



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

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

¿Qué valoración merece la actividad de TRAGSA como medio propio durante los ejercicios 2021 y 2022?



N.º INFORME: 1.558
[Aprobado por el pleno el 29/02/2024](#)

¿Qué valoración merece la actividad de TRAGSA como medio propio durante los ejercicios 2021 y 2022?



¿Qué es TRAGSA?

TRAGSA es una sociedad mercantil, matriz del Grupo TRAGSA integrado también por su filial TRAGSATEC, ambas de capital social íntegramente público. Tiene reconocida la condición de medio propio personificado de los poderes adjudicadores que ejercen sobre ella un control análogo al que ostentan sobre sus propios servicios o unidades.

¿Por qué se ha fiscalizado?

- ✓ Los encargos a medios propios pueden ofrecer ventajas respecto a la contratación pública en términos de agilidad y flexibilidad, pero garantizando que resultan la opción más eficiente.

La fiscalización de TRAGSA en los ejercicios 2021 y 2022



¿Qué se ha analizado?

Ámbito objetivo

Actuación de TRAGSA en ejecución de los encargos que ha formalizado como medio propio personificado. Cumplimiento de las disposiciones y eficacia de los procedimientos de gestión y seguimiento de los encargos.

Ámbito subjetivo

TRAGSA

Ámbito temporal

2021 y 2022



¿Con qué objetivos?

- Comprobar que los encargos encomendados a TRAGSA se ajustan a las disposiciones legales.
- Verificar que ejecuta los encargos con sus propios medios.
- Analizar las subcontrataciones de los encargos.
- Valorar su control interno.



Conclusiones

- **Los encargos**, con carácter general, **se ajustan a las disposiciones legales en la materia**, salvo por determinadas deficiencias y/o debilidades.
- TRAGSA **ha ido distanciándose de su especialidad y naturaleza**, originariamente creada para la consecución de los objetivos de reforma y desarrollo agrario, forestal y de conservación de la naturaleza.
- **La cantidad y diversidad de actuaciones** que se le encargan, más allá de su objeto social, lleva aparejada una **necesidad de medios superior** a lo que se tuvo en consideración cuando se constituyó como medio propio de la Administración General del Estado.
- Aunque TRAGSA cuenta con instrucciones y procedimientos internos para la gestión y ejecución de los encargos, se han detectado **deficiencias en el archivo y contenido de la documentación** de los expedientes.



Recomendaciones

A TRAGSA:

- Elaborar un informe** para cada encargo recibido, acerca de la disponibilidad de medios suficientes e idóneos para ejecutarlo y **trasladarlo** al poder adjudicador.
- Proponer** al poder adjudicador que encargue a otro medio propio más especializado los encargos que **no tengan encaje** en las actividades de su objeto social.
- Instar la **formalización** de los encargos por razones de **emergencia** en cuanto sea posible.
- Asegurarse** de que en el expediente consta la **función específica** en la que se concretan las actuaciones del encargo y que está **dentro de su objeto social**.
- Implantar un procedimiento** de control interno que garantice la aplicación de las instrucciones internas en la **contratación con terceros**.
- Mejorar su control interno** para detectar riesgos y debilidades en la gestión y seguimiento de los expedientes de encargos.



■ Introducción

¿Qué es TRAGSA? ¿Por qué es importante su control?

El Grupo TRAGSA, de capital social íntegramente público, está integrado por las sociedades mercantiles TRAGSA y su filial TRAGSATEC, que tienen reconocida la condición de medio propio personificado de los poderes adjudicadores que ejercen sobre las mismas un control análogo al que ostentan sobre sus propios servicios o unidades.

Las relaciones de TRAGSA con los poderes adjudicadores de los que es medio propio instrumental y servicio técnico tienen naturaleza instrumental y no contractual, articulándose a través de encargos de los previstos en el artículo 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por lo que, a todos los efectos, son de carácter interno, dependiente y subordinado.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización?

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

El control de eficacia de los medios propios y servicios técnicos precisa comprobar que es una opción más eficiente que la contratación pública y que es sostenible y eficaz.

Por ello, la utilización del medio propio requiere cumplir con todos los requisitos materiales y formales legalmente previstos, así como aplicar buenos principios de regulación y administración.

¿Qué se ha fiscalizado?

Se ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa sobre la documentación proporcionada por TRAGSA, examinando, por una parte, la observancia de las **disposiciones legales y reglamentarias** aplicables a las actividades de TRAGSA como medio propio personificado y servicio técnico y, por otra, los **procedimientos de gestión y seguimiento** de los encargos aplicados por TRAGSA y su sometimiento a los **principios de buena gestión**.

También se ha comprobado el cumplimiento por TRAGSA de la normativa sobre **igualdad efectiva de mujeres y hombres** y en materia de **transparencia**, y se han analizado cuestiones relacionadas con la **sostenibilidad ambiental**.

■ Principales resultados y conclusiones

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

En **opinión** del Tribunal de Cuentas, los encargos, con carácter general, **se ajustan a las disposiciones legales en la materia**, salvo por determinadas deficiencias y/o debilidades detectadas.

TRAGSA, originariamente creada para la consecución de los objetivos de reforma y desarrollo agrario, forestal y de conservación de la naturaleza, ha visto extendida su actividad a ámbitos, distintos de los mencionados, que exceden el contenido de su objeto social.

En la ejecución de los **encargos de emergencia** se han observado debilidades y/o deficiencias.



Ausencia de actas de recepción, de formalización de los excesos y/o modificados y de relaciones valoradas o facturas.



Ampliaciones no justificadas en una necesidad de actuar de manera inmediata.

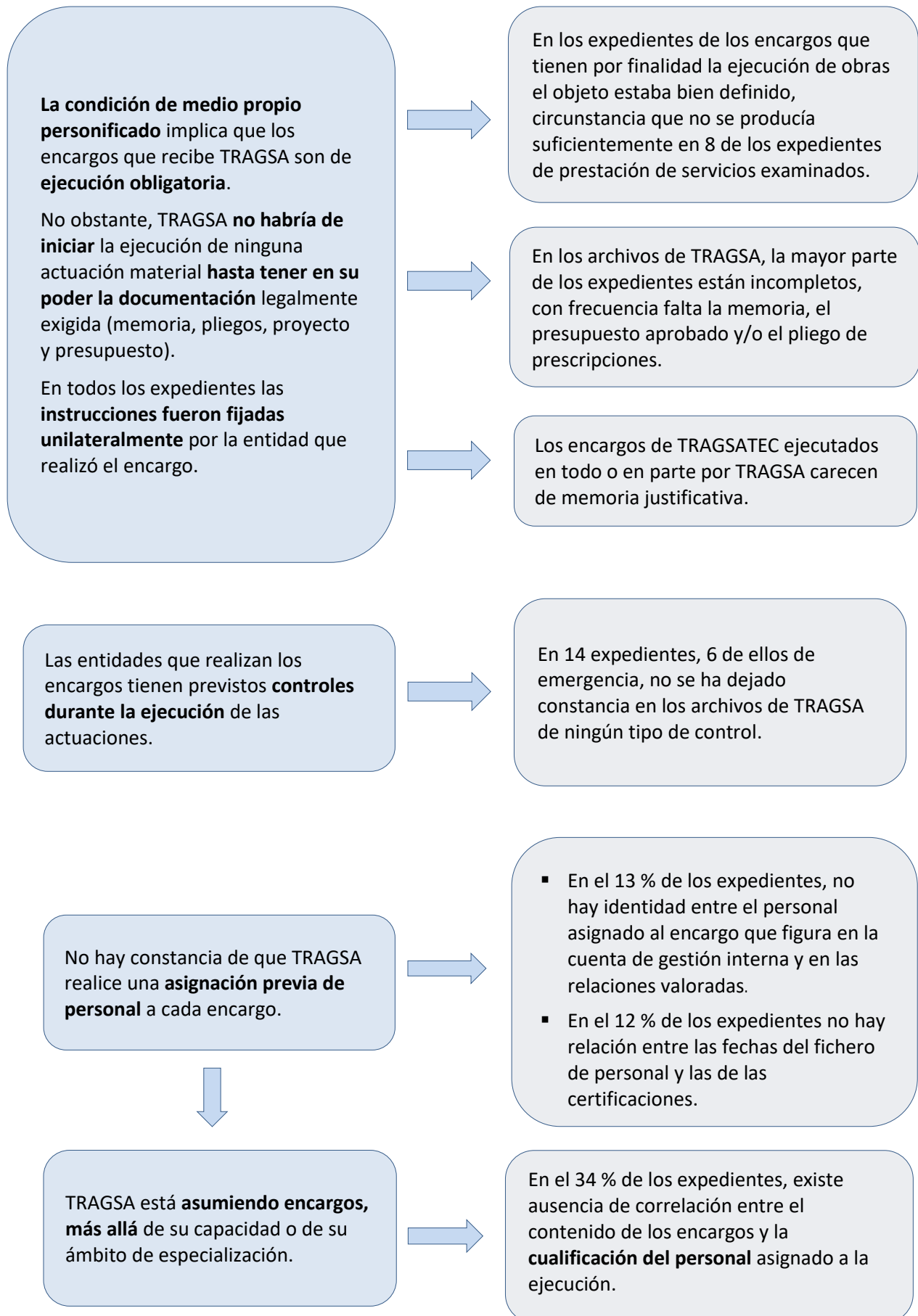
TRAGSA asume encargos por supuestos de **urgencia y emergencia**, sin dejar constancia en los expedientes de las circunstancias que fundamentan la urgencia o emergencia.

En 8 expedientes examinados en los archivos de TRAGSA **no se identifica a cuál de las actividades** incluidas en su objeto social responde la actuación a realizar, lo que impide pronunciarse sobre si dicha actuación se encuentra dentro de las funciones de TRAGSA.

Para compensar el IVA soportado por TRAGSA en los encargos no sujetos a IVA o impuestos indirectos equivalentes, se aplican unos **coeficientes de actualización a las tarifas**, incluidas las de los **gastos de personal**, aunque no están sujetos al IVA o impuestos equivalentes.



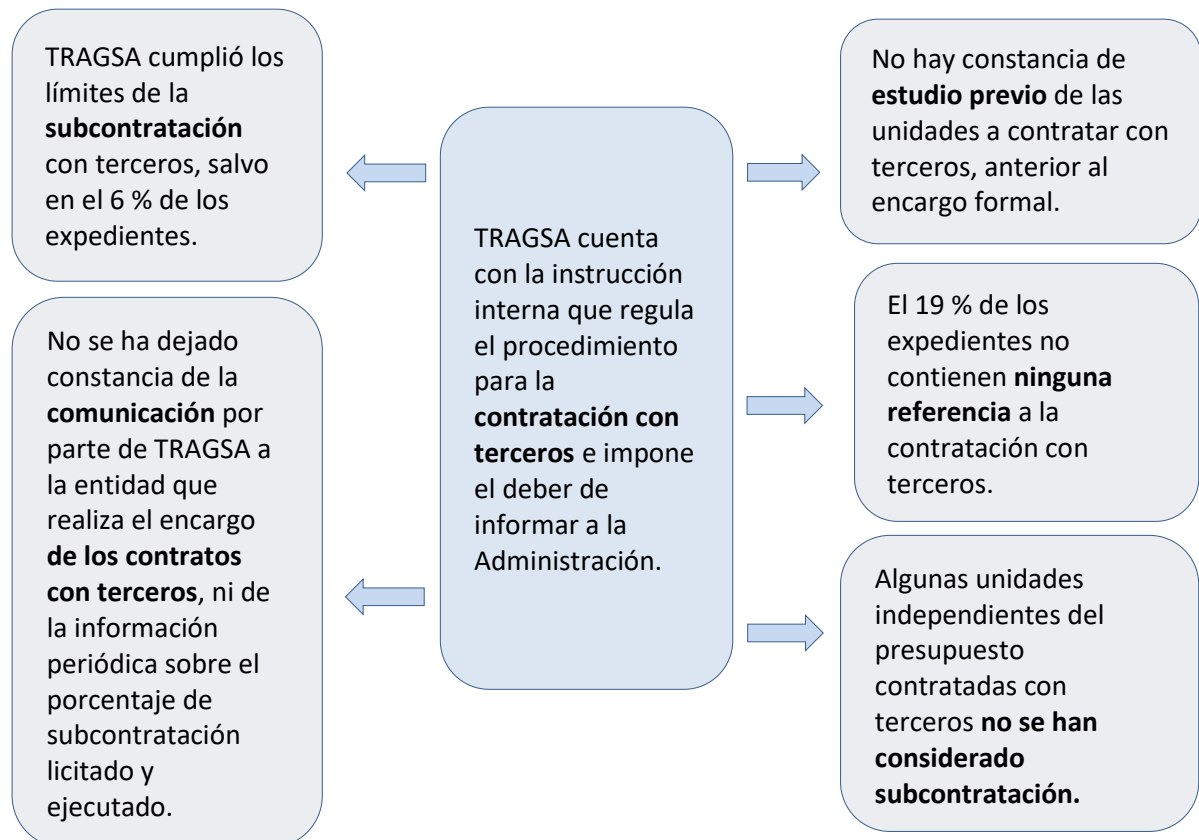
Beneficio adicional, en la medida en que la mayor parte de los encargos que recibe no están sujetos a impuestos.



II. ¿En qué medida TRAGSA ejecuta la prestación del encargo con sus propios medios materiales y personales? y, en caso de recurrir a la subcontratación, ¿respeta los límites permitidos?

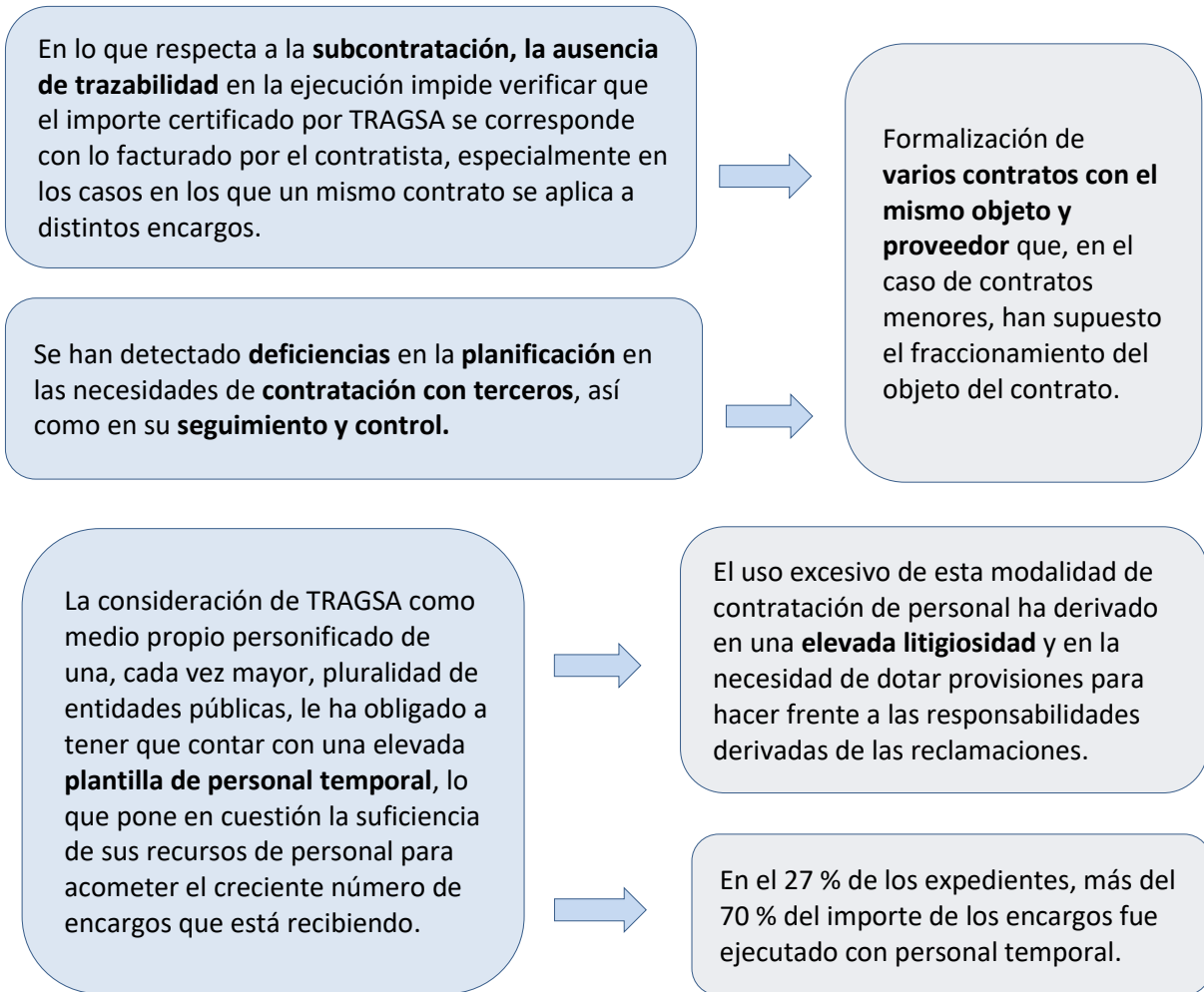
El **creciente número de poderes adjudicadores** de los que TRAGSA se considera medio propio personificado, así como la cantidad y diversidad de actuaciones que se le encargan, lleva aparejada una **necesidad de medios** superior a la que se tuvo en consideración cuando se constituyó como medio propio de la Administración General del Estado (AGE).

Algunos expedientes de emergencia fueron ejecutados, en su mayor parte, con **medios ajenos a TRAGSA**: las unidades consistentes en trabajos de montaje fueron contratadas con terceros, así como la mayor parte de las unidades restantes, que responden a suministros y/o alquileres.

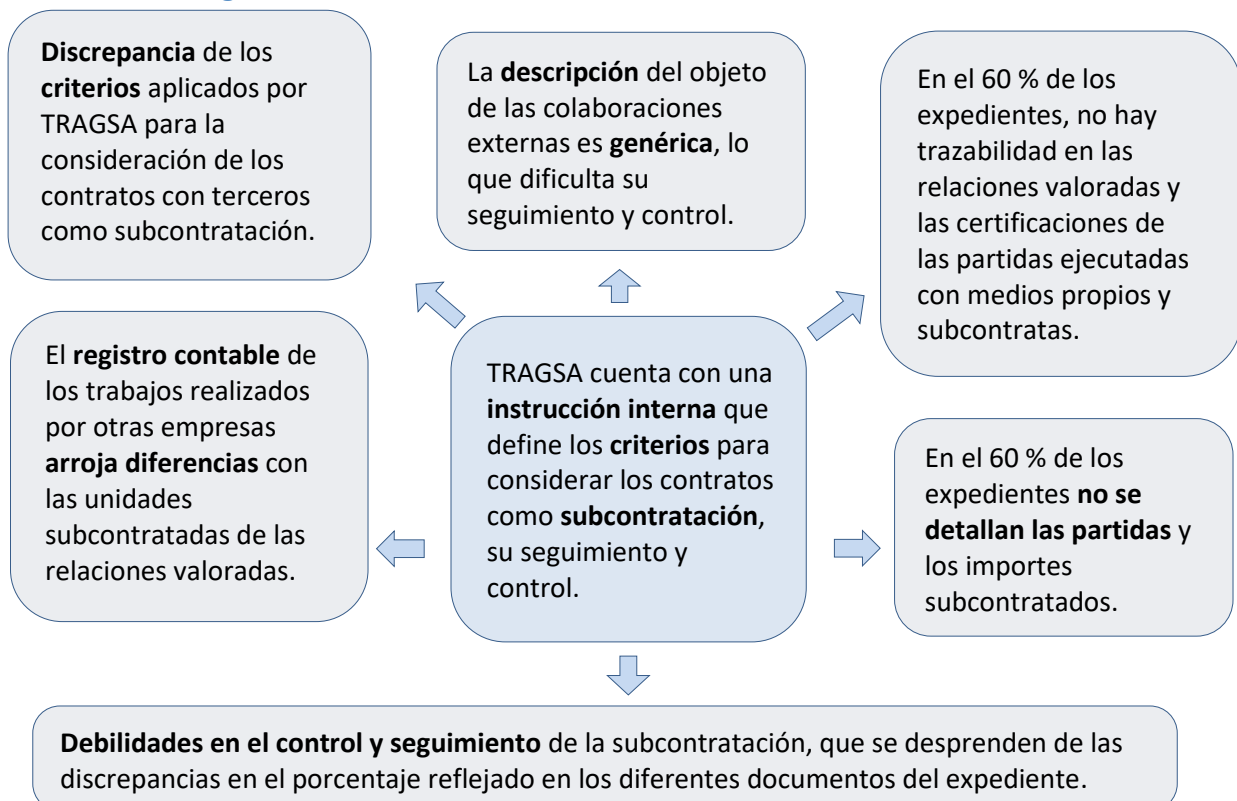


En los **encargos de emergencia**, a los que **no resulta aplicable el límite de subcontratación**, la posibilidad de contratar con terceros la mayor parte del encargo o que una elevada cantidad de suministros sea proporcionada externamente, pone en entredicho la justificación del encargo.

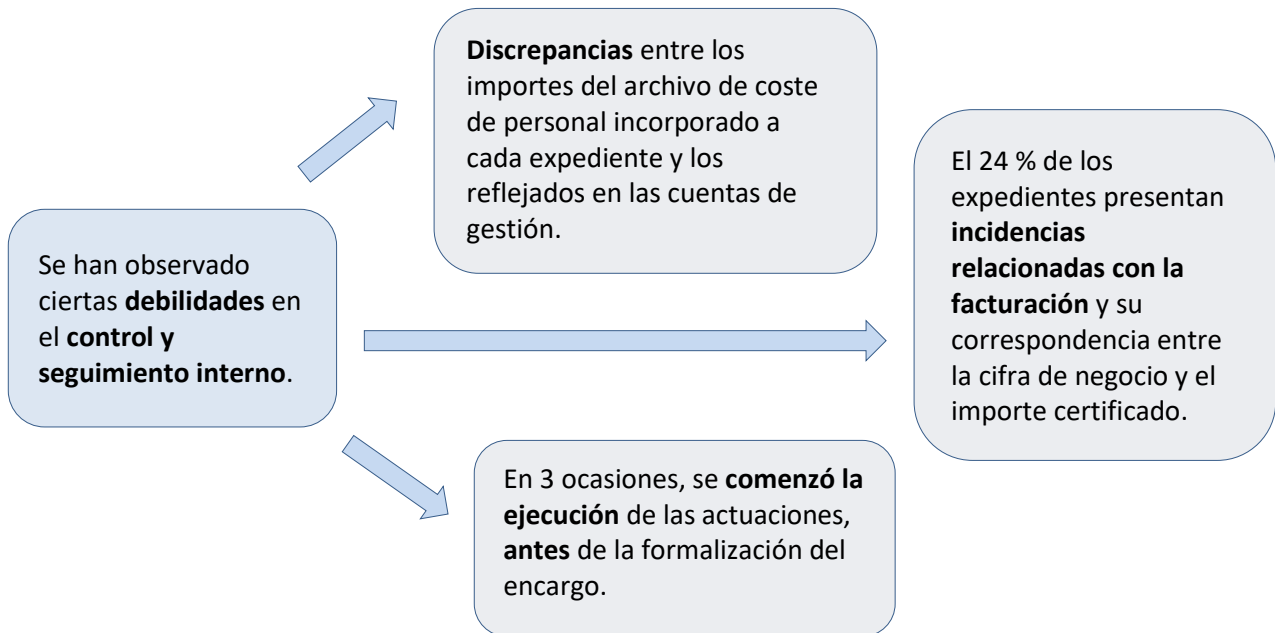
En los encargos **entre TRAGSA y TRAGSATEC** no se aprecia **control** sobre las contrataciones con terceros. Algunas actuaciones ejecutadas por TRAGSA para encargos de TRAGSATEC, han superado el límite legal del 50 % de contratación externa.



III. ¿Están bien definidos los criterios de imputación de los costes de las subcontrataciones a los encargos?

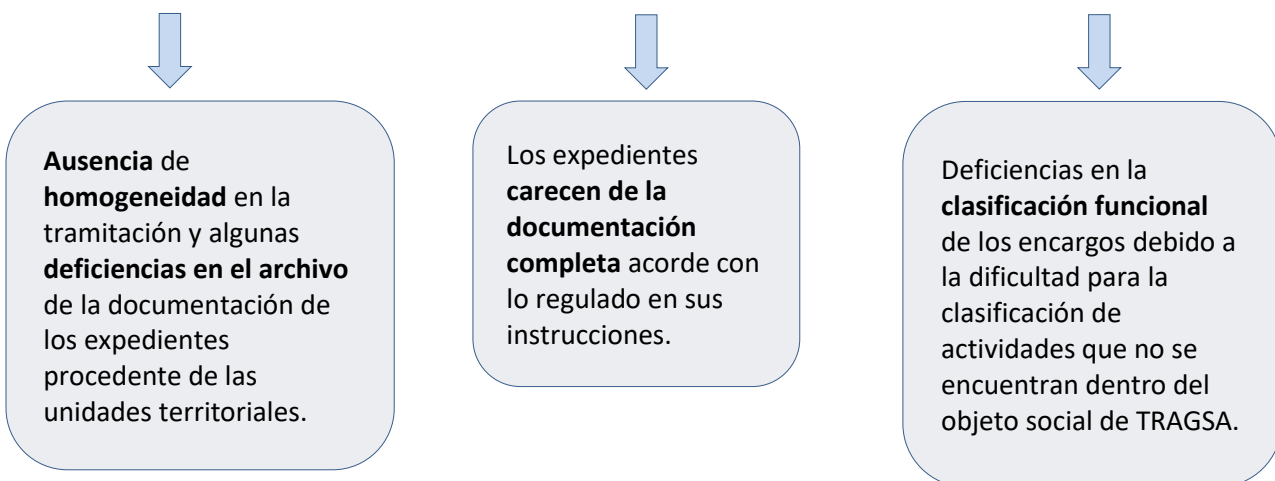


Con carácter general, los **importes facturados responden a las certificaciones**, en tiempo e importe.



IV. ¿Dispone TRAGSA de procedimientos y herramientas idóneas para la gestión y el seguimiento de los encargos?

- El Grupo TRAGSA posee **instrucciones internas** para regular su funcionamiento y, en particular, para la **gestión y ejecución de los encargos**.
- También cuenta con una **herramienta informática** "Peoplesoft", para la gestión y seguimiento de los expedientes.
- Para la **tarificación** de los presupuestos utiliza el **programa** "Presto", que contiene las tarifas de las unidades que se aplican a los encargos.



V. Igualdad efectiva de mujeres y hombres. Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Actuaciones en materia de sostenibilidad ambiental.

Igualdad efectiva de mujeres y hombres



Los **Planes de Igualdad** contemplan:

- Proceso de selección y contratación.
- Formación.
- Promoción profesional.
- Condiciones de trabajo.
- Auditoría salarial entre mujeres y hombres.
- Ejercicio corresponsable de los derechos de la vida personal, familiar y laboral.
- Infrarrepresentación femenina.
- Retribuciones.
- Prevención del acoso sexual y por razón de sexo.



- ✓ Avance en la negociación de un **Protocolo** para la **prevención y actuación** contra el **acoso sexual**.
- ✓ Actualización los **canales de comunicación** del Código Ético y en el protocolo de **prevención y actuación** frente a todos los tipos de **acoso en el trabajo**.

Portal de Transparencia

- **Accesible** desde la página web corporativa.
- Presenta de forma **actualizada** la información económica, organizativa e institucional y sobre la actividad de todas las empresas del Grupo TRAGSA.
- **Cumple las exigencias** de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Sostenibilidad Ambiental

- La mayor parte de las actuaciones que TRAGSA realiza mediante encargos están encuadradas en los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

■ Valoración Global

Se ha fiscalizado la observancia de las **disposiciones legales y reglamentarias** aplicables a las actividades de **TRAGSA** como medio propio personificado y servicio técnico y los **procedimientos de gestión y seguimiento** de los encargos aplicados por TRAGSA y su sometimiento a los **principios de buena gestión**.

La utilización de TRAGSA como medio propio por parte de los poderes adjudicadores presenta una **senda ascendente**, tanto en número como en importe de encargos, con un significativo crecimiento respecto del ejercicio 2020. La AGE y las CCAA son las Administraciones que más aportan a su cifra de negocios, el 46,6 % y el 45,0 %, respectivamente, en el ejercicio 2021 y el 43,5 % y el 47,5 % en el ejercicio 2022.

Los encargos que recibe TRAGSA **han ido distanciándose del tráfico** para el que fue creada como medio propio personificado (la consecución de los objetivos de reforma y desarrollo agrario, forestal y de conservación de la naturaleza). Teniendo en cuenta el considerable número de medios propios con los que cuenta la Administración, no resulta ponderado el crecimiento de las actuaciones de TRAGSA en los diferentes ámbitos de actividad, teniendo en cuenta que se requiere la especialización en todos ellos.

TRAGSA debe mejorar en la aplicación de las normas, procedimientos y medidas **analizados en este Informe**; y en el control interno en los ámbitos de sus registros, contratación y sistemas de información. También debe intensificar y perfeccionar los sistemas de seguimiento y control de la contratación con terceros (subcontratación).

Se destaca como positivo que, en las alegaciones, TRAGSA **ha informado de diversas medidas que va a acometer** para la mejora de la gestión y subsanación de algunas de las debilidades detectadas en esta fiscalización.

■ Principales recomendaciones

A TRAGSA

1. **Elaborar un informe** acerca de la disponibilidad de medios suficientes e idóneos para realizar las prestaciones para cada encargo, especificando, las necesidades de subcontratación, con valoración de los costes reales del conjunto de actuaciones necesarias y **trasladar** copia del informe al correspondiente poder adjudicador.
2. Que los encargos formulados a TRAGSA y ejecutados por TRAGSATEC, y viceversa, vayan **acompañados de una memoria explicativa** que justifique suficientemente los motivos por los que estas actuaciones se ejecutan por una empresa diferente de la destinataria del encargo.
3. Cuando TRAGSA entienda que el contenido del encargo recibido **no tuviera encaje en las actividades de su objeto social**, traslade al correspondiente poder adjudicador la **conveniencia de que se valiese de otro u otros medios propios** cuando exista alguno que tuviera una especialización mayor en esos ámbitos que la propia TRAGSA, sin perjuicio de la aceptación por parte de esta del encargo del que se trate, lo que constituye obligación legal.
4. **Instar** al poder adjudicador para que se **formalicen** los encargos por razones de emergencia en cuanto sea posible, a los efectos de establecer las cláusulas relativas a su seguimiento y control. **Solicitar** a los poderes adjudicadores las circunstancias que concurren para fundamentar la **situación de urgencia o emergencia**.
5. En los encargos derivados de **convenios** en los que **se prevea la cesión** del medio propio personificado a un tercero, **poner en conocimiento** de sus suscribientes que la relación que se pueda establecer con la entidad cesionaria no será la de medio propio y que dicha relación debe definirse en términos alternativos.
6. **Asegurarse**, antes de formalizar el encargo, de que en el expediente se deja constancia de la **función específica** en la que se concretan las actuaciones objeto del encargo y que se encuentra **dentro del objeto social de TRAGSA**.
7. **Para** conseguir una **homogeneidad** y facilitar el **control** y el **seguimiento** de los encargos, **confeccionar** un **modelo de formulario**.
8. **Implantar** un procedimiento de control interno que **garantice la aplicación de la instrucción interna** en todos sus términos en materia de **contratación con terceros**, a los efectos de respetar los límites que se establezcan en los encargos.
9. **Mejorar** su sistema de **control interno**, acorde con su instrucción interna, para que sea un instrumento eficaz para la detección de los riesgos y debilidades inherentes a la gestión y seguimiento de los expedientes.