



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN REGULADAS EN LA LEGISLACIÓN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE DETERMINADAS CONSEJERÍAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA ANDALUZA

EJERCICIO 2013

Teniendo en cuenta la generalizada incorporación a las técnicas ordinarias de gestión empleadas por las distintas administraciones públicas, de la figura de la encomienda de gestión, la Comisión de Coordinación de Comunidades Autónomas - Tribunal de Cuentas y los diferentes Órganos de Control Externo Autonómicos (OCEX) acordaron realizar una fiscalización coordinada, sobre la utilización de la encomienda de gestión regulada en la legislación de contratación pública, aplicable por las entidades del sector público autonómico de cada una de las Comunidades y Ciudades Autónomas durante el ejercicio 2013.

Ese trabajo se reflejaría en un informe individual elaborado por cada uno de ellos y en otro informe global elaborado por el Tribunal de Cuentas que recogiese los resultados obtenidos por cada OCEX y por el propio Tribunal.

Habida cuenta de lo expuesto, el Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía incluyó en el plan de actuaciones para 2015 un informe sobre la *“fiscalización de las encomiendas de gestión reguladas en la legislación de contratación pública de determinadas consejerías de la Administración Autonómica andaluza, ejercicio 2013”*.

El ámbito objetivo de la fiscalización lo han constituido las encomiendas de gestión, formalizadas durante el ejercicio 2013, que las Consejerías, Agencias administrativas y las Agencias administrativas especiales, han ordenado a las entidades que han tenido atribuida la consideración de medio propio en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía. Con la finalidad de que realicen, en el marco de sus estatutos y en las materias que constituyen su objeto social o fundacional, los trabajos y actuaciones que se han considerado precisos y cuya realización estuviese incluida en los supuestos previstos en los artículos 4.1.n. y 24.6 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSF) y 106 de la Ley de Administración de la Junta de Andalucía (LAJA).

En el curso de los trabajos se han analizado 73 expedientes cuyo importe se presupuestó globalmente en 110.166,65 m€. La muestra es representativa del 47% del importe total comprometido en el ejercicio y del 24,6% del número de expedientes formalizados. Estos porcentajes alcanzan la fiscalización del 100% de los expedientes tramitados por algunas entidades.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Sobre las encomiendas formalizadas por la Administración de la Junta de Andalucía en el periodo fiscalizado

- Sobre la base de las relaciones certificadas, en el periodo 2011-2013 se han formalizado un total de 1.008 encomiendas de gestión de tipo contractual por un importe global de 824.034,61 m€. La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ha realizado el 37,2% de los encargos representativos del 36,0% de la cuantía global comprometida en dicho periodo, primacía que es compartida con la Consejería de Fomento y Vivienda (27,4% en número y 26,3% del importe).

La evolución interanual muestra una tendencia continuada de descenso del número de encomiendas y del importe de las mismas. Así, en el ejercicio 2013 los encargos formalizados por el sector público de la Junta de Andalucía (297 encomiendas que importaban 234.458,61 m€) han tenido una disminución de un 23,5% con respecto al número de los realizados en 2011 y de un 34,8% atendiendo a su cuantía.

- En relación con las encomiendas formalizadas en el periodo objeto de fiscalización, se detecta una discrepancia entre la información contenida en las relaciones de encomiendas facilitadas por los distintas entidades encomendantes y los datos que muestra la contabilidad de la Junta de Andalucía (mayor de gastos). Esas diferencias obedecen tanto a incidencias observadas en la relación de expedientes enviadas por los centros gestores, como a errores en la codificación y en la grabación de los datos contenidos en el mayor de gastos. Ello ha impedido la conciliación entre ambas fuentes de información y pone de manifiesto debilidades del sistema de control interno que pudieran conducir a errores en la explotación y en el tratamiento de los expedientes.

Sobre la heterogeneidad de los expedientes fiscalizados

- A la fecha de elaboración de los trabajos se observa una falta de regulación normativa, tanto estatal como autonómica, sobre determinados aspectos que se consideran esenciales en la tramitación de esta figura jurídica, y que definan un procedimiento que sea legalmente aplicable. Ello hace que los encomendantes no hayan aplicado criterios homogéneos ni modelos normalizados en la formación de sus expedientes, lo que supone una mayor dificultad para el establecimiento de controles administrativos sobre las mismas.

Por ello, se recomienda el establecimiento de manuales de procedimientos o la elaboración de una Instrucción en los que se normalice, unifique y precise, de forma inequívoca, los trámites que resultan obligatorios y sean comunes en los expedientes de encomiendas de gestión.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

Sobre el cumplimiento de los requisitos para la utilización de las encomiendas de gestión

- Las entidades encomendantes no cuentan con una planificación específica, según criterios estratégicos cualitativos o cuantitativos predefinidos, que permita determinar qué prestaciones van a externalizarse mediante utilización de la figura del contrato público, y cuáles van a llevarse a cabo mediante la encomienda de gestión. Dichas decisiones han sido adoptadas por las distintas unidades administrativas supeditadas a la estructura organizativa, al equipo directivo y a criterios de oportunidad y disponibilidad de medios y recursos.
- Por lo general en los expedientes fiscalizados se justifica la necesidad de realizar los trabajos que constituyen el objeto de las encomiendas. Sin embargo, en el 78% de los casos (57 expedientes) no queda debidamente justificada o motivada la necesidad o la conveniencia de la realización de la prestación a través de la figura de la encomienda de gestión, trámite formal y preceptivo exigido, entre otros, por el artículo 106.2 a) de la LAJA.
- El 65,7% de las encomiendas analizadas (48 expedientes) han tenido un carácter recurrente y continuado en el tiempo, teniendo como finalidad la satisfacción de necesidades de carácter estructural derivadas de la existencia de déficits de plantilla o deficiencias organizativas, evidenciando que no se ha perseguido un apoyo coyuntural concreto y específico al órgano encomendante en el ejercicio de sus funciones. Ello ha supuesto, en muchos casos, una dependencia de los entes instrumentales por parte de las entidades encomendantes, lo que podría comprometer la operatividad de las entidades instrumentales si se prescindiera de este recurso.
- En el 23,3% de los expedientes analizados (17 expedientes) el objeto de la prestación encomendada carece de la precisión y concreción suficiente acorde con la naturaleza de esta figura jurídica, ya que su contenido se formula de una manera amplia, genérica y difusa, o con un insuficiente nivel de desglose, lo que impide, o, cuando menos, dificulta, realizar el seguimiento de su cumplimiento y ejecución.
- La valoración económica (presupuesto) que se recoge en el 32,8% de los proyectos o presupuestos técnicos analizados (24 expedientes) no justificaba adecuadamente la cuantificación de los importes presupuestados, ya que estos no contenían elementos que permitiesen evaluar la razonabilidad de los importes y unidades de tiempo presupuestadas, y, por consiguiente, la valoración del cumplimiento del principio de eficacia en la gestión de los fondos públicos.
- El 17,8% (13) de los expedientes analizados comprenden funciones que pudieran suponer directa o indirectamente el ejercicio de competencias o potestades administrativas al exceder del concepto de “mera actividad material, técnico o de servicio” propio de las encomiendas.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

Sobre la imputación presupuestaria de las encomiendas

- La totalidad del gasto correspondiente a las encomiendas analizadas ha sido financiado con cargo a partidas presupuestarias de los Capítulos 2 “gastos corrientes en bienes y servicios” y 6 “inversiones reales” del presupuesto de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, en el 30,1% de los expedientes fiscalizados (22 supuestos) la imputación presupuestaria llevada a cabo no se ha ajustado en su totalidad a los códigos y a las definiciones de la clasificación económica del estado de gastos establecidos en la Orden de 3 de julio de 2012, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública. Así, se han detectado encomiendas que tenían un carácter estructural (tenían por objeto cubrir insuficiencias de plantilla) y, sin embargo, fueron financiadas con cargo a partidas del Capítulo 6 y no al Capítulo 2, siendo éste más adecuado atendiendo al objeto perseguido.

Sobre la ejecución de las encomiendas

- En el 42,6% de los supuestos analizados, el importe de las prestaciones que el medio propio (entidad encomendataria) ha contratado con terceros supera el 50% de la cuantía del encargo. Este porcentaje de subcontratación llega a alcanzar el 100% de la prestación en el 10,2% de los expedientes analizados, pertenecientes a la Consejería de Fomento y Vivienda (AOPJA); Consejería de Turismo y Comercio (TUDASA) y en el SAS (Agencia Pública Empresarial Sanitaria Costa del Sol). Incluso en estos supuestos, en los que el ente instrumental ha actuado como mero intermediador entre la Administración y los contratistas, ha facturado los gastos de gestión (salvo la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Costa del Sol).
- En el 76,8% (43 expedientes) de los supuestos en los que se ha producido subcontratación, los órganos encomendantes no habían establecido en la Resolución de la encomienda previsiones específicas referidas a la materia de subcontratación, ni se constata la realización de controles, en su calidad de órgano director, coordinador y supervisor de las actuaciones, para conocer el grado y alcance de la subcontratación realizada por la encomendataria, para verificar si el ente instrumental se ha sometido o no a las disposiciones del TRLCSP, o para saber si dicha subcontratación ha tenido lugar o no.
- No en todos los supuestos analizados queda debidamente acreditado en el expediente el cumplimiento de las previsiones establecidas en las resoluciones para garantizar el adecuado seguimiento y ejecución de las encomiendas (actuaciones del Director facultativo en orden a dirigir la ejecución de la encomienda; documentación acreditativa de la constitución y funcionamiento de los órganos colegiados en la periodicidad establecida en la Resoluciones; memorias o informes de seguimiento de las actividades, etc.). Igualmente, en muchos casos no se justifica la realización de actuaciones de control que permitan verificar que los recursos facturados corresponden de forma cierta a la encomienda objeto de análisis o de que las horas del personal del medio propio dedicadas a la ejecución de la encomienda respalde la facturación a la Administración de los trabajos encomendados.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA RESUMEN DE INFORME

- El 43,8% de los expedientes fiscalizados (32 expedientes) han sido objeto de prórrogas que ampliaron el plazo de ejecución inicialmente previsto para desarrollar la prestación. El incremento medio del plazo autorizado considerando la totalidad de los expedientes ha sido de un 62,7% sobre el originalmente consignado. A la fecha de cierre de los trabajos de campo, 59 expedientes estaban concluidos agotando las fechas concedidas para las prórrogas de los mismos, si bien, seis de ellos finalizaron fuera de los plazos otorgados en las resoluciones de encomienda o en las prórrogas de las mismas. Los catorce expedientes restantes se encontraban en curso, debido a demoras producidas en su ejecución o que aún estaba vigente su plazo de realización. El presupuesto final de ejecución de los expedientes tras las variaciones netas que se han ocasionado con motivos de las modificaciones producidas fue de 127.570,57 m€, significativo de un incremento del presupuesto originario de 10.512,58 m€ (9%).
- Se han observado supuestos en los que la ampliación del plazo de ejecución tuvo lugar una vez finalizado el periodo de vigencia de la encomienda o del contrato que derivaba de la misma, e incluso supuestos en los que se ha ido extendiendo la realización de actividades a años posteriores no previstos inicialmente, sin que se haya formalizado el correspondiente expediente de prórroga, ni se haya modificado la resolución de encomienda.
- Resultan destacables las demoras, retrasos y el escaso grado de ejecución de las encomiendas relativas a la redacción de proyecto y obra referidas a los “Colectores y EDARS de Villanueva del Trabuco, Villanueva de Tapia y Tarifa”, así como en el relativo a la “Redacción de proyectos de agrupación de vertidos y proyectos básicos de EDARS en los municipios de Campotéjar, Jerez del Marquesado, Los Guájares y Salar (Granada)”, encomendadas por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio a AMAYA.

Se recomienda a la Administración de la Junta de Andalucía reflexionar sobre la configuración actual del uso de las encomiendas de gestión, analizando la actividad que realizan, en relación con las mismas, los entes instrumentales y los medios propios, y en definitiva se recomienda analizar si responden a la forma más eficiente, eficaz y económica de prestación de servicios.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.