendantes de la Comunidad Autónoma para la formalización de los encargos a sus medios propios y ha verificado, en particular, si los expedientes administrativos de las encomiendas comprenden todos los documentos, informes y actuaciones que exigen los artículos 109 y siguientes del TRLCSP que, aunque no son directamente aplicables, podrían observarse para llenar las lagunas de regulación del procedimiento administrativo de las encomiendas. Los resultados de las pruebas de fiscalización realizadas ponen de manifiesto que los órganos de la Comunidad Autónoma que confieren encargos a medios propios no aplican en su totalidad, en ausencia de norma especial directamente invocable, los preceptos de la legislación de contratos del sector público relativos al expediente de contratación y su procedimiento de tramitación y aprobación.

Especialmente significativos resultan los siguientes datos obtenidos en la fiscalización de las 23 encomiendas de la muestra tramitadas como tales:

- En el 52% de los expedientes (DAGMA 9, DAGMA 10, DEE 14, DEUCD 15, DHAP 16, DII 17, DPTI 22, DPTI 23, DPJ 25, DPJ 26, DPJ 27 y DSBSF 28) no se justifica suficientemente la naturaleza y extensión de las necesidades que se pretenden atender con la encomienda de gestión, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas. Así, con carácter general, consta en los expedientes un documento que cubre formalmente esta exigencia pero únicamente realiza consideraciones generales sin concretar el objeto y las necesidades.
- En el 87% de los expedientes (DAGMA 3, DAGMA 5, DAGMA 6, DAGMA 7, DAGMA 8, DAGMA 9, DAGMA 10, DAGMA 11, DAGMA 12, DAGMA 13, DEE 14, DHAP 16, DII 18, DOPUVT 21, DPTI 23, DPTI 24, DPJ 25, DPJ 26, DPJ 27 y DSBSF 28) no consta que se haya expedido certificado de existencia de crédito

- ni que se haya realizado la retención de crédito (RC) en la contabilidad. Con carácter general (a excepción de la encomienda DAGMA 9), los departamentos expiden en su lugar el documento contable AD.
- En ninguna de las encomiendas fiscalizadas consta un documento de contenido equivalente al previsto para el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que regule los aspectos jurídicos del encargo. Esta laguna se suple en ocasiones con la regulación en alguno de los documentos que contiene el expediente de los distintos aspectos jurídicos de la encomienda: régimen jurídico, adscripción de medios humanos y materiales, plazo de ejecución, procedimiento para la modificación y aprobación de la encomienda, condiciones de ejecución, requisitos y limitaciones para la subcontratación, recepción y abono de los servicios y causas y consecuencias de la resolución de la encomienda. Sin embargo, en el 43% de los casos fiscalizados no se regulan todos los aspectos jurídicos de la encomienda. En concreto:
    - En las encomiendas a AST DEE 14, DHAP 16, DPTI 22, DPTI 24 y DPJ 25 toda la regulación se remite al convenio con AST.
    - En las encomiendas DII 17 y DII 18, solo se regula el plazo de ejecución y la forma de justificación y en la DII 18, además, la forma de pago.
    - En la encomienda de obras DEUCD 15, que se realiza sin proyecto de obras, no se regulan todos los aspectos jurídicos.
    - En la encomienda DOPUVT 21, en la resolución no figuran los compromisos y obligaciones que asume la empresa, ni las condiciones en que se realiza el encargo y aunque aportan un pliego de prescripciones técnicas, no está firmado.
    - En la encomienda DPTI 23, la Orden del Consejero de Política Territorial e Interior se limita a encomendar el encargo a TRAGSATEC (no consta el plazo ni el director designado para la actuación a realizar incumpliendo el artículo 4.3 Real Decreto 1072/2010).
  - Como consecuencia de la incidencia anteriormente descrita, se ha comprobado que el 100% de los expedientes de los encargos fiscalizados (DAGMA 3, DAGMA 5, DAGMA 6, DAGMA 7, DAGMA 8, DAGMA 9, DAGMA 10, DAGMA 11, DAGMA 12, DAGMA 13, DEE 14, DEUCD 15, DHAP 16, DII 17, DII 18, DOPUVT 21, DPTI 22, DPTI 23, DPTI 24, DPJ 25, DPJ 26, DPJ 27 y DSBSF 28) no han sido informados por el Servicio Jurídico de la Comunidad Autónoma, puesto que su informe preceptivo en los expedientes de contratación está previsto en el artículo 115.6 TRLCSP sobre los Pliegos, previamente a su aprobación. Esto supone una importante debilidad de control interno de los encargos que efectúa la Comunidad Autónoma que llegan a formalizarse sin que el Servicio Jurídico respectivo haya emitido su opinión sobre la regularidad de los aspectos jurídicos de la encomienda.
  - No consta en el 30% de los casos (DEE 14, DII 17, DPTI 22, DPTI 23, DPTI 24, DPJ 25 y DPJ 26) que se haya practicado notificación a la entidad encomendataria de la resolución ordenando el encargo junto con la documentación técnica y demás instrucciones a las que ha de ajustarse en la ejecución, de conformidad con el artículo 58 LRJAP y PAC. No resulta suficiente a estos efectos la mera remisión de una copia del documento contable AD.

### 5.2.6.2. Encomiendas tramitadas como convenios de colaboración

Con fecha 30 de noviembre de 2012 y 15 de julio de 2013, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Diputación General de Aragón suscriben sendos convenios de colaboración para la aportación por parte del Ministerio de 30.000 miles de euros en el ejercicio 2012 y 30.000 miles de euros en el ejercicio 2013 para cofinanciar inversiones en la provincia de Teruel (Fondo de Inversiones de Teruel (FITE)).

El Consejero de Economía y Empleo, por Orden de 28 de octubre de 2013, reconoce una obligación de 38.052 miles de euros a favor del Instituto Aragonés de Fomento correspondiente a la aportación del Gobierno de Aragón para la realización de los proyectos incluidos en el Fondo de Inversiones de Teruel a ejecutar por el IAF. Entre ellos, se encuentran los proyectos de mejora de las carreteras autonómicas por importe de 1.500 miles de euros. Según la citada Orden, el IAF y el órgano responsable y/o decisorio de cada uno de los proyectos han de suscribir el instrumento jurídico pertinente para estipular las obligaciones entre las partes.

Con fechas 30 de abril y 17 de noviembre de 2013, el Gobierno de Aragón aprueba sendos convenios de colaboración a suscribir por el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes y el IAF para instrumentar la gestión de obras de mejora en carreteras autonómicas por importe de 1.500 miles de euros cada uno, en virtud de los cuales el departamento entrega al IAF los proyectos necesarios para la ejecución de las obras y el IAF licita y adjudica los contratos necesarios para la ejecución de las actuaciones.

Al respecto, se formulan las siguientes incidencias.

- El Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transporte es, de acuerdo con el artículo 1 del Decreto 331/2011, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del citado departamento, el competente para realizar las obras de mejora en carreteras autonómicas. Por lo tanto, el citado departamento es el que tenía que haber dispuesto de la consignación presupuestaria (en lugar del Departamento de Economía y Empleo) y el que debía haber realizado las obras. Sin embargo, las obras han sido ejecutadas por el IAF con fondos recibidos del Departamento de Economía y Empleo en virtud de un convenio suscrito con el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transporte.
- El objeto de los convenios es la ejecución de varias obras por el IAF, esto es, el objeto propio de un contrato de obras. Por lo tanto, como el objeto está incluido en el ámbito de aplicación del TRLCSP, la Administración no puede celebrar un convenio, ya que de conformidad con el artículo 4.1.c) y d) TRLCSP solo están excluidos

del ámbito de la citada norma los convenios que celebre la Administración siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en la Ley. Y ello porque, tal y como manifiesta la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la CAA en su informe 5/2015 «la redacción actual de este precepto, en cuanto a los convenios de colaboración entre Administraciones y otras entidades de derecho público, trae causa de la STJUE de 13 de enero de 2005, Asunto C-84/03, por la que se condenó al reino de España, por excluir de forma absoluta del ámbito de aplicación de la Ley de Contratos, los convenios que se celebren entre Administraciones y otras entidades de derecho público, aun cuando por su objeto constituyan contratos públicos a los efectos de las Directivas. Es necesaria, por tanto, una interpretación que eluda la aplicación, bajo la forma de un convenio, de la normativa de contratación pública».

- Un convenio no es el instrumento jurídico adecuado para formalizar un encargo de ejecución ya que el convenio es, por definición, consecuencia de la libre declaración de voluntad de las partes. Sin embargo, en los encargos de ejecución no hay un acuerdo de voluntades, ya que una de las partes (la Administración matriz o entidad que efectúa el encargo) controla la voluntad del ente que, obligatoriamente, tiene que satisfacer la prestación objeto del encargo, sino un mandato que una entidad, encomendante, imparte a otra, encomendataria, que tiene carácter instrumental respecto de aquella y carece de autonomía contractual.
- En su caso, y siempre que se cumplieran los requisitos previstos en el artículo 24.6 TRLCSP, y se justificara su conveniencia para el interés público, el departamento debería haber empleado la figura del encargo de ejecución prevista en el citado precepto. Sin embargo, la Ley de creación del IAF no le reconoce expresamente la condición de medio propio y servicio técnico de la Administración. Por lo tanto, de conformidad con el artículo 24.6 TRLCSP no se le pueden conferir encargos.
- El IAF no dispone de medios para la ejecución de las obras. Ha subcontratado el 100% de las obras.
- No consta fiscalización por la Intervención de los acuerdos del Gobierno de Aragón de 30 de abril y 17 de noviembre de 2013 de aprobación de los convenios de colaboración a suscribir entre el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transporte y el IAF.
- No consta que se haya emitido informe jurídico previo a la aprobación de los convenios.

### 5.2.6.3. Encomiendas tramitadas como transferencias de financiación

En el ejercicio 2013, mediante Orden de 30 de abril de 2013, el Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, autoriza una transferencia de 5.512 miles de euros a la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA) para la prestación del servicio de prevención de incendios forestales. Con fecha 11 de julio de 2013, autoriza una nueva transferencia para la prestación de servicios adicionales de prevención de incendios forestales por importe de 497 miles de euros. Posteriormente, mediante Orden de 30 de julio de 2013, autoriza una transferencia de 4.308 miles de euros a la misma sociedad (SARGA) para la prestación del servicio de extinción de incendios forestales. Además, el Instituto Aragonés de Fomento encarga a SARGA en el ejercicio 2013 la ejecución de trabajos selvícolas de prevención de incendios forestales en diferentes montes de la provincia de Teruel por importe de 1.500 miles de euros. Esto es, un total de 11.817 euros para prevención y extinción de incendios en el ejercicio 2013.

Las incidencias más significativas detectadas en la fiscalización son las siguientes:

- El objeto de las órdenes fiscalizadas es el encargo del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente/Instituto Aragonés de Fomento a SARGA (en el ejercicio 2013) de la prestación de los servicios de prevención y extinción de incendios forestales. Ambos encargos estriban en prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad, esto es, ambos son el objeto propio de un contrato administrativo de servicios (artículo 10 TRLCSP). Por lo tanto, de conformidad con los artículos 4 y 24 TRLCSP ambos servicios deberían haber sido, en su caso, objeto de una encomienda contractual de la Administración a SARGA. Sin embargo, han sido tramitadas indebidamente como transferencias de crédito, siendo que las transferencias son fondos o bienes concedidos por la entidad para el establecimiento de la estructura básica, en su conjunto, del ente beneficiario.
- No obstante haberse tramitado el gasto como transferencias de crédito, en el texto de las órdenes se utiliza continuamente el término «encargo» y se detallan de forma concreta las prestaciones que debe realizar SARGA. Además, posteriormente, SARGA repercute a la Administración el 5,5% del Presupuesto de ejecución material en concepto de Gastos Generales y Corporativos de acuerdo con lo previsto en la DA 13.ª TRLACA relativa a los encargos de ejecución a empresas públicas. Sin embargo, el citado porcentaje se puede repercutir en los encargos de ejecución pero no en las transferencias de financiación.
- Considerando que se trata de un verdadero encargo, no consta la elaboración de una memoria justificativa de la necesidad del encargo, en la que se contenga un razonamiento motivado sobre las causas que llevan a la Administración encomendante a realizar un encargo concreto al encomendatario, detallando las razones por las cuales no puede llevar a cabo por sí misma dichas actividades y especificando el motivo que ha llevado a considerar la encomienda de gestión como el medio jurídico más adecuado, en lugar de acudir al sector privado mediante un contrato o mediante la incorporación de recursos humanos complementarios.
- En el ejercicio 2013 el Instituto Aragonés de Fomento encarga a Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA) el proyecto «Ejecución de trabajos selvícolas de prevención de incendios forestales en diferentes montes de la provincia de Teruel» por importe de 1.500 miles de euros. Sin embargo, no se justifica que el ente encomendante sea el Instituto Aragonés de Fomento, en lugar del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, dado que es el Servicio de Gestión Forestal (perteneciente al citado departa-

mento) el que gestiona y controla la encomienda y considerando además, que el Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por Orden de 30 de abril de 2013, autoriza una transferencia de crédito a la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. para la prestación del servicio de prevención de incendios forestales (esto es, el mismo objeto) por importe de 5.512 miles de euros para el año 2013. Las cuadrillas, montes y tajos sobre los que se organiza el trabajo son los mismos.

- Respecto al ejercicio 2013, se han autorizado transferencias a SARGA por importe total de 11.817 miles de euros y sin embargo el gasto real ha ascendido a 13.900 miles de euros, sin que conste su aprobación.
- El departamento conoce, desde el inicio del expediente (enero de 2013), que el presupuesto del dispositivo de prevención y extinción de incendios encargado a SARGA asciende aproximadamente a 14.000 miles de euros y que el gasto aprobado (11.817 miles de euros, importe disponible en el presupuesto) es insuficiente. En concreto, SARGA realiza una previsión económica del gasto del dispositivo de prevención y extinción de incendios encomendado por el departamento que asciende a 13.589 miles de euros.
- El abono de las prestaciones encargadas y realizadas cuyo gasto no está previamente aprobado se realiza de forma sistemática a través del procedimiento excepcional de reconocimiento de deuda por importes equivalentes al crédito disponible en cada momento en la aplicación presupuestaria correspondiente tras las correspondientes modificaciones presupuestarias (1.392 miles de euros el 29 de diciembre de 2014, 313 miles de euros el 8 de mayo de 2015 y 608 miles de euros con cargo al presupuesto del IAF, esto es, 2.313 miles de euros). Ello provoca que la liquidación final de los servicios realizados en 2013 se apruebe en 2015.
- La aprobación de tres expedientes (1. Extinción de incendios, 2. Prevención de incendios (ambos gestionados por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente) y 3. Extinción y prevención de incendios en la provincia de Teruel, gestionado por el IAF) viene motivada por el hecho de que el servicio de prevención de incendios está financiado con fondos FEADER, con fondos del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y con fondos del Fondo de Inversiones de Teruel. Sin embargo, el hecho de que el citado servicio de prevención de incendios cuente con varias fuentes de financiación no justifica la formación de tres expedientes ya que los mismos recursos humanos y materiales se dedican en el mismo ámbito temporal y espacial, indistintamente y en función de las necesidades, a uno u otro servicio, complementarios entre sí.
- Se ha acreditado falta de planificación en los encargos de los servicios en los ejercicios 2012 y 2013 ya que por Órdenes posteriores se amplían los trabajos previstos inicialmente.
- El gasto se ha imputado indebidamente al capítulo 7, Transferencias de capital, ya que el citado capítulo no resulta adecuado a su naturaleza económica.
- No se ha aprobado el gasto, incumpliendo el artículo 51 TRLHCA.
- Como se ha calificado de transferencia, no ha sido objeto de fiscalización previa (artículo 18 Decreto 23/2003, de 28 de enero, que desarrolla el control de la actividad económica y financiera de la Administración, de los organismos públicos y de las empresas de la Comunidad Autónoma de Aragón). Sin embargo, el hecho de que el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente haya calificado el expediente como transferencia de créditos, no transforma el negocio jurídico subyacente (encomienda de gestión de carácter contractual o encargo de ejecución) en una transferencia de créditos. Por lo tanto, el expediente debería haber sido fiscalizado por la Intervención. La fiscalización previa es un trámite esencial que afecta a la validez jurídica de los actos.
- Las Órdenes aprobando las transferencias son de fechas 30 de abril y 30 de julio de 2013. Sin embargo, se certifican trabajos realizados desde el 1 de enero de 2013.
- SARGA presenta facturas por la prestación del servicio únicamente en los servicios a retribuir mediante el procedimiento de reconocimiento de deuda, pero no en el resto de servicios, sin que conste justificación de esta distinta forma de actuar.
- Las labores de prevención de incendios se presupuestan y justifican en función de la superficie intervenida por precios unitarios. Sin embargo, las labores de extinción de incendios se presupuestan y justifican en función de la dedicación del contingente de personal y el coste de los medios materiales. Este tratamiento dispar comporta que, en algunos supuestos, se duplique la justificación de costes. Por ejemplo, el gasto de los equipos de protección individual y herramientas se justifica, por una parte, en su totalidad en el expediente de extinción de incendios y por otra parte, el mismo gasto está incluido proporcionalmente en los precios unitarios de justificación de las tareas de prevención.
- No obstante prever la Orden que las labores de prevención de incendios se justifiquen en función de la superficie intervenida, y a pesar del complejo sistema de justificación, la liquidación por SARGA al departamento por la prestación de los servicios de prevención y extinción de incendios se ha realizado por el coste real y no por la superficie intervenida, como estaba previsto.

#### **5.2.6.4. Encomiendas formalizadas como contratos de emergencia**

Las siguientes encomiendas de contenido materialmente contractual han sido adjudicadas como contratos de emergencia a SARGA:

- Obras en infraestructuras forestales como consecuencia de fuertes precipitaciones acaecidas en los Pirineos (Huesca) los días 17 y 18 de junio de 2013 por importe de 3.013 miles de euros.
- Labores de impermeabilización de la nueva celda de seguridad en Bailín por importe de 1.035 miles de euros.

De conformidad con el artículo 113 TRLCSP, la Administración puede tramitar de emergencia los contratos cuando tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional.

Respecto a los dos expedientes se formulan las siguientes incidencias:

- No se justifica en los expedientes que concurra alguno de los casos taxativos previstos en el artículo 113 TRLCSP para la utilización de la tramitación de emergencia, es decir, un acontecimiento catastrófico, una situación que suponga grave peligro o una necesidad que afecte a la Defensa Nacional. En el informe que motiva la tramitación por emergencia de las obras en infraestructuras forestales (108 obras por importe total de 2.754 miles de euros) solo consta la siguiente justificación: «lo que ha motivado que las lluvias torrenciales del actual mes de junio produzcan nuevos daños y agraven los del año pasado en las infraestructuras forestales (pistas forestales, puentes, pontones, escolleras y correcciones hidrológico-forestales». La Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente por la que se ordena la ejecución de las citadas obras de reparación se limita a la siguiente justificación: «Visto que este episodio de lluvias torrenciales ha afectado a numerosas infraestructuras forestales gestionadas por la Dirección General de Gestión Forestal, como son los caminos forestales y obra de restauración hidrológica-forestal para cuya reparación es necesario realizar una importante inversión económica». Sin embargo, de conformidad con la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1987 «el examen de los supuestos de hecho determinantes de la aplicación de este régimen excepcional ha de ser hecho con un criterio de rigor por el riesgo que implica de no preservar adecuadamente el principio básico que anima toda la contratación administrativa de garantizar la igualdad de oportunidades de los administrados asegurando de paso, con ello la moralidad administrativa».
- En opinión de la Cámara de Cuentas, en las obras «Labores de impermeabilización de la nueva celda de seguridad en Bailín» el departamento elige la tramitación por emergencia, en lugar de tramitar una modificación del encargo de ejecución preexistente con SARGA, por la inexistencia de crédito adecuado y suficiente para las obras, ya que el artículo 113 TRLCSP permite, en los supuestos de tramitación de emergencia, que el órgano de contratación contrate sin existencia de crédito (si bien debe iniciarse en tal caso, el expediente de modificación de crédito).
- No se justifica en los expedientes que no sea posible remediar los daños utilizando la tramitación urgente o el procedimiento negociado sin publicidad por motivos de urgencia para la contratación.
- No se justifica en los expedientes que las actuaciones se hayan limitado a lo estrictamente indispensable para prevenir o remediar los daños derivados de la situación de emergencia. Al respecto, la Sentencia citada del Tribunal Supremo apunta: «No basta la existencia de un acontecimiento de excepcional naturaleza del que dimana la situación que las medidas en cuestión afrontan, sino que lo que ampara la normativa de emergencia es una actuación administrativa inmediata, absolutamente necesaria para evitar o remediar en los posible las consecuencias del suceso en cuestión».
- El encomendatario, SARGA, ha subcontratado el 100% de las dos obras. Las obras en infraestructuras forestales a través de 107 contratos tramitados por emergencia y celebrados con 38 empresas por importe de 2.364 miles de euros. La obra de «Labores de impermeabilización de la nueva celda de seguridad en Bailín» a través de una modificación de un contrato preexistente.

Además, en el expediente de «Obras en infraestructuras forestales como consecuencia de fuertes precipitaciones caecidas en los Pirineos (Huesca) los días 17 y 18 de junio de 2013», se han detectado las siguientes incidencias:

- El expediente fue fiscalizado con reparos por la Intervención por falta de concurrencia de causa para la utilización de la tramitación de emergencia, habiendo sido resuelta la discrepancia entre el centro gestor y el órgano fiscalizador por acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 3 de diciembre de 2013 en contra del criterio de la Intervención.
- El gasto se imputa al capítulo 6 Inversiones reales. Sin embargo, el departamento considera el gasto, contablemente, gasto del ejercicio y no lo activa como inmovilizado. Si el departamento hubiera seguido un criterio coherente, presupuestariamente debería haber imputado el gasto al capítulo 2, Gastos corrientes en bienes y servicios.

Además, en el expediente de «Labores de impermeabilización de la nueva celda de seguridad en Bailín», se han detectado las siguientes incidencias:

- En la encomienda se incluyen obras ya ejecutadas con anterioridad a la fecha del acuerdo.
- El departamento paga a SARGA un año después de haber realizado la comprobación material de la inversión.

### 5.2.6.5. Vertiente financiera del procedimiento

Las actuaciones integrantes del expediente administrativo previo al acuerdo de encomienda deben ajustarse a las normas presupuestarias de aplicación a todo expediente de gasto. Al respecto, y sin perjuicio de otras incidencias de carácter presupuestario que figuran en el análisis de expedientes concretos (epígrafes 5.2.6.2, 5.2.6.3 y 5.2.6.4), la Cámara de Cuentas ha detectado las siguientes incidencias en los 23 expedientes fiscalizados tramitados como encomiendas:

- Con carácter general, no se adopta acto administrativo expreso de reconocimiento de la obligación mediante el que se declare la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública autonómica por la ejecución de la encomienda, derivado de un gasto aprobado y comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente. Solo consta en los expedientes fiscalizados la autorización y firma de los documentos contables de reconocimiento de obligaciones por parte de los órganos competentes.

- En la encomienda DAGMA 7 «Servicios de asistencia para el control de la contaminación en Sabiñánigo», no existe crédito disponible por el importe de la encomienda y sin embargo, se ejecuta. Así, en los informes de la Dirección General de Calidad Ambiental de 16/07/2013 y de 15/10/2013 se admite que, a pesar de que durante 2013 no ha habido disponibilidad presupuestaria, ha sido necesario solicitar a SARGA la continuidad durante 2013 de los trabajos imprescindibles para controlar las concentraciones de contaminantes. Sin embargo, de conformidad con el artículo 38 TRLHCA son nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a Ley que adquieran compromisos de gasto por encima del importe de los créditos existentes.
- En ocho encomiendas (DAGMA 5, DAGMA 8, DAGMA 9, DAGMA 10, DAGMA 12, DAGMA 13, DEE 14 y DOPUVT 21), el capítulo presupuestario al que se imputa el gasto no resulta adecuado a la naturaleza económica del objeto del contrato.<sup>21</sup>
- En ocho encomiendas (DAGMA 5, DAGMA 7, DAGMA 8, DAGMA 9, DAGMA 10, DAGMA 11, DAGMA 13 Y DPJ 26), el departamento considera el gasto, contablemente, gasto del ejercicio y no lo activa como inmovilizado. Sin embargo, presupuestariamente lo imputa al capítulo 6, Inversiones reales. Si el departamento hubiera seguido un criterio coherente, presupuestariamente debería haber imputado el gasto al capítulo 2, Gastos corrientes en bienes y servicios. En la encomienda DAGMA 6, si bien los gastos de dirección de obra pueden figurar presupuestariamente en el capítulo 6, el departamento, contablemente, no sigue un criterio coherente al imputar el gasto como gasto del ejercicio y no activarlo como inmovilizado.<sup>22</sup>
- En la encomienda DAGMA 9, el ejercicio de la función interventora en un expediente que ha de ser autorizado por el Gobierno de Aragón no se realiza por el Interventor General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, incumpliendo el artículo 5.2 a) 1 Decreto 23/2003, de 28 de enero.
- En cuatro encomiendas (DAGMA 5, DAGMA 8, DAGMA 10 y DAGMA 11), la resolución de aprobación del expediente no incluye, de forma expresa, la aprobación del gasto o si la incluye no detalla la aplicación presupuestaria a la que imputar el gasto.
- La encomienda DAGMA 6 no se formaliza por el titular del departamento, sino por la Directora General de Calidad Ambiental, incumpliendo el apartado 1.a) de la DA decimotercera del TRLCAA.

### 5.2.7. Análisis de los sistemas de control de la ejecución de las encomiendas y su seguimiento.

En general, a excepción de la encomienda para la prestación del servicio de prevención de incendios, la ejecución de las encomiendas de la muestra no se ha desviado del presupuesto aprobado. Se muestra en el siguiente cuadro<sup>23</sup>.

Encomendatario	Nº encomiendas muestra	Presupuesto aprobado	Presupuesto liquidado	Diferencia
<b>Entidades de Derecho público</b>	<b>11</b>	<b>4.718</b>	<b>4.301</b>	<b>-417</b>
Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST)	7	1.658	1.274	-384 (1)
Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (CITA)	1	50	50	
Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud	1	10	10	
Instituto Aragonés de Fomento	2	3.000	2.967	-33
<b>Sociedades mercantiles autonómicas</b>	<b>12</b>	<b>11.783</b>	<b>12.505</b>	<b>722</b>
Expo Zaragoza Empresarial, S.A.	2	664	656	-8 (2)
Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental S.L.U. (SARGA)	10	11.119	11.849	730 (3)
<b>Fundaciones de la CAA</b>	<b>1</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	
Fundación Aragonesa para el Desarrollo de la Observación de la Tierra (FADOT)	1	20	20	
<b>Sociedades mercantiles estatales</b>	<b>4</b>	<b>2.670</b>	<b>2.014</b>	<b>-656</b>
Empresa de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA)	2	2.562	1.906	-656 (4)
Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A. (TRAGSATEC)	2	108	108	
<b>Total general</b>	<b>28</b>	<b>19.191</b>	<b>18.839</b>	<b>-352</b>

(1) 123 miles de euros corresponden a la liquidación pendiente de la encomienda «Mantenimiento integral del Centro de Emergencias 112-SOS Aragón para 2014 y 2015».

(2) No se incluye la cantidad de 176 miles de euros que reclama Expo Zaragoza Empresarial, S.A. al Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte por la ejecución de la encomienda (ver epígrafe 5.2.3.4).

(3) Del exceso de 730 miles de euros, -339 miles de euros corresponden a la no ejecución parcial de la encomienda tramitada como contrato de emergencia «Labores de reparación e impermeabilización de la nueva celda de seguridad de Bailín» y 1.079 miles de euros corresponden al mayor importe liquidado respecto al presupuestado en la encomienda para la prestación del servicio de prevención de incendios, calculado en proporción al presupuesto inicial encomendado por el departamento.

(4) -656 miles de euros corresponden a la liquidación pendiente de la encomienda «Proyecto de caminos y accesos a fincas de reemplazo de la concentración parcelaria de Ballobar (Huesca)».

La Cámara de Cuentas ha analizado el importe liquidado de todas las encomiendas formalizadas en el ejercicio 2013, obteniéndose la misma conclusión: la ejecución, a excepción de la encomienda para la prestación de los servicios de prevención y extinción de incendios, no se ha desviado, con carácter general, del presupuesto aprobado

21 Párrafo modificado en virtud de la alegación n.º 9 presentada en trámite de audiencia por el Departamento de Educación, Cultura y Deporte.

22 Párrafo modificado en virtud de la alegación n.º 6 presentada en trámite de audiencia por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad.

23 Cuadro modificado en virtud de la alegación n.º 19 presentada en trámite de audiencia por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad.

ni se han aprobado modificaciones en las encomiendas formalizadas en el ejercicio 2013. Se muestra en el siguiente cuadro<sup>24</sup>.

Encomendatario	Nº encomiendas	Presupuesto aprobado	Presupuesto liquidado	Diferencia
<b>Entidades de Derecho público</b>	<b>85</b>	<b>12.029</b>	<b>10.572</b>	<b>-1.457</b>
Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST)	76	4.386	3.744	-643 (1)
Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (CITA)	3	1.030	321	-709 (2)
Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud	1	10	10	
Instituto Aragonés de Fomento	5	6.602	6.496	-106
<b>Sociedades mercantiles autonómicas</b>	<b>64</b>	<b>21.300</b>	<b>22.806</b>	<b>1.506</b>
Expo Zaragoza Empresarial, S.A.	6	955	914	-40 (3)
Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental S.L.U. (SARGA)	58	20.345	21.892	1.547 (4)
<b>Fundaciones de la CAA</b>	<b>2</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	
Fundación Aragonesa para el Desarrollo de la Observación de la Tierra (FADOT)	2	45	45	
<b>Sociedades mercantiles estatales</b>	<b>17</b>	<b>3.139</b>	<b>2.487</b>	<b>-652</b>
Empresa de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA)	11	2.966	2.314	-652 (5)
Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A. (TRAGSATEC)	6	173	173	
<b>Total general</b>	<b>168</b>	<b>36.513</b>	<b>35.909</b>	<b>-603</b>

(1) 123 miles de euros corresponden a la liquidación pendiente de la encomienda «Mantenimiento integral del Centro de Emergencias 112-SOS Aragón para 2014 y 2015».

(2) 709 miles de euros corresponden a la liquidación pendiente de la encomienda de «Proyectos de investigación, transferencia e innovación en materia de sanidad vegetal y de diagnóstico laboratorial de enfermedades de los animales».

(3) No se incluye la cantidad de 176 miles de euros que reclama Expo Zaragoza Empresarial, S.A. al Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte por la ejecución de la encomienda (ver epígrafe 5.2.3.4).

(4) Del exceso de 1.547 miles de euros, -339 miles de euros corresponden a la no ejecución parcial de la encomienda tramitada como contrato de emergencia «Labores de reparación e impermeabilización de la nueva celda de seguridad de Bailín» y 2.019 miles de euros corresponden al mayor importe liquidado respecto al presupuestado en las encomiendas para la prestación de los servicios de prevención y extinción de incendios, calculado en proporción al presupuesto inicial encomendado por el departamento.

(5) -656 miles de euros corresponden a la liquidación pendiente de la encomienda «Proyecto de caminos y accesos a fincas de reemplazo de la concentración parcelaria de Ballobar (Huesca)» y 4 miles de euros corresponden a excesos de liquidación sobre el importe de la encomienda.

No obstante lo anterior, es importante que los poderes adjudicadores encomendantes fijen sistemas de control de la ejecución de la encomienda que permitan a la Administración realizar el seguimiento de la situación de la encomienda a lo largo de la vida de la misma y faciliten la detección de posibles desviaciones materiales o temporales respecto de los términos previstos.

Al respecto, la Cámara de Cuentas ha detectado las siguientes incidencias:

- En ocho encomiendas (DEE 14, DHAP 16, DII 17, DPTI 22, DPTI 23, DPJ 25, DPJ 27 y DSBSF 28) no se recogen en el régimen de la misma sistemas de control del departamento encomendante de la ejecución de la encomienda por el encomendatario.
- Con carácter general no se realiza control por los encomendantes de la contratación externa realizada por los encomendatarios ni los encomendatarios comunican a los encomendantes la subcontratación.
- En once encomiendas no consta que el encomendante haya realizado el debido control durante la ejecución de la encomienda. En concreto:
  - En la encomienda DAGMA 5, SARGA informa que ha facturado en 2013 trabajos no realizados a esa fecha por un importe de, al menos, 77 miles de euros. Sin embargo, los citados trabajos han sido incluidos por el Director de las obras, funcionario del departamento, en una certificación de 17 de diciembre de 2013 con el visto bueno del Subdirector Provincial del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de Huesca y conformada por el Director de SARGA.
  - En la encomienda DAGMA 7, no hay constancia de que se hayan implementado las medidas de control previstas (informes, actas de reuniones y visitas). Además, la propuesta es de julio de 2013 y los trabajos se están ejecutando desde el 1 de enero de 2013.
  - En la encomienda DAGMA 9, no consta la elaboración de los informes mensuales de cumplimiento del nivel de servicio a través de los cuales el departamento debe estudiar y analizar la calidad del servicio que recibe de AST, de conformidad con lo previsto en el apartado 2.6 del Anexo I del Decreto, por el que se autoriza la encomienda.
  - En la encomienda DAGMA 12, el acto de comprobación de los trabajos es de 6 de marzo de 2015 (14 meses después de que se haya reconocido la obligación, el 19 de diciembre de 2013).
  - En la encomienda DAGMA 13, no hay constancia del seguimiento realizado según lo previsto en el Decreto de autorización. Se aporta una memoria sin firmar.<sup>25</sup>
  - En la encomienda DEE 14, solo se expide un certificado de conformidad del Director del IAE con la nota de cargo de AST pero en dicho certificado no se identifica ni la nota de cargo ni el importe.

24 Cuadro modificado en virtud de la alegación n.º 19 presentada en trámite de audiencia por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad.

25 Párrafo modificado en virtud de la alegación n.º 20 presentada en trámite de audiencia por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad.

- En la encomienda DEUCD 15, la obra se ejecuta según el proyecto que ha sido contratado directamente por Expo Zaragoza Empresarial S.A. cuyo presupuesto es superior al importe fijado para la encomienda, que no ha sido aprobado por el departamento y sobre el que no hay acuerdo en la liquidación final.
- En la encomienda DHAP 16, siendo un gasto que se ha imputado al Capítulo 6 Inversiones reales, no consta acta de recepción o comprobación final de la ejecución de la encomienda. Solo consta una firma de conformidad en la nota de cargo del Director General de la Función Pública y la Calidad de los Servicios. Además, la ejecución ha sido inferior en un 30% del presupuesto (-228.146,81 euros) sin que conste en el expediente justificación alguna. Tras la solicitud de documentación por la Cámara de Cuentas de Aragón y a petición de la Secretaría General Técnica, el Asesor Técnico del Servicio de Administración Electrónica informa, con fecha 28 de abril de 2015, de las razones de la falta de ejecución. Sin embargo, <sup>26</sup> no se justifica por qué las actuaciones A1, A3 y A5 han sido gestionadas de forma diferente sin que haya constancia de que la administración haya aprobado una modificación del encargo. Además en la actuación A1 se presenta una minoración significativa (69%) por, entre otros motivos, exclusión por falta de plazo de ejecución, del módulo y funcionalidad de «Backup automatizado sin necesidad de interrupción del servicio»). En el informe se manifiesta que «siempre y cuando se consigan los objetivos del encargo y no se supere el precio fijado para la ejecución del mismo, AST, en el marco de las competencias que establece el Convenio de Colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma y la entidad de Derecho público AST, puede reorganizar las actuaciones y los importes estimados con el objeto de maximizar los beneficios derivados de la coordinación en la gestión de las adquisiciones y la ejecución de los diferentes trabajos». Sin embargo, resulta claro que no se han conseguido los objetivos del encargo y además tal previsión supone una modificación del encargo que debería haber sido aprobada por el departamento encomendante.
- En la encomienda DII 17, se certifica el 6 de noviembre de 2014 el gasto del servicio a realizar en el mes de diciembre y el 18 de febrero de 2015 se emite un informe de seguimiento en el que se hace constar la conformidad con el servicio, dos meses después de reconocer la obligación (10 de noviembre de 2014).
- En la encomienda DOPUVT 21, debido a una huelga en los trenes se ha reducido el número de expediciones objeto de control y se han reducido costes pero no se ha modificado el objeto de la encomienda por el encomendante ni consta que el director de los trabajos haya autorizado la modificación (se preveía como sistema de control).
- En la encomienda DPTI 22 no hay recepción de los servicios y el seguimiento de la ejecución de la encomienda se limita, a una diligencia de conformidad en las notas de cargo.
- En once encomiendas, la documentación justificativa del importe de la encomienda no contiene el detalle necesario que permita su comparación con el presupuesto inicialmente presentado ni consta un informe de la entidad encomendataria explicativo de los trabajos realizados y su coste. En concreto:
  - En las encomiendas a AST, DAGMA 9, DEE 14, DHAP 16, DPTI 22 y DPJ 25, la documentación justificativa no contiene detalle suficiente para comprobar el coste de cada una de las actuaciones. Además, en las encomiendas DEE 14 y DPJ 25, como en el presupuesto presentado inicialmente por AST no consta desglose de gastos, no puede realizarse comparación por conceptos.
  - En la encomienda a Expo Zaragoza Empresarial, S.A. DPJ 26 «Obras mejora edificios Ciudad de la Justicia», la documentación justificativa incluye facturas y certificaciones de varios proveedores, que en ocasiones se imputan de forma parcial, sin que se acompañe de informe explicativo que permita comprobar la realidad de la ejecución y su comparación con el presupuesto inicial.
  - En las encomiendas DAGMA 6 y DAGMA 7, no se justifican los costes (suministros, dietas...) que tienen la consideración de gastos a justificar.
  - En las encomiendas, DAGMA 5 y DAGMA 10, no se detallan ni justifican los gastos ejecutados con medios ajenos.
  - En la encomienda DAGMA 13 «Proyecto de investigación relativo al inventario de emisiones de gases de efecto invernadero y sumideros en el sector de uso de suelo», como el presupuesto inicial no contiene desglose de gastos, no se puede comprobar la adecuación al mismo del gasto realizado. No obstante, en la justificación aportada se incluyen gastos como la adquisición de un equipo informático (2 miles de euros) cuyo importe no puede considerarse imputable por entero a la ejecución de la encomienda, considerando el hecho de que CITA repercute, además, un 20% en concepto de costes indirectos sin que se haya acreditado ni los conceptos incluidos ni la determinación de su cuantía.
- En cuatro encomiendas, la ejecución de la encomienda se inicia con carácter previo al encargo. En concreto:
  - En la encomienda a SARGA DAGMA 6, la encomienda se aprueba el 8 de octubre de 2013 y en diciembre se certifica el presupuesto de cinco meses.
  - En la encomienda a SARGA DAGMA 7, la ejecución se inicia con carácter previo al encargo debido a la falta de crédito presupuestario.

26 Párrafo modificado en virtud de la alegación n.º 10 presentada en trámite de audiencia por el Departamento de Hacienda y Administración Pública.

- En las encomiendas DAGMA 10 (SARGA) y DAGMA 12 (TRAGSATEC), el motivo es que emitidos informes desfavorables por la Intervención, las resoluciones de las discrepancias del Gobierno de Aragón en contra del criterio de la Intervención se dictan tres meses después de la propuesta. En DAGMA 12 la aprobación es de fecha 3 de diciembre de 2013 y la certificación 1 y final es de 10 de diciembre de 2013, siendo que el plazo de ejecución es de 2 meses y considerando que la previsión inicial era de cuatro personas a tiempo completo durante 3 meses. Además, la recepción es de fecha 12 de marzo de 2015.
- En tres encomiendas, se certifica la realización de trabajos con fecha anterior al periodo correspondiente. En concreto:
  - En la encomienda DAGMA 5, según SARGA, se certifican en 2013 trabajos no realizados por importe de, al menos, 77 miles de euros.
  - En la encomienda DII 17 se certifican el 3 de noviembre trabajos correspondientes al mes de noviembre y diciembre.
  - En la encomienda DPTI 22 se certifican el 2 de diciembre trabajos correspondientes al mes de diciembre.

### 5.2.8. Análisis de los costes de las encomiendas a SARGA y TRAGSA

La Cámara de Cuentas ha analizado en SARGA, entidad que ha formalizado las encomiendas de mayor importe en el ejercicio 2013 (20.345 de un total de 36.513 miles de euros), y entidad que las ejecuta principalmente con medios propios, si los precios de las encomiendas se han facturado en función de sus costes. También se ha solicitado información a TRAGSA, entidad que ha formalizado encomiendas por importe de 2.966 miles de euros ejecutadas principalmente con medios propios, sobre sus costes reales.

#### Análisis de los costes de las encomiendas a SARGA

SARGA dispone de una contabilidad analítica que le permite imputar los costes en los que incurre a las prestaciones que realiza, por lo que es posible determinar el coste de cada una de las encomiendas.

SARGA contablemente diferencia entre costes directos, costes indirectos y gastos generales e imputa contablemente a los encargos los costes directos e indirectos.

#### Costes directos e indirectos

La Cámara de Cuentas ha analizado en las encomiendas a SARGA incluidas en la muestra si el precio liquidado se ajusta a los costes reales (directos e indirectos) de la sociedad (según su contabilidad analítica).

Los costes indirectos están identificados, soportados en la contabilidad y su sistema de imputación es comprobable y objetivo.

La comparativa entre el coste real y el importe liquidado se muestra en el siguiente cuadro.

Encomienda	Total costes reales (según la contabilidad analítica)	Total importes liquidados	Diferencia	% Desviación
DAGMA 1	13.377	13.393	16	0,12
DAGMA 2	2.357	2.360	3	0,13
DAGMA 4	-	-	-	-
DAGMA 5	394	424	30	7,12
DAGMA 6	-	-	-	-
DAGMA 7	170	213	44	20,59
DAGMA 8	203	197	-6	-3,26
DAGMA 10	130	128	-1	-1,13
DOPUVT 21	22	38	16	42,60
DPJ 27	107	78	-28	-36,25
<b>Total</b>	<b>16.759</b>	<b>16.832</b>	<b>73</b>	<b>0,44</b>

Nota 1. No se incluye el importe de los gastos generales ni en los costes reales ni en el importe liquidado.

Nota 2. Las encomiendas DAGMA 4 y DAGMA 6 no han sido objeto de análisis al haber realizado SARGA el estudio analítico de costes del conjunto de la obra de Bailín (que se remonta al ejercicio 2009), y no, de cada una de las encomiendas.

El resultado, diferenciando costes de medios propios y costes de medios ajenos, se muestra en el siguiente cuadro.

Encomienda	Costes según contabilidad analítica			Importes liquidados			Diferencias		
	Propios	Ajenos	Total	Propios	Ajenos	Total	Propios	Ajenos	Total
DAGMA 1	11.843	1.534	13.377	-	-	13.393	-	-	16
DAGMA 2	-	2.357	2.357	-	2.360	2.360	-	3	3
DAGMA 4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DAGMA 5	229	164	394	275	149	424	45	-15	30
DAGMA 6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DAGMA 7	105	65	170	151	62	213	46	-2	44
DAGMA 8	178	25	203	170	27	197	-8	2	-6
DAGMA 10	61	69	130	72	56	128	11	-13	-1
DOPUVT 21	16	5	22	38	-	38	21	-5	16
DPJ 27	94	13	107	78	-	78	-16	-13	-28
<b>Total</b>	<b>12.527</b>	<b>4.231</b>	<b>16.759</b>	<b>784</b>	<b>2.654</b>	<b>16.832</b>	<b>100</b>	<b>-43</b>	<b>73</b>

Nota 1. No se incluye el importe de los gastos generales ni en los costes reales ni en el importe liquidado.

Nota 2. Las encomiendas DAGMA 4 y DAGMA 6 no han sido objeto de análisis al haber realizado SARGA el estudio analítico de costes del conjunto de la obra de Bailín (que se remonta al ejercicio 2009), y no, de cada una de las encomiendas.

De su análisis, se extrae lo siguiente:

- En general, el importe total liquidado por las encomiendas incluidas en la muestra se aproxima a los costes reales de la sociedad, siendo la desviación media sobre el importe total liquidado del 0,44% (73 miles de euros).

La aproximación entre coste real y coste liquidado se debe, en parte, a que en la encomienda de mayor importe (prevención y extinción de incendios) el importe liquidado se ajusta al coste real y a que en las encomiendas de ejecución de obras en que la sociedad pública contrata con terceros por un precio inferior al de licitación, el importe liquidado por la encomienda se ajusta al importe real. No obstante, con carácter general, el importe liquidado debería coincidir con el coste real.

En cuanto a los costes con medios propios, solo en los presupuestos iniciales de las encomiendas 7 y 8 se especifica que los precios y unidades aplicados han sido calculados basándose en los salarios de SARGA y su valor actual.

### Gastos generales

SARGA no imputa en la contabilidad analítica los gastos generales incurridos por la ejecución de los encargos. En esta categoría se incluyen los gastos financieros, los gastos de personal de estructura (personal de control de gestión y contabilidad, de informática, de recursos humanos y servicios generales, de servicios jurídicos y contratación, de comunicación y dirección general), y los consumos (suministros, alquiler de oficina...) en los que incurre este personal, que SARGA espera cubrir con el porcentaje que factura por gastos generales.

SARGA repercute al coste de las actividades un porcentaje de gastos generales del 5,5% (el máximo previsto en la DA 13.ª TRLHCA). Sin embargo, la determinación del 5,5% no se corresponde con la estructura real de costes de la entidad ya que al inicio del ejercicio 2013 SARGA estimó unos costes de estructura de 3.727 miles de euros y una facturación por gastos generales (aplicando el 5,5%) de 3.205 miles de euros. Por lo tanto, el porcentaje a aplicar (5,5%) resultaba insuficiente (522 miles de euros) para cubrir los gastos generales.

La cobertura de los gastos generales depende principalmente del volumen de facturación alcanzado por la sociedad en cada ejercicio. Una reducción de la facturación incide en una disminución de los ingresos por el concepto de gastos generales.

En el ejercicio 2013, la sociedad registró resultados negativos antes de impuestos por importe de 282 miles de euros, de lo que cabe concluir que no ha cubierto los gastos generales.

### Análisis de los costes de las encomiendas a TRAGSA

De acuerdo con la información remitida por TRAGSA, la diferencia entre los costes imputados a las encomiendas celebradas en el ejercicio 2013 (según su contabilidad analítica) y los importes liquidados (sin IVA) a la Administración de la CAA se muestra a continuación<sup>27</sup>:

<sup>27</sup> Cuadro modificado en virtud de la alegación n.º 19 presentada en trámite de audiencia por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad.

Objeto	Costes según contabilidad analítica			Importes liquidados			Diferencias		
	Propios	Ajenos	Total	Propios	Ajenos	Total	Propios	Ajenos	Total
Proyecto de caminos y accesos a fincas de reemplazo de la concentración parcelaria de Ballobar	1.541	160	1.701			1.570			-131 (1)
Mejora del acceso al molino y cascada de Aso. Circuito de San Úrbez. Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido	32	1	33			33			
Tratamientos selvícolas contra insectos perforadores del género IPS en PN Valles Occidentales	40		40			33			-7
Tratamientos selvícolas en el mup nº 266 "Oroel" en el paisaje protegido de San Juan de la Peña y Monte Oroel	13	4	17			12			-5
Asfaltado de la pista forestal de Litago	30	76	106			110			4
Acondicionamiento de infraestructuras en el paisaje protegido de los Pinares de Rodeno	27	72	99			95			-4
Mejora de habitats en la reserva de caza de Montes Universales	28	5	33			33			
Mejora de accesibilidad en el paisaje protegido de los Pinares de Rodeno	28	15	43			41			-2
Acondicionamiento caminos accesos a fincas de reemplazo CP Gurrea de Gallego H130012	38		38			37			-1
Acondicionamiento caminos CP Monflorite H130010	13		13			13			
Acondicionamiento caminos CP Igriés H130011	38		39			39			1
	<b>1.828</b>	<b>334</b>	<b>2.163</b>			<b>2.017</b>			<b>-146</b>

Los costes aportados por TRAGSA incluyen los costes reales de estructura imputados a las diferentes encomiendas.

(1) Encomienda en ejecución pendiente de liquidar.

De su análisis se extrae lo siguiente:

- El importe total liquidado por TRAGSA a la CAA por los encargos formalizados en el ejercicio 2013 (2.017 miles de euros) se aproxima al importe de costes imputados en su contabilidad analítica (2.163 miles de euros), existiendo un desfase de -146 miles de euros, derivado principalmente del encargo «Proyecto de caminos y accesos a fincas de reemplazo de la concentración parcelaria de Ballobar» que se encuentra todavía en ejecución, no siendo posible determinar hasta su conclusión la diferencia entre el importe liquidado a la CAA y el coste real para la sociedad. Actualmente el desfase es de -131 miles de euros, si bien puede responder a importes pendientes de facturar.

## ANEXO 1 MUESTRA DE ENCOMIENDAS

Número de orden	Código Identificador	Encomendante	Encomendatario	Objeto encomienda	Presupuesto encomienda
1	DAGMA 1	Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA)	Orden 30 de abril de 2013 del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente por la que se autoriza la transferencia de crédito a la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. para la prestación del servicio de prevención de incendios forestales, para el año 2013 RF34070	5.512
2	DAGMA 2	Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA)	Gastos inundaciones Huesca 2013 RF34089	3.013
3	DAGMA 3	Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	Empresa de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA)	Proyecto de caminos y accesos a fincas de reemplazo de la concentración parcelaria de Ballobar (Huesca) H130002	2.429
4	DAGMA 4	Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA)	Labores de reparación de la impermeabilización de la nueva celda de seguridad en Bailín, por trámite de emergencia	1.035
5	DAGMA 5	Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA)	Actuaciones en materia de gestión forestal del Servicio Provincial de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de Huesca HF32034	446
6	DAGMA 6	Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA)	Dirección de obra y asistencia técnica especializada para la ejecución de la Etapa 2 del proyecto de obras de la fase b del vertedero de HCH de Bailín	414
7	DAGMA 7	Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA)	Servicios de asistencia técnica para el control de la contaminación en Sabiñánigo (Huesca) 2013	225
8	DAGMA 8	Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA)	145 HB32012 Adecuación de senderos e infraestructuras de uso público en el Parque Natural de los Valles Occidentales	207
9	DAGMA 9	Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST)	Gestión de la red de voz y datos de coordinación de medios de lucha contra incendios forestales durante 2012 y 2013	155
10	DAGMA 10	Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA)	Explotación agroforestal del Instituto de Formación Agroambiental (IFA) de Jaca RF34018	135
11	DAGMA 11	Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	Empresa de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA)	Asfaltado de la pista forestal de Litago	133
12	DAGMA 12	Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A. (TRAGSATEC)	Replanteo y amojonamiento de la concentración parcelaria de la zona de Ontiñena H130014	60
13	DAGMA 13	Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (CITA)	Proyecto de investigación relativo al inventario de emisiones de gases de efecto invernadero y sumideros en el sector de uso de suelo, su cambio y actividades forestales (LULUCF)	50
14	DEE 14	Departamento de Economía y Empleo	Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST)	Bolsa de horas para la continuación de los trabajos del proyecto Datawarehouse del Instituto Aragonés de Estadística durante el año 2013	35
15	DEUCD 15	Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte	Sociedad Expo Zaragoza Empresarial, S.A. (EZE)	Obras de acondicionamiento de las plantas 1ª, 2ª y 3ª del Edificio Dinamiza 65 de la Expo (Zaragoza) para nueva sede del Departamento	439
16	DHAP 16	Departamento de Hacienda y Administración Pública	Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST)	Mejora de los servicios de gestión documental y desarrollos adaptativos en los Servicios de Administración Electrónica para soportar nuevas integraciones	807
17	DII 17	Departamento de Industria e Innovación	Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST)	Servicio de consultoría, planificación, coordinación, seguimiento, evaluación y colaboración con el Servicio de Metrología, Seguridad y Calidad Industrial para el impulso de los programas	63
18	DII 18	Departamento de Industria e Innovación	Fundación Aragonesa para el Desarrollo de la Observación de la Tierra (FADOT)	Realización de un estudio de representación gráfica a través de la técnica de teledetección de imágenes desde el espacio para la obtención de información de las explotaciones mineras a cielo abierto y espacios afectados por actividades mineras	20
19	DOPUVT 19	Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes	Instituto Aragonés de Fomento (IAF)	Convenio de colaboración entre el Instituto Aragonés de Fomento y el Gobierno de Aragón para la gestión de obras de mejora en carreteras autonómicas (fondos 2012)	1.500
20	DOPUVT 20	Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes	Instituto Aragonés de Fomento (IAF)	Convenio de colaboración entre el Instituto Aragonés de Fomento y el Gobierno de Aragón para la realización de actuaciones en materia de carreteras autonómicas, con cargo al Fondo de Inversiones de Teruel para el ejercicio 2013	1.500
21	DOPUVT 21	Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes	Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA)	Asistencia técnica para el estudio de movilidad de viajeros en los trenes regionales que discurren por Aragón tras la reorganización de servicios de media distancia	49
22	DPTI 22	Departamento de Política Territorial e Interior	Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST)	Mantenimiento integral del Centro de Emergencias 112 SOS-Aragón para los años 2014 y 2015	240
23	DPTI 23	Departamento de Política Territorial e Interior	Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A. (TRAGSATEC)	Realización de informes relativos al planeamiento urbanístico en materia de protección civil para el año 2013	47
24	DPTI 24	Departamento de Política Territorial e Interior	Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST)	Suministro de licencias de ArcGIS y Desktop para el Centro de Información Territorial de Aragón	25
25	DPJ 25	Departamento de Presidencia y Justicia	Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST)	Suministro, instalación y puesta en marcha sala de prensa en la Ciudad de la Justicia	333
26	DPJ 26	Departamento de Presidencia y Justicia	Sociedad Expo Zaragoza Empresarial, S.A. (EZE)	Obras de mejora y adicionales a las ya ejecutadas en los edificios que albergarán la Ciudad de la Justicia, ubicada en los edificios Actur y Ebro 1 del recinto Expo Zaragoza Empresarial	226
27	DPJ 27	Departamento de Presidencia y Justicia	Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U. (SARGA)	Expurgo de expedientes judiciales para la gestión de los expedientes y documentos judiciales depositados en el archivo de los juzgados de familia ubicados en la Plaza del Pilar	83
28	DSBSF 28	Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia	Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud (IACS)	Programa de cribado de detección precoz del cáncer colorrectal	10
<b>TOTAL</b>					<b>19.191</b>

**ANEXO 2**  
DETALLE DE LAS RETRIBUCIONES POR ENCOMIENDA

Encomienda	Encomendatario	Factura o nota de cargo	Repercusión de IVA en factura	Porcentaje de subcontratación	Justificación gastos subcontratados	Porcentaje de gastos generales
DAGMA 1	SARGA	Factura	No	12	No	5,5
DAGMA 2	SARGA	Factura	Sí	100	No	5,5
DAGMA 3	TRAGSA	Factura	Sí*	9	No	4
DAGMA 4	SARGA	Factura	Sí	100	No	—
DAGMA 5	SARGA	Factura	No	39	No	5,5
DAGMA 6	SARGA	Factura	No	18	No	5,5
DAGMA 7	SARGA	Factura	No	30	No	5,5
DAGMA 8	SARGA	Factura	No	13	No	5,5
DAGMA 9	AST	Nota de cargo	No	84	Sí	—
DAGMA 10	SARGA	Factura	No	54	No	5,5
DAGMA 11	TRAGSA	Factura	Sí	72	No	4
DAGMA 12	TRAGSATEC	Factura	Sí	—	—	4
DAGMA 13	CITA	Nota de cargo	No	17	Sí	20
DEE 14	AST	Nota de cargo	No	100	Sí	2
DEUCD 15	EZE	Factura	Sí	100	Sí	5
DHAP 16	AST	Nota de cargo	No	100	Sí	2
DII 17	AST	Nota de cargo	No	100	Sí	—
DII 18	FADOT	Nota de cargo	No	—	—	10
DOPUVT 19	IAF	—	—	100	—	—
DOPUVT 20	IAF	—	—	100	—	—
DOPUVT 21	SARGA	Factura	No	14	No	5,5
DPTI 22	AST	Nota de cargo	No	100	Sí	—
DPTI 23	TRAGSATEC	Factura	Sí	—	—	4
DPTI 24	AST	Nota de cargo	No	100	Sí	—
DPJ 25	AST	Nota de cargo	No	100	Sí	2
DPJ 26	EZE	Factura	Sí	100	Sí	5
DPJ 27	SARGA	Factura	No	16	No	5,5
DSBSF 28	IACS	Nota de cargo	No	100	Sí	—

\* 21% de IVA hasta 31/12/2014. Desde 01/01/2015; 5,14% de impuestos soportados no deducibles.

### ANEXO 3 ALEGACIONES RECIBIDAS

*[Las alegaciones se encuentran a disposición de las señoras y los señores diputados en la Secretaría General de la Cámara.]*

### ANEXO 4 TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

#### DEPARTAMENTO DE DESARROLLO RURAL Y SOSTENIBILIDAD

##### - **Alegación 1** (DAGMA 3)

*«Existen precios que no han sido aprobados en las tarifas, pero que se han calculado con éstas, simplemente se han creado partiendo de otros precios que sí que están en la tarifas, es decir se trata de precios compuestos de otros existentes, su valor es mínimo y son casi anecdóticos. Se han creado simplemente para facilitar la realización de las certificaciones y se ha cumplido el artículo 3.4 del RD 1072/2010. Aprobar unas nuevas tarifas de TRAGSA es largo y complejo y no resulta procedente modificarlas para incluir un precio que se utilizará solamente en una obra.»*

##### Contestación de la Cámara de Cuentas:

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe. Lo que manifiesta el informe es que sería más procedente con el régimen de tarifas aprobar las nuevas tarifas antes del encargo.

En conclusión, no se modifica el informe.

##### - **Alegación 2** (DAGMA 3)

*«No se presenta un estudio económico de que la encomienda genera un ahorro entre otras cosas porque sus beneficios son una mezcla de eficacia y eficiencia, es decir economía y tiempo, pero sí se justifica los medios ociosos que TRAGSA tiene en la zona de Monegros II y los abundantes trabajos allí realizados en el mismo municipio (como la red de riego pagada por MAGRAMA).»*

##### Contestación de la Cámara de Cuentas:

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe

En conclusión, no se modifica el informe.

##### - **Alegación 3** (DAGMA 3)

*«Como se ha indicado el uso que hace la Cámara de Cuentas de los artículos 109 y siguientes de la Ley de Contratos no se ajusta al marco normativo a juicio de esta Unidad, por lo que la realización de una reserva de crédito o el informe por parte de los servicios jurídicos no tiene ninguna obligatoriedad. Las empresas encomendadas cumplen la legislación, las encomiendas han sido fiscalizadas por la intervención y la modificación de un contrato de obras exigiría el informe de los servicios jurídicos. Resulta ocioso por tanto alargar los trámites para una mayor seguridad jurídica que ya existe y en el caso particular de la reserva de crédito solo supone la pérdida de dos o tres días hasta su contabilización (si hay crédito para una reserva lo hay para un documento AD).»*

##### Contestación de la Cámara de Cuentas:

Ante la ausencia de normación de las actuaciones preparatorias de las encomiendas en sus vertientes técnica, jurídico-administrativa y presupuestaria resulta necesario acudir a la analogía como procedimiento integrador previsto en el ordenamiento jurídico para la cobertura de las lagunas que se puedan presentar (artículo 4 CC). Por otra parte, todo expediente de gasto requiere de la previa acreditación de la existencia de crédito ya que de acuerdo con el artículo 39 TRLHCAA son nulos de pleno derecho los actos administrativos que adquieren compromisos de gasto por cuantía superior al crédito presupuestario existente. El Plan General de Contabilidad Pública de la CAA (aprobado por Orden de 30 de noviembre de 1994, del Departamento de Economía y Hacienda), en su tercera parte, que contiene las relaciones contables que definen los motivos más comunes de cargo y abono de las cuentas, prevé que la cuenta «0031. Créditos retenidos para gastar», debe recoger la retención de créditos producida como consecuencia de la expedición del certificado de existencia en los expedientes de gasto y la cuenta «004. Presupuesto de gastos: gastos autorizados», el importe de las autorizaciones de gasto.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 4** (DAGMA 4)

«Dicho expediente fue tramitado como una emergencia. La Intervención Delegada planteó un reparo que fue elevado en discrepancia ante la Intervención General, la cual en Resolución n.º 41/2014, de la Intervención General por la que se resuelve la discrepancia presentada por la Secretaría General Técnica de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, y respecto de ese concreto expediente, dice textualmente que "...se considera ajustado al ordenamiento jurídico y por lo tanto debería haberse tramitado por la Intervención Delegada." Se adjunta la citada Resolución como documento n.º 1.»

Contestación de la Cámara de Cuentas:

Los documentos referenciados en la alegación ya constaban en la documentación remitida a la CCA. La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

En conclusión, no se modifica el informe.

**- Alegación 5** (DAGMA 6)

«En relación a esta encomienda de gestión se alega por la Cámara de Cuentas que no se inició el procedimiento con una retención de crédito (RC) en la contabilidad. Hay que hacer constar que el sistema contable permite realizar documentos AD directamente para este tipo de actuaciones "por Administración", sin que eso suponga en ningún caso una irregularidad contable. Normalmente se utiliza esta vía para los encargos y encomiendas de gestión por motivos de celeridad y de eficiencia administrativa en la tramitación.»

Contestación de la Cámara de Cuentas:

Todo expediente de gasto requiere de la previa acreditación de la existencia de crédito ya que de acuerdo con el artículo 39 TRLHCAA son nulos de pleno derecho los actos administrativos que adquieren compromisos de gasto por cuantía superior al crédito presupuestario existente. El Plan General de Contabilidad Pública de la CAA (aprobado por Orden de 30 de noviembre de 1994, del Departamento de Economía y Hacienda), en su tercera parte, que contiene las relaciones contables que definen los motivos más comunes de cargo y abono de las cuentas, prevé que la cuenta «0031. Créditos retenidos para gastar», debe recoger la retención de créditos producida como consecuencia de la expedición del certificado de existencia en los expedientes de gasto y la «cuenta 004. Presupuesto de gastos: gastos autorizados», el importe de las autorizaciones de gasto.

En conclusión, no se modifica el informe.

**- Alegación 6** (DAGMA 6)

«En cuanto a la imputación incorrecta del gasto, los fondos estaban presupuestados el capítulo 6, por lo que era imposible hacerlo de otra forma. Desde el ejercicio 2015, estos créditos están incluidos en capítulo 2.»

Contestación de la Cámara de Cuentas:

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe. No obstante formular alegación, la entidad comunica que, a partir del ejercicio 2015, los créditos se imputan al capítulo 2.

Revisado de nuevo el expediente por la Cámara de Cuentas, se advierte que, en todo caso, los gastos de dirección de una obra se pueden aplicar al proyecto de inversión correspondiente, debiendo figurar, en tal caso, en el capítulo 6. Lo que es incorrecto (y se critica en el informe respecto a la encomienda DAGMA 6) es imputar presupuestariamente el gasto al capítulo 6, Inversiones reales, y contablemente, considerarlo como gasto del ejercicio y no activarlo como inmovilizado.

En conclusión, no se estima la alegación. No obstante, se modifica el informe para mayor claridad.

**- Alegación 7** (DAGMA 6)

«En cuanto a la iniciación de los trabajos con anterioridad a la formalización del encargo, hay que hacer constar el carácter urgente de las actuaciones a realizar motivado por la gravedad de la situación de posible contaminación del río Gallego.»

Contestación de la Cámara de Cuentas:

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

En conclusión, no se modifica el informe.

**- Alegación 8** (DAGMA 7)

«El retraso en la elaboración de la memoria técnica, realizada con fecha posterior al inicio de la ejecución, tiene su causa en los problemas surgidos en el 2013 con la prórroga del Convenio que esta Administración tenía con el Ministerio para financiar las actuaciones del entorno de Sabiñánigo para evitar la contaminación con hexa-clorociclohexano (HCH), que finalmente no se prorrogó y por tanto no se aportó la financiación del Ministerio. Por esta causa no se pudo realizar antes la memoria técnica, pero el trabajo del encargo no podía suspenderse por los graves riesgos ambientales y de salud pública que hubiera conllevado, como, algunos meses más tarde, el episodio de contaminación por HCH del río Gallego en 2014 demostró.»

Contestación de la Cámara de Cuentas:

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

En conclusión, no se modifica el informe.

**- Alegación 9** (DAGMA 7)

«La necesidad de no interrumpir trabajos imprescindibles para garantizar la seguridad y la salud de los habitantes de la cuenca del río Gallego, obligaron a continuar con el servicio pese a que no se podía justificar una disponibilidad presupuestaria que más tarde existió.»

Contestación de la Cámara de Cuentas:

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

En conclusión, no se modifica el informe.

**- Alegación 10** (DAGMA 7)

«En relación a esta encomienda de gestión se alega por la Cámara de Cuentas que no se inició el procedimiento con una retención de crédito (RC) en la contabilidad. Hay que hacer constar que el sistema contable permite realizar documentos AD directamente para este tipo de actuaciones "por Administración", sin que eso suponga en ningún caso una irregularidad contable. Normalmente se utiliza esta vía para los encargos y encomiendas de gestión por motivos de celeridad y de eficiencia administrativa en la tramitación.»

Contestación de la Cámara de Cuentas:

Todo expediente de gasto requiere de la previa acreditación de la existencia de crédito ya que de acuerdo con el artículo 39 TRLHCAA son nulos de pleno derecho los actos administrativos que adquieren compromisos de gasto por cuantía superior al crédito presupuestario existente. El Plan General de Contabilidad Pública de la CAA (aprobado por Orden de 30 de noviembre de 1994, del Departamento de Economía y Hacienda), en su tercera parte, que contiene las relaciones contables que definen los motivos más comunes de cargo y abono de las cuentas, prevé que la cuenta «0031. Créditos retenidos para gastar», debe recoger la retención de créditos producida como consecuencia de la expedición del certificado de existencia en los expedientes de gasto y la cuenta «004. Presupuesto de gastos: gastos autorizados», el importe de las autorizaciones de gasto.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 11** (DAGMA 7)

«En cuanto a la imputación incorrecta del gasto, los fondos estaban presupuestados en capítulo 6, por lo que era imposible hacerlo de otra forma. Desde el ejercicio 2015, estos créditos están incluidos en capítulo 2.»

Contestación de la Cámara de Cuentas:

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe. No obstante formular alegación, la entidad comunica que, a partir del ejercicio 2015, los créditos se imputan al capítulo 2.

En conclusión, no se modifica el informe.

**- Alegación 12** (DAGMA 7)

«En cuanto a la iniciación de los trabajos con anterioridad a la formalización del encargo, hay que hacer constar el carácter urgente de las actuaciones a realizar motivado por la gravedad de la situación de posible contaminación del río Gallego.»

Contestación de la Cámara de Cuentas:

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe

En conclusión, no se modifica el informe.

**- Alegación 13** (DAGMA 8)

*«La Dirección General de Sostenibilidad toma nota de las apreciaciones de la Cámara de Cuentas con el fin de solventar posibles fallos en la tramitación de futuros expedientes».*

Contestación de la Cámara de Cuentas:

La entidad no formula alegaciones y acepta las manifestaciones del informe.

En conclusión, no se modifica el informe.

**- Alegación 14** (DAGMA 9)

*«El Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, en relación a la encomienda de gestión a la Entidad de Derecho Público Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST) "Gestión de la red de voz y datos de coordinación de medios de lucha contra incendios forestales durante 2012 y 2013" suscribe las alegaciones presentadas por la Directora Gerente de AST, remitiéndose al contenido de las mismas. (DAGMA 9)»*

Contestación de la Cámara de Cuentas:

La entidad no formula alegaciones y se remite a las presentadas por Aragonesa de Servicios Telemáticos.

En conclusión, no se modifica el informe

**- Alegación 15** (DAGMA 11)

*«En el caso del expediente se procede a adjuntar el Acta de Comprobación del Replanteo que consta en el expediente como documento n.º 2. A su vez, se adjunta la Resolución de Aprobación del gasto en la que se detalla el presupuesto del encargo y la imputación presupuestaria. Dicha Resolución iba acompañada del correspondiente documento contable.»*

Contestación de la Cámara de Cuentas:

La entidad alegante adjunta el acta de comprobación del replanteo. Sin embargo, lo que falta en el expediente es el replanteo previo del proyecto. Por otra parte, la resolución de aprobación del expediente no detalla la aplicación presupuestaria completa a la que imputar el gasto.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 16** (DAGMA 11)

*«En cuanto al resto de las indicaciones de la Cámara de Cuentas, serán tenidas en consideración en futuros encargos».*

Contestación de la Cámara de Cuentas:

La entidad no formula alegaciones y acepta las manifestaciones del informe.

En conclusión, no se modifica el informe

**- Alegación 17** (DAGMA 12)

*«Esta no parece la encomienda mejor para su análisis. En primer lugar fue rechazada la fiscalización previa por la intervención, limitándose simplemente a indicar que no cumplía los criterios de eficacia y eficiencia y finalmente fue aprobado por Acuerdo del Gobierno de Aragón (efectivamente varios meses después), esto supuso un alargamiento de los plazos para su aprobación por lo que parte de los trabajos se habían realizado parcialmente (lo que suponía una convalidación a aprobar por el mismo órgano que lo aprobó). Se recuerda que el encargo era para dar entrada a las fincas de reemplazo de una concentración de la que se había dado ya la toma de posesión y en condiciones normales, dicho encargo no suponía más de un mes de tiempo por lo que era perentoria su realización ya que de*

*otro modo los agricultores no sabrían qué parcelas tenían que cultivar. La liquidación era a 0,00 euros y por tanto de puro trámite.»*

Contestación de la Cámara de Cuentas:

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe

En conclusión, no se modifica el informe.

**- Alegación 18** (DAGMA 12)

*«El capítulo presupuestario al que se ha imputado el gasto de este encargo debió ser el 609000 y se hizo en el capítulo 607000, no obstante ambos están vinculados a nivel de capítulo. Sobre el tema de los replanteos existe siempre cierta imprecisión sobre si tiene carácter de obras, aunque la decisión final es que es un Servicio y por tanto debió realizarse con cargo al capítulo 609000. El error se debe a la imprecisión mencionada y a que la totalidad de los expedientes de concentración parcelaria se hacen con cargo al capítulo 607000.»*

Contestación de la Cámara de Cuentas:

En opinión de la Cámara de Cuentas, el capítulo presupuestario adecuado a la naturaleza económica del gasto (replanteo y amojonamiento de la concentración parcelaria de la zona de Ontiñena) es el capítulo 2. El capítulo 6, Inversiones reales comprende los gastos destinados a la creación de infraestructuras y a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios y aquellos otros gastos que tengan carácter amortizable.

En conclusión, no se modifica el informe.

**- Alegación 19** (DAGMA 3)

*«Respecto a los análisis de los costes de TRAGSA no se entienden las cifras que constan en la tabla, a día de hoy en el expediente de Ballobar la DGA solo ha pagado 1.772 miles de euros con lo que los 2.007 se trata de un error o un malentendido (la cantidad es cercana a la cantidad total en AD) y por tanto no existe ese desfase de 306 mil euros a los que se hace referencia.»*

Contestación de la Cámara de Cuentas:

Solicitada información adicional al Departamento, se comprueba que la encomienda se encuentra todavía en ejecución, habiéndose liquidado a fecha actual un importe de 1.773 miles de euros.

En conclusión, se estima la alegación y se modifica el informe modificando los cuadros que contienen referencias al importe liquidado de la encomienda.

**- Alegación 20** (DAGMA 13)

*«Revisado el expediente se comprueba que sí consta, tanto la propuesta de designación, suscrita por la Jefa del Servicio de Cambio Climático y Educación Ambiental, como la propia designación, firmada por la Directora General de Calidad Ambiental a la funcionaria Guadalupe Zárate Diez. Se adjunta como documento n.º 1.»*

Contestación de la Cámara de Cuentas:

En fase de alegaciones se remite a la Cámara de Cuentas la propuesta de designación por la Jefe de Servicio y la designación por la Directora General de Calidad Ambiental de la funcionaria responsable de la encomienda.

En conclusión, se estima la alegación y se modifica el informe, eliminando la incidencia.

**- Alegación 21** (DAGMA 13)

*«De acuerdo con el Decreto mediante el que se autoriza la encomienda, para proceder al pago debe presentarse una memoria en la que figuran los costes asociados al proyecto y su justificación por conceptos, todo lo cual sí consta en la memoria justificativa para el pago de esta primera certificación, que efectivamente no está firmada, pero sí lo están los documentos que la integran. Se adjuntan como documento n.º 2.*

*Hay que señalar que esta primera certificación corresponde únicamente al pago de los gastos por una encomienda meramente iniciada, y que se sustancian en la adquisición del equipamiento —durante el último mes de 2.013— que será necesario para la realización efectiva de los trabajos. El grueso de la encomienda se realizó durante 2014 y los gastos justificados en ese año dieron lugar al pago de la segunda y tercera certificación, sustentadas en sendas memorias donde sí consta informe técnico de lo realizado. Se adjunta memoria de la segunda certificación*

como documentos n.º 3 (1 y 2) y de la tercera como documento n.º 4, así como el informe final como documento n.º 5. El conjunto de mapas están en soporte electrónico y no se aportan en este momento.»

Contestación de la Cámara de Cuentas:

La memoria (informe final) no está firmada y en el expediente no consta ningún documento que refleje el seguimiento efectuado (ni instrucciones para el desarrollo de la encomienda) de conformidad con el Decreto 182/2013, de autorización de la encomienda. Únicamente se incluyen los certificados de la Asesora Técnica, responsable de la encomienda, en los que manifiesta que «el trabajo ha sido ejecutado de conformidad y de acuerdo con la memoria presentada» y se relacionan los justificantes presentados.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 22** (Conclusión n.º 4)

«Cabe alegar que los encargos realizados a SARGA por esta Dirección General no se encuentran en esta situación dado que se han caracterizado por los elementos fundamentales que recoge la propia Cámara de Cuentas en su párrafo siguiente:  
“...ser de ejecución obligatoria para las encomendatarias, con sujeción a las instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante...”».

Contestación de la Cámara de Cuentas:

Se trata de una conclusión general derivada del análisis de los encargos o encomiendas a medios propios incluidos en la muestra. La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe

En conclusión, no se modifica el informe.

**- Alegación 23** (Conclusión n.º 8)

«Debe alegarse que en el caso de los encargos realizados a SARGA el porcentaje de ejecución por medios propios es siempre superior al 85% del importe.»

Contestación de la Cámara de Cuentas:

Los porcentajes de subcontratación, extraídos de la contabilidad analítica de SARGA, reflejan que en el 24% de los encargos se subcontrata más del 60% del importe de la encomienda.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 24** (Conclusión n.º 11)

«Debe alegarse que el carácter de los trabajos del servicio de prevención y extinción de incendios forestales son eminentemente de un carácter técnico que requieren una especificidad y complejidad indiscutible por requerir un elevado número de personal eventual con conocimientos específicos en trabajos forestales preventivos y en extinción de incendios forestales cuya contratación directa por la administración resultaría complejo por las necesidades de flexibilidad espacial y temporal de los contratos temporales y las necesidades de gestión del personal contratado así como de los vehículos, herramientas, material y formación asociadas cuya gestión requiere de puntas de contratación y gestión que requerirían de una estructura de gran volumen poco eficiente en las épocas en las que no hay campaña de incendios.»

Contestación de la Cámara de Cuentas:

De conformidad con el artículo 1 del Decreto 333/2011, de 6 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, es competencia del citado Departamento, y en concreto de la Dirección General de Gestión Forestal, «la determinación y ejecución de la política forestal y la protección, defensa, administración y gestión de los montes, así como la prevención y lucha contra los incendios, plagas y enfermedades forestales». No obstante, en el caso que el Departamento considere la encomienda como el medio jurídico más adecuado para satisfacer las necesidades, en el expediente deberá constar la debida justificación de las causas que llevan al Departamento encomendante a realizar el encargo al encomendatario, detallando las razones por las cuales no puede llevar a cabo por sí mismo las actividades y especificando el motivo que ha llevado a considerar la encomienda como el medio jurídico más adecuado para satisfacerlas, en lugar de acudir al sector privado mediante un contrato o mediante la incorporación de recursos humanos complementarios. La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 25** (Conclusión n.º 12)

«Corresponde alegar que los encargos realizados a SARGA incluyen una pormenorizada memoria técnica con la descripción de las actuaciones a realizar y un presupuesto ajustado a las necesidades concretas de contratación.»

Contestación de la Cámara de Cuentas:

Se trata de una conclusión general derivada del análisis del objeto de los encargos o encomiendas a medios propios incluidos en la muestra (epígrafe del Informe 5.2.3.4 «Objeto suficientemente determinado»). No obstante, en relación con SARGA, en el citado epígrafe se han detectado incidencias en las encomiendas DAGMA 7 y DAGMA 9 encargadas por el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente a la citada entidad, respecto de las cuales el Departamento no formula alegación.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 26** (Conclusiones n.º 15 y 16)

«Debe alegarse que los encargos realizados a SARGA se rigen por las tarifas aprobadas por la Dirección General de Gestión Forestal en 2012 para los trabajos encomendados a la empresa SARGA.

El presupuesto de los diferentes trabajos encomendados se desglosa y valora por unidades de obra de cada cuadrilla del mismo modo que se hace en cualquier contrato licitado a empresas privadas por procedimiento abierto y justificado con mediciones sobre el terreno individualizadas y en el caso de los trabajos de extinción por jornales de cada medio de extinción según operatividad con justificación día a día según informes técnicos específicos».

Contestación de la Cámara de Cuentas:

La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón no ha aprobado tarifas para retribuir las prestaciones encomendadas a SARGA.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 27** (Conclusión n.º 17)

«En el caso de las justificaciones de los encargos de esta Dirección General a SARGA, la justificación requerida incluye el desglose de lo ejecutado por medios ajenos o medios propios y el listado justificativo con el desglose de los costes reales en los que ha incurrido la empresa.

En este sentido en el epígrafe 2.1.6.18 de este borrador de informe se manifiesta esta situación en el encargo de prevención y extinción de incendios:

A SARGA se le retribuye, a excepción de en la encomienda de los servicios de prevención y extinción de incendios, según el presupuesto inicial presentado. Según el análisis de su contabilidad de costes, la cantidad liquidada por las encomiendas incluidas en la muestra se aproxima a los costes reales de la sociedad, siendo la desviación media sobre el importe liquidado del 0,44%. No obstante, si bien la cantidad liquidada solo se ha desviado un 0,44% del coste real...»

Contestación de la Cámara de Cuentas:

Se trata de una conclusión general derivada del análisis de la forma de justificación de los encargos o encomiendas a medios propios incluidos en la muestra (epígrafe 5.2.4.3 «Forma de facturar» del Informe). En el citado epígrafe se ha detectado que en las encomiendas DAGMA 2, DAGMA 4, DAGMA 5, DAGMA 6, DAGMA 7, DAGMA 8, DOPUVT 21 y DPJ 27 encargadas por los Departamentos a SARGA, ésta no comunica al Departamento todos los gastos subcontratados ni se justifican mediante facturas o documentos equivalentes.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 28** (Conclusión n.º 22)

«Como ya se ha indicado en anteriores alegaciones la subcontratación en los encargos realizados por esta Dirección General a SARGA ha sido residual con importes que suponen un porcentaje inferior al 15% correspondiente a vehículos, materiales y herramientas fundamentalmente.»

Contestación de la Cámara de Cuentas:

De acuerdo con la información extraída de la contabilidad analítica de SARGA, el porcentaje de subcontratación es inferior al 15% únicamente en el 38% de las encomiendas que ha formalizado SARGA en el ejercicio 2013 con los diferentes Departamentos.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

### **- Alegación 29**

*«Debe indicarse, como ya se ha apuntado en otras alegaciones precedentes que en los encargos de esta Dirección General se aplican las tarifas aprobadas en 2012 y que los costes reales son aportados en la justificación para su cierre.»*

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón no ha aprobado tarifas para retribuir las prestaciones encomendadas a SARGA.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

### **- Alegación 30**

*«Debe alegarse que todos los encargos realizados a SARGA por esta Dirección General han sido informados por el Servicio Jurídico correspondiente al Departamento contando el expediente con la documentación preceptiva.»*

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

La Cámara de Cuentas alude al informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Aragón integrados en la Dirección General de Servicios Jurídicos y no al informe del Servicio de Régimen Jurídico del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. No obstante, en ninguno de los expedientes relativos a los encargos a SARGA, a excepción de la encomienda DAGMA 1 que no se ha tramitado como encargo de ejecución, consta informe jurídico alguno.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

### **- Alegación 31 (DAGMA 1)**

*«En cuanto a los costes que se citan de protección individual y herramientas, se justifican por separado para las cuadrillas terrestres y helitransportadas, incluidas en el encargo de prevención, y el resto de medios como los vigilantes, conductores de autobombas, etc... que se incluyen en el expediente de extinción además de otros gastos generales.»*

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

La prestación del servicio de prevención de incendios forestales se presupuesta y justifica en función de la superficie intervenida (por precios unitarios por hectárea) que incluyen proporcionalmente gastos de herramientas y equipos de protección individual (EPIs) para las cuadrillas terrestres y helitransportadas.

Por su parte, en el informe del Director Técnico del encargo a SARGA para la prestación del Servicio de extinción de incendios forestales durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2013 (de fecha 4 de diciembre de 2014) en su apartado 8. Prestación de servicios comunes justifica gastos en concepto de «Otros gastos. Herramientas» y «Otros gastos EPIs» por importes de 238 y 119 miles de euros, respectivamente, correspondientes al total del periodo de ejecución del encargo.

No obstante, tal y como se afirma en el informe, la liquidación por SARGA al Departamento por la prestación de los servicios de prevención y extinción de incendios (tratado por SARGA como un único servicio) se ha realizado por el coste real.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

## **DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y EMPLEO**

### **- Alegación 1**

*«Ha sido remitida la siguiente propuesta al Departamento de Hacienda y Administración para su inclusión en el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016:*

*Modificación del artículo 2 del texto refundido de la ley del Instituto Aragonés de Fomento, aprobado por el Decreto Legislativo 4/2000 de 29 de junio, que habría de incluirse como apartado dos a la modificación del citado texto planteado con anterioridad por este departamento:*

Se introduce un apartado tercero en el citado artículo con la siguiente redacción:

3. El Instituto Aragonés de Fomento tendrá consideración de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón para la realización de actuaciones relacionadas con el desarrollo regional y económico de Aragón».

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

El Departamento de Economía, Industria y Empleo acepta las manifestaciones del informe y comunica la propuesta de modificación del artículo 2 del texto refundido de la Ley del Instituto Aragonés de Fomento, aprobado por el Decreto Legislativo 4/2000, de 29 de junio, para incluir de forma expresa la consideración del Instituto Aragonés de Fomento como medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración de la CAA para la realización de actuaciones relacionadas con el desarrollo regional y económico de Aragón. No obstante lo anterior, en opinión de la Cámara de Cuentas, sería conveniente que en el texto normativo se precisara el régimen de las encomiendas que se les pueden conferir, ya que la expresión «desarrollo regional y económico de Aragón» es demasiado ambigua e indeterminada.

En conclusión, no se modifica el informe

## **DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE**

### **- Alegación 1** (DEUCD 15)

«Como bien reconoce la propia Cámara de Cuentas, este criterio de fiscalización no puede aplicarse a la presente encomienda al no estar en vigor la citada Directiva en el momento de formalizarse ni haber sido tomados en cuenta todos los parámetros posibles para su cálculo.»

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

El artículo 24.6 TRLCSP exige que el organismo o entidad destinatario del encargo realice la parte esencial de su actividad para el poder o los poderes adjudicadores en cuestión. Al respecto, el porcentaje de ingresos de Expo Zaragoza Empresarial, S.A. procedentes de la CAA en el ejercicio 2013 es del 52,96%. No obstante, en cuanto a la aplicación del criterio recogido en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, el informe ya manifiesta que debe interpretarse con todas las reservas.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

### **- Alegación 2** (DEUCD 15)

«La sociedad encomendaria disponía de técnicos que junto con los de la Gerencia de infraestructuras y Equipamiento controlaron la ejecución de las obras encomendadas, las cuales es cierto que fueron subcontratadas al 100%.»

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

La ejecución de la obra y la dirección facultativa de la misma se subcontrató por Expo Zaragoza Empresarial, S.A. al 100%. Por las labores de coordinación y gestión del encargo se retribuye a Expo Zaragoza Empresarial, S.A. con el 5% del coste de la encomienda. No obstante, de la lectura de la alegación se deduce que tanto el Departamento de Educación, Cultura y Deporte como la sociedad encomendaria tenían medios para haber llevado a cabo la dirección facultativa de la obra, sin necesidad de acudir a una encomienda (en el caso del Departamento) o a la subcontratación (en el caso de Expo Zaragoza Empresarial, S.A.).

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

### **- Alegación 3** (DEUCD 15)

«La redacción del proyecto de obra debe entenderse incluida dentro de la encomienda previamente acordada por el Gobierno de Aragón con fecha 29 de noviembre de 2011, ya que la sociedad debía acometer en la práctica dos actuaciones: la adecuación general del edificio (fase de "bruto a neto"; financiada íntegramente por la sociedad encomendaria) y la de acondicionamiento de las plantas 1º, 2º y 3º del Edificio Dinamiza 65 de la Expo para nueva sede del departamento (fase de "neto a pulido", financiada al 50% por la entidad encomendante y la sociedad encomendaria). Por razones de eficiencia y economía se redactó un solo proyecto para las dos actuaciones».

### Contestación de la Cámara de Cuentas:

En el acuerdo del Gobierno de Aragón de 29 de noviembre de 2011 no se aprueba ninguna encomienda. Es un acuerdo general de condiciones del traslado de las dependencias administrativas de varios departamentos y entidades a inmuebles gestionados por Expo Zaragoza Empresarial, S.A.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

### **- Alegación 4** (DEUCD 15)

*«En el expediente de la encomienda realizada por el departamento, con base a lo acordado previamente por el Gobierno de Aragón, sí constan, debidamente firmados, una memoria valorada y varios informes técnicos de las prestaciones a ejecutar.»*

*Dicha documentación citada es la remitida mediante correo electrónico a la Cámara de Cuentas el día 29 de abril de 2015, en la carpeta 3 "Informes-Memorias Justificativas", en la que obran los siguientes informes: Informe técnico sobre adecuación precios\_anexos (de 22 páginas), firmado por dos técnicos de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento; Informe relativo a materiales idóneos\_prevenición (de 6 páginas) e Informe de Gerencia sobre propuesta EZE\_conveniencia costes (de 18 páginas), a los que hay que añadir el documento remitido con el número 5. Informe de Gerencia complementario propuesta EZE.pdf.»*

### Contestación de la Cámara de Cuentas:

Los informes que el departamento enumera en la alegación constan en el expediente y están firmados. Los Informes de Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de 22 de abril de 2013 y 24 de julio de 2013 que contienen el importe global por el que se encarga la encomienda están firmados pero el desglose de costes y de unidades de obra está sin firmar. Además, en la fecha del encargo, el proyecto de la obra, contratado por Expo Zaragoza Empresarial, S.A., estaba ya elaborado y dos de los contratos derivados del mismo («obra civil» e «instalaciones») estaban ya en fase de licitación y publicación por un importe superior al fijado en la orden de la encomienda.

En conclusión no se estima la alegación. No obstante, para mayor claridad, se modifica la redacción de la incidencia.

### **- Alegación 5** (DEUCD 15)

*«Si bien es cierto que si el departamento hubiera contratado directamente las obras se hubiera ahorrado los gastos generales, debe tenerse en cuenta que en el caso concreto de la encomienda encargada a EXPO ZARAGOZA EMPRESARIAL, S.A. de las obras de acondicionamiento de las plantas 1.a, 2.a y 3.a del Edificio Dinamiza 65 de la Expo para nueva sede del departamento fue previamente acordada por el Gobierno de Aragón el 29 de noviembre de 2011, probablemente porque la sociedad debía realizar en realidad dos obras simultáneamente y su ejecución por dos órganos diferentes acarrearía importantes problemas de gestión.»*

### Contestación de la Cámara de Cuentas:

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe. En su caso, la conveniente justificación debería haber constado en el expediente de la encomienda.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

### **- Alegación 6** (DEUCD 15)

*«La justificación de la encomienda se encuentra en el acuerdo previo adoptado por el Gobierno de Aragón y el informe emitido por la Dirección General de Patrimonio, el cual fue enviado a la Cámara de Cuentas (4.InformeDG-Patrimoniomayo2013.pdf).»*

### Contestación de la Cámara de Cuentas:

En ninguno de los dos documentos a los que alude la alegación se justifica el empleo de la figura de la encomienda frente a la opción del contrato. Además, la justificación debería haberla realizado el departamento encomendante.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 7** (DEUCD 15)

*«Existen en el expediente una memoria valorada de las unidades a ejecutar, firmada por técnicos del departamento encomendante y otros informes técnicos, tal y como ya ha sido expuesto.»*

Contestación de la Cámara de Cuentas:

La Cámara de Cuentas de Aragón considera que la naturaleza y extensión de las necesidades que se pretenden atender no están suficientemente justificadas cuando se aprueba una encomienda para la ejecución de obras por un importe inferior al presupuesto incluido en el proyecto de la obra.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 8** (DEUCD 15)

*«Dicho requisito no se exige en el régimen jurídico vigente.»*

Contestación de la Cámara de Cuentas:

Tal y como manifiesta el alegante, el informe de los Servicios Jurídicos no es exigible por las normas en vigor aplicables de forma directa a los encargos de ejecución. Sin embargo, ante la ausencia de normación de las actuaciones preparatorias de las encomiendas en sus vertientes técnica, jurídico-administrativa y presupuestaria resulta necesario acudir a la analogía como procedimiento integrador previsto en el ordenamiento jurídico para la cobertura de las lagunas que se puedan presentar (artículo 4 CC).

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 9** (DEUCD 15)

*«De conformidad con lo establecido en el Código de la Clasificación Económica de los gastos públicos comprendidos en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, cuando se refiere a los gastos imputables al artículo 21 reparación y conservación, señala que son imputables al Capítulo 6 las reformas y ampliaciones de importancia de inmuebles propios o arrendados.»*

Contestación de la Cámara de Cuentas:

De conformidad con el artículo 2 TRLHCAA, en defecto de norma directamente aplicable, rigen las de Derecho Administrativo propias de la Comunidad Autónoma, y en defecto de éstas, las específicas que sobre la materia constituyen parte del Derecho General del Estado. Dado que el departamento competente en materia de hacienda no ha desarrollado la clasificación económica de los gastos públicos, se aplica la definición de la clasificación económica de gastos públicos de los Presupuestos Generales del Estado vigente en el ejercicio 2013 (Resolución de 19 de enero de 2009, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica).

Examinada la citada clasificación económica del presupuesto de gastos, se verifica la corrección de lo alegado.

En conclusión, se estima la alegación y se modifica el informe, eliminando la incidencia.

**- Alegación 10** (DEUCD 15)

*«Como ya se ha indicado, la redacción del proyecto fue realizada por la sociedad encomendaria, siendo supervisado por los técnicos del departamento, según se desprende del documento remitido con el número 16. Informe de Gerencia informando alegaciones, se traslada a DGContratación...»*

*El 15 de mayo de 2015 se llevó a cabo el acto de recepción de la obra (documento remitido con el número 27. Acta Comprobación material Edif. EXPO.pdf), en la que figuran en su anexo deficiencias de ejecución.»*

Contestación de la Cámara de Cuentas:

El informe de Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento al que se alude en la alegación es de fecha 14 de marzo de 2014 y su objeto no es supervisar el proyecto de obras (que en esa fecha la obra ya se está ejecutando) sino efectuar un análisis de lo alegado por Expo Zaragoza Empresarial, S.A. en el informe de fecha 17 de octubre de 2013 sobre el encargo de ejecución recibido por importe inferior al presupuesto incluido en el proyecto de obras.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

## DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con carácter previo al tratamiento de las alegaciones formuladas por la Secretaría General Técnica de Hacienda y Administración Pública en relación con una encomienda promovida por el Servicio de Administración Electrónica a Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST) (DHAP 16), la Cámara de Cuentas quiere realizar las siguientes precisiones:

1. AST, en el ejercicio de las funciones que la Ley 7/2001 le atribuye, no actúa como medio propio a través de la técnica organizativa de los encargos de ejecución, sino que lleva a cabo una gestión directa de los servicios de telecomunicaciones e informática que la citada Ley 7/2001 le ha atribuido. Se trata de técnicas organizativas distintas. Por ello, AST para desempeñar sus funciones no requiere encargos de los del artículo 4.1.n TRLCSP.

2. No están claramente deslindadas las competencias del Servicio de Administración Electrónica (artículo 24 Decreto 320/2011, de 27 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública) de las competencias de la entidad Aragonesa de Servicios Telemáticos. Este hecho provoca confusión en la tramitación de las encomiendas y confusión en las alegaciones presentadas.

3. Se utiliza de forma inadecuada la figura de la encomienda de gestión para financiar e instar a un ente instrumental (AST) el ejercicio de una competencia cuya titularidad le ha sido traspasada mediante la técnica de la descentralización funcional.

### - **Alegación 1** (DHAP 16)

*«...Con respecto al encargo DHAP 16, AST dispone de un conocimiento especializado y es responsable de las infraestructuras objeto de actuación entre las que destaca la plataforma de gestión Documental, los elementos de red, la plataforma de tramitación SAETA y la atención a usuarios. Actuaciones de mejora necesarias para el desarrollo de la Administración Electrónica y por tanto competencia del Servicio de Administración Electrónica que, sin embargo, deben materializarse a través de AST para garantizar que se realicen de forma ordenada sin afectar negativamente a las actividades normales de las organización...»*

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

Si bien, según el alegante, Aragonesa de Servicios Telemáticos dispone de un conocimiento especializado y es responsable de las infraestructuras objeto de actuación, AST ha subcontratado el 100% del objeto de la encomienda.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

### - **Alegación 2** (DHAP 16)

*«...En el informe justificativo del encargo se reflejan los aspectos descritos en la Alegación 1 incluyendo la transcripción de los párrafos de su página 3 que son de aplicación en esta alegación y, por parte del SAE, se considera justificación suficiente si bien, a la vista de la consideración del informe de la Cámara de Cuentas, pudiera darse el caso de que agentes ajenos a AST y el SAE, no conocedores del detalle de las infraestructuras y servicios implicados en el encargo en el momento de su tramitación, interpretaran como insuficiente la información contenida en el informe.*

*Atendiendo a la consideración del informe, en futuros encargos se incorporará un anexo específico indicando la motivación del encargo, elementos implicados y situación de los mismos en el momento de la tramitación».*

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

En la propuesta citada no se justifica suficientemente la elección del encargo frente a la opción del contrato o, incluso, que no se trata de una competencia propia de Aragonesa de Servicios Telemáticos. Únicamente se hace constar que la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los servicios no dispone de los medios técnicos necesarios para realizar estas tareas por lo que se hace necesario proceder al encargo de su ejecución a AST que dispone de los conocimientos y tiene las competencias para la «explotación y gestión de los servicios informáticos». No obstante formular alegación, el departamento tendrá en cuenta las consideraciones efectuadas en el Informe para futuros encargos.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

### - **Alegación 3** (DHAP 16)

*«...En el tipo de actuaciones objeto del encargo DHAP 16, la correcta dirección de los trabajos requiere que AST realice directamente la licitación, dirección de la ejecución y seguimiento que puedan derivarse o ser necesarios de subcontratación garantizando la participación de los especialistas necesarios en cada área de conocimiento así como el conocimiento global de las infraestructuras en un entorno tan amplio y complejo como la prestación de*

*servicios de informática y comunicaciones a más de 40.000 empleados públicos y al conjunto de la ciudadanía... Actuaciones que, ya sea por la especialización necesaria asociada a la certificación del fabricante de determinado elemento de red o por la innecesariedad de especialización técnica alguna (transporte, tendido de cable, obra en el CPD), son usualmente subcontratadas en todo o en parte a empresas del sector privado bajo la dirección del organismo competente y responsable en materia de infraestructuras de comunicaciones...»*

Contestación de la Cámara de Cuentas:

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe. En la encomienda DHAP 16, AST ha subcontratado el 100% del objeto de la encomienda.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 4** (DHAP 16)

*«Con respecto al encargo DHAP 16, el proceso previo a la elaboración del expediente administrativo incluye actividades y reuniones de coordinación con AST durante las cuales se acuerdan los alcances y el detalle técnico de las necesidades y soluciones a abordar en el marco del posible encargo...los trabajos de análisis se materializan en la remisión, por parte de AST, de una oferta técnica cuantificada económicamente y la elaboración de una memoria por parte del SAE que implícitamente acepta dicha propuesta conformando ambos documentos el inicio del expediente de encargo...»*

Contestación de la Cámara de Cuentas:

El departamento encomendante es el que ha de fijar las instrucciones precisas para la ejecución de la encomienda, no la entidad encomendaria. No obstante formular alegación, el departamento tendrá en cuenta las consideraciones efectuadas en el Informe para en lo sucesivo incrementar el nivel de detalle tanto de la definición de las actuaciones técnicas como en la valoración económica de los mismos.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 5** (DHAP 16)

*«...Únicamente existe el Documento de Trabajo N.º 3 de la Intervención General, sobre fiscalización previa de las Encomiendas de Gestión a Órganos Administrativos y a Organismos Públicos (disponible en el Portal) que en algunos aspectos puede aplicarse a la tramitación de los encargos de ejecución, así, en su apartado II "Documentos Contables", establece que "los órganos competentes de los departamentos u organismos públicos remitirán a la Intervención General, Delegada o Territorial, para su fiscalización el documento contable A, D o AD, en fase de propuesta", sin referencia a la obligación de emitir documentos R (retención de crédito) como en el caso de los expedientes de contratación...No obstante se toma nota de la incidencia y en adelante, se procederá a emitir documento contable de retención de crédito con anterioridad al inicio del expediente.»*

Contestación de la Cámara de Cuentas:

Todo expediente de gasto requiere de la previa acreditación de la existencia de crédito ya que de acuerdo con el artículo 39 TRLHCAA son nulos de pleno derecho los actos administrativos que adquieren compromisos de gasto por cuantía superior al crédito presupuestario existente. El Plan General de Contabilidad Pública de la CAA (aprobado por Orden de 30 de noviembre de 1994, del Departamento de Economía y Hacienda), en su tercera parte, que contiene las relaciones contables que definen los motivos más comunes de cargo y abono de las cuentas, prevé que la cuenta «0031. Créditos retenidos para gastar», debe recoger la retención de créditos producida como consecuencia de la expedición del certificado de existencia en los expedientes de gasto y la cuenta «004. Presupuesto de gastos: gastos autorizados», el importe de las autorizaciones de gasto. Por otra parte, el citado Documento de Trabajo n.º 3 de la Intervención General, al ser de fecha 15 de enero de 2014, no es aplicable a las encomiendas formalizadas en el ejercicio 2013.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 6** (DHAP 16)

*«...En el Documento de Trabajo N.º 3 de la Intervención General en el que se fijan reglas de aplicación a las encomiendas de gestión que de alguna manera pueden ser también de aplicación a los encargos de ejecución, no se hace referencia a documentos asimilados a Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, ni a la exigencia o recomendación de informe jurídico.»*

### Contestación de la Cámara de Cuentas:

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe. Ante la ausencia de normación de las actuaciones preparatorias de las encomiendas en sus vertientes técnica, jurídico-administrativa y presupuestaria resulta necesario acudir a la analogía como procedimiento integrador previsto en el ordenamiento jurídico para la cobertura de las lagunas que se puedan presentar (artículo 4 CC). Por otra parte, el citado Documento de Trabajo n.º 3 de la Intervención General, al ser de fecha 15 de enero de 2014, no es aplicable a las encomiendas formalizadas en el ejercicio 2013.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

#### **- Alegación 7** (DHAP 16)

*«...Se debe tener en cuenta el carácter complementario de las respectivas competencias del SAE y AST. El correcto ejercicio de las respectivas competencias implica la existencia de un marco de coordinación más amplio que el asociado a uno o varios encargos y por ello no se ha considerado necesario establecer formalmente un régimen de control donde se establezca un comité de dirección y una periodicidad obligatoria.*

*Es por ello que gran parte de las decisiones y actividades de seguimiento no se reflejan en actas específicas asociadas al encargo considerándose los trabajos y el seguimiento como una parte de las labores de coordinación...*

*No obstante, en atención a la consideración reflejada en el informe, en adelante se procederá a incluir una referencia al marco actual de colaboración SAE-AST y reflejar en un acta asociado a la gestión de cada encargo o encomienda aquellos aspectos de relevancia correspondientes a la ejecución».*

### Contestación de la Cámara de Cuentas:

En las encomiendas de carácter contractual el encomendatario no tiene autonomía desde el punto de vista decisorio y la entidad encomendante debe realizar sobre el encomendatario un control análogo al que puede ejercer sobre sus propios servicios. No obstante formular alegación, el departamento tendrá en cuenta las consideraciones efectuadas en el Informe para en lo sucesivo incluir una referencia al marco actual de colaboración SAE-AST y reflejar en un acta asociado a la gestión de cada encargo o encomienda aquellos aspectos de relevancia correspondientes a la ejecución.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

#### **- Alegación 8** (DHAP 16)

*«...De igual manera que el SAE no participa en la distribución de los trabajos entre las direcciones técnicas de AST cuando ésta actúa con medios propios (Ingeniería, Infraestructuras, Soporte a usuarios, etc.), no se considera relevante para la dirección del encargo el modelo de subcontratación que AST estime necesario realizar para dar cumplimiento a los requisitos reflejados en el informe de necesidad y en su oferta. Siendo responsabilidad de AST la dirección y control de la subcontratación que se pudiera realizar».*

### Contestación de la Cámara de Cuentas:

En las encomiendas de carácter contractual el encomendatario no tiene autonomía desde el punto de vista decisorio y la entidad encomendante debe realizar sobre el encomendatario un control análogo al que puede ejercer sobre sus propios servicios. La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

#### **- Alegación 9** (DHAP 16)

*«...Hasta la fecha, se hace uso de la nota de cargo como justificación de "recepción o comprobación final" por parte de AST de aquellos trabajos realizados que corresponden a la segunda tipología (actuaciones cuya comprobación requiere la participación de un responsable técnico de AST) considerándose la aceptación/conformidad de la misma por parte de la D.G. como la corroboración de la adecuación de aquellos trabajos realizados. No obstante, en atención a las consideraciones puestas de manifiesto en el informe, en adelante se procederá a realizar el acta de recepción de los trabajos.»*

### Contestación de la Cámara de Cuentas:

AST es el encomendatario, no el encomendante. No obstante formular alegación, el departamento tendrá en cuenta las consideraciones efectuadas en el informe para en lo sucesivo realizar el acta de recepción de los trabajos.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 10** (DHAP 16)

«El informe del SAE al que hace referencia incluye una errata en la tabla de asignación de facturas al no incluir las facturas identificadas en la actuación A2...»

Contestación de la Cámara de Cuentas:

En fase de alegaciones, el departamento procede a la inclusión de las facturas indicadas en la actuación A2, subsanando el error contenido en el informe del Servicio de Administración Electrónica.

En conclusión, se estima la alegación. Se modifica el informe, eliminando la incidencia.

**- Alegación 11** (DHAP 16)

«De igual manera que el SAE no participa en la distribución de los trabajos entre las direcciones técnicas de AST cuando ésta actúa con medios propios, no se considera relevante para la dirección del encargo el modelo de subcontratación que AST estime necesario realizar para dar cumplimiento a los requisitos reflejados en el informe de necesidad y en su oferta. Siendo responsabilidad de AST la dirección y control de la subcontratación que pudiera realizar.

Los documentos que conforman la iniciación del expediente del encargo contienen una descripción de los trabajos que se deben realizar y una agrupación lógica desde el punto de vista asociado a los requisitos y necesidades funcionales que requiere el SAE. El proceso de ejecución y realización de los trabajos así como los agentes involucrados que produzcan un resultado más eficiente y beneficioso para la administración no tiene por qué coincidir con esta distribución. En el caso del DHAP 16, no se ajusta a ella sin que, por parte del SAE, se considere que modifica el alcance del contrato.»

Contestación de la Cámara de Cuentas:

La actuación A1 de la encomienda, inicialmente presupuestada por importe de 294 miles de euros, se ha ejecutado solamente por 91 miles de euros sin que conste, en el momento de reconocimiento de la obligación en diciembre de 2013, justificación por parte de AST ni aceptación por parte del departamento encomendante (el informe del Servicio del Servicio de Administración Electrónica se emite en abril de 2015, coincidiendo con la petición del expediente por la Cámara de Cuentas).

Por otra parte, el presupuesto aprobado para las actuaciones A3 y A5 es de 70 y 35 miles de euros respectivamente y, sin embargo, según el citado informe, se ejecutan conjuntamente por un importe global de 143 miles de euros, esto es, con un exceso de 38 miles de euros.

Por lo tanto, no solo se ha producido una modificación en la distribución del gasto sino también un aumento del importe de las actuaciones A3 y A5, que no incrementan la cuantía global de la encomienda por la falta de ejecución parcial de la actuación A1 y las bajas obtenidas en la adjudicación de los contratos asociados a las actuaciones A2, A4 y A6. Todo ello supone una modificación del encargo que debería haber sido aprobada por el departamento encomendante.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 12** (DHAP 16)

«...Dados los plazos de licitación y la cercanía a la finalización del ejercicio y del plazo de la encomienda, se considera más eficiente finalizar el contrato deduciendo el importe de los trabajos no realizados que realizar una modificación del encargo cuya tramitación, a efectos prácticos, sería simultánea a la propia finalización del encargo.»

Contestación de la Cámara de Cuentas:

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 13** (DHAP 16)

«Dado que el porcentaje de adquisición de equipamientos y subcontratación realizado por AST alcanza el 100% de los trabajos realizados se considera que las facturas y los expedientes de adquisición y subcontratación, así como la documentación de seguimiento que AST elabore en el marco de la dirección de los contratos, debe considerarse información justificativa del coste de cada una de las actuaciones...»

Contestación de la Cámara de Cuentas:

La documentación justificativa del importe de la encomienda (que solo se compone de una nota de cargo acompañada de las correspondientes facturas) no contiene el detalle necesario que permita su comparación con el pre-

supuesto inicialmente presentado (que tampoco está suficientemente detallado). El único informe justificativo emitido por el Servicio de Administración Electrónica se emite en abril de 2015 (coincidiendo con la petición del expediente por la Cámara de Cuentas) siendo que el reconocimiento de la obligación es de diciembre de 2013.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

## DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA

### - **Alegación 1** (DPTI 23)

«El encargo a TRAGSATEC para la realización de informes urbanísticos en materia de protección civil, hay que hacer notar que ya en el Informe-propuesta suscrito por el Jefe de Servicio de Seguridad y Protección Civil de 20 de diciembre de 2012, se dice expresamente que:

“...Estos informes son solicitados por los Ayuntamientos y se realizan, en su caso, por el Servicio de Seguridad y Protección Civil mediante el encargo de los estudios técnicos y sobre el terreno a consultoras especializadas”

Por lo tanto y a pesar de que el documento elaborado por TRACSATEC, en algunos puntos podría dar lugar a confusión, lo cierto es que el encargo se limita a elaborar los informes que han de servir de apoyo a la decisión de la Dirección General, como así se recoge en la página 6 del documento de TRAGSATEC, y en ningún caso TRAGSATEC ejerció potestades administrativas, las cuales quedaron en el ámbito de la Administración que las ejerció con colaboración técnica externa, pero sin transferir la decisión, en este caso el sentido del informe sobre el plan a la empresa.»

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

La elaboración de los informes urbanísticos supone la participación indirecta en el ejercicio de una potestad pública y, por lo tanto, no puede ser objeto de una encomienda de carácter contractual, ya que, de conformidad con el artículo 9.2 EBEP, está reservado a funcionarios «en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas». La ordenación territorial y urbanística es una función pública que persigue dar una respuesta homogénea a los múltiples problemas que suscita la utilización del medio físico (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2012). En el único documento que constan las tareas a realizar y que es elaborado por el encomendatario se describen los trabajos contemplados, entre los que está, la elaboración del informe de evaluación de riesgos en su doble consideración como vinculante o no vinculante. Por lo tanto, de la documentación aportada no se deduce otra cosa que los informes son elaborados por TRAGSATEC.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

### - **Alegación 2** (DPTI 27)

«Si se analiza el documento que sirve de soporte al encargo se verá que en todo momento se refiere a la alimentación de la base de datos que ha de servir para el expurgo de los expedientes judiciales.

En el mismo sentido las certificaciones de los trabajos ejecutados se refieren siempre a la alimentación de la Base de Datos “Expurgo de Expedientes Judiciales” para la gestión de los expedientes y documentos judiciales depositados en los Juzgados de Familia...

...Por todo lo expuesto hay que concluir que en los encargos a los que se refieren los expedientes DPTI23 y DPJ 27 no incluyeron el ejercicio de potestades públicas entre las prestaciones que debían realizar las entidades ejecutoras de los encargos.»

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

Analizada la alegación del departamento se comprueba que el objeto de la encomienda es la alimentación de la base de datos, tarea que no implica el ejercicio de potestades públicas.

En conclusión, se estima la alegación. Se modifica el informe, suprimiendo la referencia a este expediente.

### - **Alegación 3** (DPTI 23)

«Se añaden fotocopias de los encargos relativos a los expedientes DPTI 23 ... que justifican que en cada uno de ellos se aportó, memoria de la valoración económica justificativa y descriptiva del objeto de dichos encargos y justificación de la elección de la encomienda como medio, para realizar su tramitación.»

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

La memoria técnica suficientemente descriptiva y la valoración económica no están elaboradas por el departamento encomendante sino por la entidad encomendataria (en concreto, la memoria está suscrita por el Delegado Provincial de Zaragoza del Grupo TRAGSA el 18/12/2012).

La justificación de la elección de la encomienda como medio para realizar el servicio frente a la opción del contrato no se realiza por el departamento encomendante sino por la entidad encomendaria (TRAGSATEC) en el documento «oferta económica» de fecha 18/12/2012. Además, en el citado documento únicamente se expone que «el conjunto de funciones encomendadas al Servicio de Seguridad y Protección Civil de Aragón supone un elevado volumen de trabajo que debe ser desempeñado por un equipo humano limitado, dando lugar a la acumulación de tareas en muchas labores, entre otras, las de análisis e informe de los planes urbanísticos... Por este motivo se considera necesario acudir a una contratación externa de apoyo a fin de que el citado Servicio pueda desarrollar de forma óptima, al menos, los informes referidos».

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

#### **- Alegación 4 (DPTI 27)**

*«Se añaden fotocopias de los encargos relativos a los expedientes ... DPJ 27 que justifican que en cada uno de ellos se aportó, memoria de la valoración económica justificativa y descriptiva del objeto de dichos encargos y justificación de la elección de la encomienda como medio, para realizar su tramitación.»*

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

No consta la elaboración por el departamento encomendante de una memoria técnica suficientemente descriptiva de las actuaciones a realizar. La citada memoria técnica ha sido elaborado por la entidad encomendaria (SARGA) si bien está también suscrita por el Consejero de Presidencia y Justicia. Además, no contiene informe económico justificativo detallado de la encomienda.

Por otra parte, la Orden del Consejero de Presidencia y Justicia (de fecha 12 de agosto de 2013) por la que se encarga a SARGA el servicio de alimentación de la base de datos «Expurgo de expedientes judiciales», para justificar la elección de la encomienda con medio para realizar el servicio frente a la opción del contrato, se limita a exponer que «desde la Dirección General de Administración de Justicia que tiene encomendadas las funciones de informatización de los archivos judiciales, pero que no dispone de medios personales y materiales para acometer esta función directamente, se justifica la contratación del servicio de alimentación de la base de datos para la gestión de los expedientes y documentos judiciales, proponiendo un encargo de ejecución con la empresa pública autonómica SARGA, SLU».

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

#### **- Alegación 5 (DPTI 26)**

*«Se adjunta documentación relacionada con el expediente DPJ 26, que justifica la notificación a la entidad encomendaria de la resolución ordenando el encargo junto con la documentación técnica y demás instrucciones a las que ha de ajustarse en la ejecución, de conformidad con el artículo 58 LRJAP y PAC y la aceptación del encargo por la entidad.»*

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

La documentación remitida en fase de alegaciones no se corresponde con el expediente de la encomienda fiscalizada (PJ83/2013) sino con el expediente PJ126/2013.

No hay constancia de la notificación a la entidad encomendaria. En el expediente solo figura un escrito de la Jefa de Servicio de Régimen Económico y Contratación de 16 de mayo de 2013 dirigido a la Dirección General de Administración de Justicia, mediante el que se le remite la Orden de la encomienda y se le comunica que con la misma fecha se ha remitido copia a Expo Zaragoza Empresarial.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

### **ARAGONESA DE SERVICIOS TELEMÁTICOS**

Con carácter previo al tratamiento de las alegaciones formuladas por Aragonesa de Servicios Telemáticos, la Cámara de Cuentas quiere realizar las siguientes precisiones:

1. AST, en el ejercicio de las funciones que la Ley 7/2001 le atribuye, no actúa como medio propio a través de la técnica organizativa de los encargos de ejecución, sino que lleva a cabo una gestión directa de los servicios de telecomunicaciones e informática que la citada Ley 7/2001 le ha atribuido. Se trata de técnicas organizativas distintas. Por ello, AST para desempeñar sus funciones no requiere encargos de los del artículo 4.1.n TRLCSP.

2. No están claramente delimitadas las competencias de la entidad Aragonesa de Servicios Telemáticos. Este hecho provoca confusión en la tramitación de las encomiendas y confusión en la argumentación de las alegaciones presentadas.

3. La Administración está utilizando de forma inadecuada la figura de la encomienda de gestión para financiar e instar a un ente instrumental (Aragonesa de Servicios Telemáticos) el ejercicio de una competencia cuya titularidad le ha sido traspasada mediante la técnica de la descentralización funcional.

### **- Alegación 1**

*«...Dados los objetivos y funciones reconocidas a AST por la ley de creación de la misma, a la consideración de medio propio y servicio técnico realizado por la propia administración de la Comunidad Autónoma en el Convenio de Colaboración, a lo dispuesto en el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón y atendiendo a que se ha iniciado por parte de esta entidad la tramitación necesaria para dar cumplimiento al requisito formal exigido por el TRLCSP esta entidad solicita que se maticen las conclusiones del anteproyecto de informe sobre la imposibilidad de realizar encargos de ejecución a esta entidad en tanto no se produzca el reconocimiento formal en su ley de creación o en sus estatutos.»*

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

No basta con la concurrencia de los requisitos materiales para que Aragonesa de Servicios Telemáticos tenga la condición de medio propio y servicio técnico, sino que es necesario cumplir el requisito formal previsto en el artículo 24.6) último párrafo del TRLCSP, según el cual, la condición de medio propio y servicio técnico de las entidades que cumplan los criterios mencionados en el citado apartado, debe reconocerse expresamente por la norma que las cree o por sus estatutos, que deben determinar las entidades respecto de las cuales tienen esta condición y precisar el régimen de las encomiendas que se les pueden conferir. Por otra parte, la conclusión n.º 3 del informe (de fecha 3 de noviembre de 2008) de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón citado en la alegación afirma: «fuera de los supuestos amparados por tal declaración genérica de medio propio de la DA 13.a, es decir, las entidades de Derecho público o las sociedades cuyo capital no pertenezca 100% a la Comunidad Autónoma, será necesario ese reconocimiento expreso en su ley de creación o estatutos». Además, el informe citado, en sus consideraciones jurídicas, prevé que por los órganos competentes debe tomarse la iniciativa de adaptar los Estatutos a la nueva ley. Sin embargo, a fecha actual, han transcurrido más de ocho años desde la publicación de la LCSP sin que se hayan adaptado los Estatutos.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

### **- Alegación 2**

*«...Por lo tanto en nuestra opinión, en el supuesto de las encomiendas a AST no deberían confundirse las funciones de carácter técnico que la entidad realiza, con las funciones que respecto a las encomiendas el artículo 24.6 del TRLCSP otorga al encomendante.»*

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

Como afirma el alegante al inicio de sus alegaciones, la encomienda contractual (encargo) es el instrumento jurídico en virtud del cual un órgano administrativo, un organismo público o una entidad del sector público (encomendante) encarga a un ente instrumental que tiene atribuida la condición de medio propio (encomendatario) la realización de una determinada actividad o prestación cuya aceptación y ejecución resulta obligatoria para la entidad que recibe el encargo. Por lo tanto, el carácter obligatorio de las encomiendas y la atribución al encomendante de la potestad de fijar unilateralmente las instrucciones de ejecución son características intrínsecas al concepto de encomienda, que como tales deben quedar acreditadas en los expedientes. Si AST actúa en ejercicio de las funciones que la Ley 7/2001 le atribuye, no puede ser receptor de encargos y mucho menos detallar técnica y económicamente o diseñar las encomiendas de las que va a ser encomendatario. Esto es, o actúa en ejercicio de sus funciones (y no recibe encargos) o recibe encargos fuera de sus funciones y, en ese caso, los encargos no pueden ser definidos por ella. Son incompatibles las funciones de AST como servicio técnico de la Administración autonómica encargado de definir las características técnicas y económicas de los servicios de informática y telecomunicaciones que la Administración tenga que contratar con la ejecución de dichos servicios por la entidad por encargo de la Administración en su condición de medio propio.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

### **- Alegación 3**

*«Respecto a la afirmación del informe de que en algunos encargos AST ha contratado con carácter previo a la aprobación de las encomiendas por la Administración, la totalidad o parte de las prestaciones encargadas en las mismas, debemos hacer constar que los contratos a los que se hace referencia en esta afirmación son contratos que AST, en el marco de las funciones que la ley de creación le otorga, en el artículo 4 apartado e) La planificación técnica, diseño, contratación, implantación, gestión, operación y mantenimiento de las infraestructuras, equipos, sistemas, servicios y aplicaciones para la información y las telecomunicaciones que precise la Administración de la*

*Comunidad Autónoma de Aragón y los organismos públicos de ella dependientes, así como el establecimiento de la política de explotación de los mismos, ha celebrado y que más allá de la ejecución de prestaciones concretas, aseguran disponibilidad de recursos, con bolsas de horas que se ponen "a disposición" y que se utilizan para ejecutar las encomiendas. No puede hablarse de subcontratación anticipada puesto que el alcance concreto de las encomiendas era desconocido en el momento de celebrar los contratos, algunos de ellos plurianuales, ya que estos contratos únicamente dan la "disponibilidad" de poder ser utilizados para satisfacer la demanda de los departamentos en función de las necesidades que en virtud de la encomienda/ encargo sea necesario asumir.»*

Contestación de la Cámara de Cuentas:

Si AST celebra los contratos citados en el ejercicio de las funciones que su ley de creación le otorga, su financiación debería haber sido cubierta con la asignación prevista en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón y no a través de ingresos derivados de encomiendas. Se está utilizando de forma inadecuada la figura de la encomienda de gestión para financiar los contratos que celebra un ente instrumental (AST) para cubrir necesidades que son propias de la entidad (y no de la Administración encomendante) en ejercicio de una competencia cuya titularidad le ha sido traspasada mediante la técnica de la descentralización funcional.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 4**

*«...Cuando se facilitó a la Cámara de Cuentas la información, se trasladó que en el caso de los encargos de ejecución regulados por el convenio, se subcontrataba el 100% ya que en las valoraciones no se cuantifican los medios personales y materiales necesarios para la ejecución de los encargos que se asumen directamente por la propia Entidad con cargo a su presupuesto, tal como estipula el Anexo 3 del mencionado convenio. Por tanto, debe ponerse en valor y cuantificar los medios personales y materiales que para la ejecución de los mismos se ponen a disposición del encomendante, ya que si no, queda oculta la verdadera eficacia de la Entidad y su aportación indispensable para la coordinación de los proyectos TIC de la Administración de la Comunidad...».*

Contestación de la Cámara de Cuentas:

El porcentaje de subcontratación está calculado según el presupuesto de la encomienda aprobado por el departamento correspondiente. La cláusula quinta del convenio a que hace referencia la entidad en su alegación prevé que para la aprobación y disposición del gasto se tendrán en cuenta, además de los gastos de ejecución, aquellos otros que pueda repercutir por gestión y dirección. Asimismo la citada cláusula recoge que Aragonesa de Servicios Telemáticos repercutirá a los departamentos u organismos públicos los costes en que hubiera incurrido para su realización, directos o derivados de la colaboración de empresas externas. Por lo tanto, no es cierto que el convenio prevea que no se cuantifiquen en las valoraciones los medios personales y materiales necesarios para la ejecución de los encargos que se asumen directamente por la Entidad con cargo a su presupuesto.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

**- Alegación 5**

*«...Ni en 2013, ni tampoco hoy, la normativa aplicable establece ningún límite a la subcontratación por parte de los medios propios.»*

Contestación de la Cámara de Cuentas:

Como bien afirma el alegante y también el informe, el TRLCSP no ha establecido límites a la posibilidad de que las entidades encomendatarias contraten el objeto de la encomienda con terceros. Sin embargo, tal y como se afirma en el informe, en opinión de la Cámara de Cuentas, el encomendatario debe contar con los medios propios necesarios para llevar el encargo por sí mismo. Así, si el encomendatario cuenta con medios propios para llevar a cabo la prestación, al menos en parte, el recurso al encargo puede justificarse por razones de economía y eficacia, no suponiendo una alteración de los principios de la contratación pública, dado que la realización de la prestación queda en el ámbito interno. En cambio, esta justificación no se da en el caso de que el llamado «medio propio» carezca de medios para ejecutar por sí la prestación. Si el objeto de la encomienda o encargo es, como quiere la Ley, «la realización de una determinada prestación», no puede considerarse que la realice quien se limita a trasladar a un tercero su ejecución. En esa línea se posicionan el artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, aplicable al sector público institucional estatal, que prevé que los medios propios y servicios técnicos deben disponer de medios suficientes e idóneos para realizar prestaciones en el sector de actividad que se corresponda con su objeto social, y el artículo 32.6 del Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público que recoge que, con carácter general, el importe de las prestaciones parciales que el medio propio puede contratar con terceros no puede exceder del 60% de la cuantía del encargo.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

### **- Alegación 6**

«En relación con la subcontratación, el artículo 227 apartado 1 del TRLCSP dice literalmente "El contratista podrá concertar con terceros la realización parcial de la prestación...". De la redacción de este artículo se desprende a nuestro juicio, que no reviste la consideración de realización parcial de la prestación, a los efectos de determinar el porcentaje de subcontratación realizadas en las encomiendas a esta entidad, las adquisiciones de hardware y licencias software (compras) que sean necesarias en el contrato...».

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

Sin perjuicio de que la Cámara de Cuentas no entra a valorar si el artículo 227 TRLCSP es aplicable a las encomiendas de carácter contractual (encargos), el término «prestación» debe entenderse en el sentido propio del TRLCSP (comprendido de, entre otros, obras, servicios y suministros). Así, el citado término es utilizado en el artículo 12 TRLCSP al regular los contratos mixtos previendo que «cuando un contrato contenga prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase se atenderá en todo caso, para la determinación de las normas que deban observarse en su adjudicación, al carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico».

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

### **- Alegación 7**

«Por último, queremos poner de manifiesto que con independencia del porcentaje de subcontratación que haya sido necesario realizar para la correcta ejecución de las encomiendas, son razones de eficacia y eficiencia las que se imponen para encomendar a AST las actuaciones en Informática y Telecomunicaciones, al ser el órgano que por Ley, define, gestiona y explota las infraestructuras y servicios TIC de la Administración de la Comunidad Autónoma.»

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

Si tal y como afirma el alegante, AST es el órgano que por Ley, debe definir, gestionar y explotar las infraestructuras y servicios TIC de la Administración de la Comunidad Autónoma, la realización por AST de las actuaciones en Informática y Telecomunicaciones no requiere de ninguna encomienda de la Administración ya que forman parte de sus funciones propias, debiendo cubrirse la financiación de las mismas con la asignación prevista en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón a AST. Así, se está utilizando de forma inadecuada la figura de la encomienda de gestión para financiar o instar a un ente instrumental (AST) al ejercicio de una competencia cuya titularidad le ha sido traspasada mediante la técnica de la descentralización funcional. La entidad de Derecho público debería ser dotada en sus presupuestos de los créditos necesarios para llevar a cabo las actividades que forman parte de sus fines propios y su financiación debe realizarse con los ingresos previstos en el artículo 11 Ley 7/2001: entre otros, transferencias con cargo a los capítulos 4 o 7 del presupuesto de su Administración matriz (resultando improcedentes los ingresos por encomiendas por ejercicio de sus propias funciones y con cargo a los capítulos 2 o 6 del presupuesto de la Administración), ingresos propios que pueda percibir por la prestación de sus servicios o productos, rentas o intereses generados por su patrimonio.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

## **EXPO ZARAGOZA EMPRESARIAL, S.A.**

### **- Alegación 1**

«...A este respecto cabe manifestar que el porcentaje que se subcontrata no es del 100%, puesto que Expo Zaragoza Empresarial realiza con sus propios medios las labores de coordinación de seguridad y salud y de dirección y seguimiento de los contratos, por los que dicho porcentaje supondría alrededor del 95% del objeto y no de la totalidad del mismo.»

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

En las dos encomiendas seleccionadas en la muestra, la dirección facultativa de las obras también se ha subcontratado al 100%. Por las labores de coordinación y gestión del encargo (gastos generales y corporativos de la empresa) Expo Zaragoza Empresarial, S.A. repercute un 5% del importe de la encomienda.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

### **- Alegación 2 (DEUCD 15)**

«...Una vez definidas la situación y las necesidades de espacio, materiales y calidades por parte del departamento, Expo Zaragoza Empresarial siguiendo las directrices indicadas y para poder cumplir los plazos previstos para

el traslado del departamento, tuvo que proceder a la preparación del expediente de licitación, siendo aprobado éste por el órgano de contratación antes de haber recibido formalmente el encargo de ejecución, el 6 de mayo de 2013.

Ello no obstante la Orden de Ejecución de septiembre de 2013 fue redactada y tramitada sobre la estimación de metros y precios facilitada por Expo en el mes de abril de 2013. Es más, con posterioridad a esa fecha el Departamento de Educación solicitó varios cambios que se incluyeron en el proyecto definitivo y que no se reflejaron en la orden de ejecución tramitada.

Es decir, una vez licitados los contratos, con el conocimiento del Departamento de Educación, se recibe la orden de encargo, por un importe inferior al contenido en los proyectos de obra que ya se tenían.»

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

La entidad no formula alegaciones y acepta las manifestaciones del informe.

En conclusión, no se modifica el informe

#### **- Alegación 3** (DEUCD 15)

«Desde la fecha de la Orden de encargo se han sucedido los informes redactados por ambas partes y por la Dirección General de Patrimonio sin que hasta la fecha se haya podido llegar a un acuerdo sobre el pago de las obras encomendadas.»

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

La entidad no formula alegaciones y acepta las manifestaciones del informe.

En conclusión, no se modifica el informe

#### **- Alegación 4** (DEUCD 15)

«Es necesario matizar el Anteproyecto de informe cuando indica que el departamento ha satisfecho 439 miles de euros, ya que Expo Zaragoza Empresarial no ha recibido ningún pago por la encomienda realizada, habiendo financiado en su totalidad la obra de adecuación de las oficinas, ocupadas desde el 13 de junio de 2014.»

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

De acuerdo con la documentación solicitada por la Cámara de Cuentas al Departamento de Educación y aportada en fase de alegaciones, la Cámara ha comprobado que a fecha 15 de diciembre de 2015 el importe reconocido de 439 miles de euros no ha sido pagado a Expo Zaragoza Empresarial, S.A. por el Departamento de Educación.

En conclusión, se estima la alegación y se modifica el informe.

#### **- Alegación 5** (DEUCD 15)

«En cualquier caso, las posibles deficiencias detectadas en el encargo de ejecución redactado por el Departamento de Educación, y el retraso en su tramitación interna, no son en ningún caso responsabilidad de Expo Zaragoza Empresarial, entidad encomendada.»

#### Contestación de la Cámara de Cuentas:

Tal y como la sociedad manifiesta, el Departamento de Educación debería haber aprobado el proyecto de obras con carácter previo a realizar el encargo de ejecución a Expo Zaragoza Empresarial, S.A. No obstante, Expo Zaragoza Empresarial, S.A. no debería haber licitado los contratos antes de haber recibido formalmente el encargo de ejecución ni debería haber adjudicado y ejecutado las obras según el presupuesto de los proyectos tras haber recibido el encargo por un importe inferior al presupuesto de los proyectos.

En conclusión, no se estima la alegación. No se modifica el informe.

#### **- Alegación 6** (DPJ 26)

«A este respecto conviene exponer que Expo Zaragoza Empresarial sí justificó documentalmente las actuaciones llevadas a cabo para cumplir con el objeto de la encomienda, mediante la copia de todos los contratos adjudicados y sus correspondientes facturas. Ello no obstante en algunos casos, no se repercutió la totalidad del importe de las facturas a la encomienda analizada, sino sólo una parte sin que se redactara un informe que justificara los motivos

*de esa imputación parcial. Es necesario manifestar que no se ha vuelto a realizar imputaciones parciales en las posteriores encomiendas encargadas a Expo Zaragoza Empresarial.»*

Contestación de la Cámara de Cuentas:

La documentación justificativa incluye facturas y certificaciones de varios proveedores, que en ocasiones se imputan de forma parcial, sin que se acompañe de informe explicativo que permita comprobar la realidad de la ejecución y su comparación con el presupuesto inicial.

En conclusión no se estima la alegación. No se modifica el informe.