



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilma. Sra. Directora General de Relaciones Institucionales
C/ Santiago Alba, 1
47008 VALLADOLID

Expediente: 642/2024

Asunto: Falta de control del funcionamiento de las piscifactorías oficiales de Castilla y León / Resolución

Centro directivo: Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la falta de vigilancia por parte de los órganos de la Administración autonómica en relación con la encomienda de gestión, tanto por el funcionamiento de las piscifactorías de titularidad pública, como de la red de control de las poblaciones piscícolas existentes en los ríos de Castilla y León.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a esa Consejería solicitando información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja, la Administración implicada y demás que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia al incumplimiento por parte de esa Consejería de las obligaciones que conlleva la encomienda de gestión que realiza la empresa pública “SOCIEDAD PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURAS Y MEDIO AMBIENTE, S.A (en adelante SOMACYL)” para garantizar las actividades que se llevan a cabo tanto en la red creada de seguimiento y control de las poblaciones acuáticas de Castilla y León, como sobre en el funcionamiento de las piscifactorías oficiales de La Aliseda de Tormes, Vegas del Condado y Galisancho, lo cual supone un incumplimiento de las previsiones establecidas en el artículo 11.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. A título de ejemplo, el reclamante menciona el hecho de que todas las memorias presentadas por la empresa SOMACYL sobre esta encomienda de gestión carecen de fecha, identidad del redactor y firma, sin que los



órganos autonómicos encargados de supervisar esta encomienda -el Servicio de Caza y Pesca y la Sección de Gestión Piscícola- hayan elaborado algún informe sobre el grado de cumplimiento de las condiciones fijadas.

Además, según afirma el autor de la queja, las facturas expedidas en diciembre de 2022, y en enero y febrero de 2023 suponen un incumplimiento de lo dispuesto en la Orden de 2 de noviembre de 2022 de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, por la que se aprueban las tarifas a aplicar en el encargo realizado a favor de SOMACYL para desarrollar la gestión de la red de seguimiento y control de las poblaciones acuáticas de Castilla y León y para el funcionamiento de las piscifactorías oficiales, ya que se incluyó una partida a justificar en todos los meses (XXX € en el mes de diciembre, XXX € en el mes de enero y XXX € en el mes de febrero), sin ajustarse los precios unitarios de las piscifactorías en la factura del mes de diciembre a las tarifas de la citada Orden.

En su respuesta, la Administración autonómica comienza señalando que *“en ningún caso este Servicio de Caza y Pesca ha cedido ni la titularidad de la competencia, ni de los elementos sustantivos de su ejercicio (el subrayado es nuestro) de las competencias en materia de la Red de Seguimiento de las poblaciones acuáticas, ni las competencias sobre las piscifactorías oficiales de la Junta de Castilla y León. Este hecho se pone de manifiesto expresamente en la Memoria de la Propuesta del Encargo”*. Por lo tanto, prosigue el informe, *“las memorias remitidas en su momento se encuentran fechadas ya que se realizan mensualmente y en las mismas se indican el mes al que corresponden, en cuanto a la firma, entendemos que son documentos emitidos por la empresa SOMACYL y así se hace constancia en el membrete correspondiente”*. Asimismo, se afirma que no es cierto que no se haya vigilado esta encomienda de gestión, ya que *“mensualmente, desde la Dirección Técnica del encargo se han llevado las comprobaciones pertinentes para dirigir, coordinar y comprobar la correcta ejecución del encargo (el subrayado es nuestro), cuestión ésta que queda indicada en la certificación correspondiente”*.

Sobre la utilización de la figura de las partidas sin justificar, se resalta por el Servicio de Caza y Pesca de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal que en el apartado segundo del Anexo a la Orden de tarifas de 2 de noviembre de 2022 se hace referencia a una partida de gastos a justificar a través de facturas, por lo que no es ilegal acogerse a esta posibilidad. En cambio, se admite por dicho órgano autonómico que existen dos facturas distintas del mes de diciembre al haber sido el período de aprobación del encargo de 20 de diciembre de 2022 a 19 de diciembre de 2023. De esta forma, explica el órgano autonómico, *“mientras que la factura correspondiente al mes de diciembre -12 días de encargo- sí que se ajusta a las tarifas aprobadas con fecha de 2/11/2022, no ocurre lo mismo con las facturas del mes de diciembre de 2023 -19 días de encargo-, en lo que existe un sesentavo de parte mensual*



de lo reflejado en la citada Orden de tarifas. Por tanto, el precio unitario aplicado por SOMACYL es el realmente aprobado en el encargo. Cuestión distinta es el hecho de que el importe certificado haya sido erróneamente calculado, dado que el producto resultante de multiplicar producto unitario por días de encargo no fue adecuadamente aplicado a la certificación del mes de diciembre de 2023 (el subrayado es nuestro). No obstante, el desajuste contable no sobrepasa la cantidad indicada en las tarifas y que en todo caso implica un importe mensual de certificación inferior a lo aprobado, abonándose por ello un importe menor. Este desajuste no se detectó en su momento, procediéndose a la tramitación de la factura de diciembre de 2023”.

A la vista de lo informado, procedemos a poner de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Para analizar la presente queja, debemos partir de la Ley 12/2006, de 26 de octubre, de creación de la empresa pública «Sociedad Pública de Medio Ambiente de Castilla y León», que pasó a denominarse «Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León, S.A.» conforme a lo dispuesto en el número 1 de la Disposición Final Tercera de la Ley 9/2012, de 21 diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas. Se trata de un instrumento creado por la Administración autonómica para intervenir en el sector medioambiental, y fundamentalmente para participar en el ejercicio de aquellas competencias que tiene atribuidas tanto en materia de caza, pesca y protección de los ecosistemas en los que se desarrollen estas actividades, como en la programación, aprobación y tramitación de inversiones en obras públicas de su interés, entre ellas las de abastecimiento y saneamiento de aguas, con la función de ayudar a las Corporaciones Locales.

Tal como se prevé en la Exposición de Motivos de dicha norma, se trata de una entidad creada con el fin de incorporar actuaciones sometidas a derecho privado a la gestión pública, la cuales dotan de celeridad a la actuación que se pretende realizar. A tal efecto, su artículo 2.1 a) prevé expresamente que esta empresa pública “*tendrá como objeto social:*

a) La realización de todo tipo de trabajos, explotaciones, obras, estudios, informes, proyectos, dirección de obras, consultorías, asistencias técnicas y servicios relacionados con la promoción, protección, conservación, regeneración o mejora del medio ambiente, en los ámbitos del medio natural (el subrayado es nuestro), de la calidad ambiental, de los yacimientos minerales y recursos geológicos y de las infraestructuras hidráulicas y ambientales, bien por encargo de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León, o bien por decisión libre, en el propio ejercicio de la actividad correspondiente al objeto social de la empresa, en el marco de la política ambiental de la Comunidad y con la finalidad de lograr la máxima eficiencia en la financiación de las inversiones públicas”.



Por lo tanto, entra dentro del ámbito de aplicación de la empresa SOMACYL realizar los proyectos de abastecimiento y de depuración de aguas residuales, pudiendo a tal fin *“firmar convenios y acuerdos con las Administraciones Públicas y con particulares (artículo 2.2 de la Ley 12/2006)”*, para lo cual el artículo 5.1 de esa norma prevé que pueda tener *“la consideración de medio propio personificado de:*

a) La Administración General de la Comunidad de Castilla y León.

b) Las Diputaciones Provinciales de Castilla y León.

c) Los Ayuntamientos de Castilla y León con una población superior a 20.000 habitantes.

d) Las entidades del sector público dependientes de cualquiera de las anteriores que tengan la condición de poderes adjudicadores”.

Sin embargo, la aplicación del régimen jurídico privado, como medio más ágil para satisfacer los intereses públicos, no es totalmente incondicionada, ya que se debe cumplir el régimen general establecido en el artículo 94 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León: *“Las empresas públicas se registrarán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de contratación. En ningún caso podrá disponer de facultades que impliquen el ejercicio de potestades públicas* (el subrayado es nuestro)”. Esto supone que deban aplicarse a estas empresas públicas los principios de contratación del sector público, al estar incluidos en el ámbito subjetivo de la legislación de contratos del sector público, conforme a lo previsto en el artículo 3.1 h) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014: *“A los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público las siguientes entidades:*

a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y las Entidades que integran la Administración Local. (...)

h) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a), b), c), d), e), g) y h) del presente apartado sea superior al 50 por 100...”.

Esta previsión tiene como finalidad primordial la aplicación de los requisitos y garantías a que se sujeta la contratación en el Derecho público, aplicándose a la empresa SOMACYL, ya que conforme a lo previsto en el artículo 3.2 de su norma reguladora, su capital *“será íntegramente de titularidad pública”*.



En el caso objeto de la presente queja, nos encontramos ante problemas derivados de la encomienda de gestión realizada a la empresa pública SOMACYL por la Administración autonómica en materias que son competencia del Servicio de Caza y Pesca de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal para el seguimiento y control de las poblaciones acuáticas de Castilla y León, y el funcionamiento de las piscifactorías oficiales que se encuentran en las provincias de Ávila (La Aliseda de Tormes), León (Vegas del Condado) y Salamanca (Galisancho). Nos encontramos, por tanto, ante una manifestación de la potestad organizatoria de la Administración reconocida en el artículo 11.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: *“La realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño”*.

Así, dadas las tareas susceptibles de ser atribuidas, en razón de su norma de creación, a la entidad mercantil autonómica SOMACYL, no cabe inferir ninguna irregularidad “a priori” en esta encomienda de gestión, si bien es preciso tener en cuenta que el artículo 11.3 de la Ley 40/2015 exige una formalización de dicha encomienda de gestión en los siguientes términos: *“La formalización de las encomiendas de gestión se ajustará a las siguientes reglas:*

a) Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos administrativos o Entidades de Derecho Público pertenecientes a la misma Administración deberá formalizarse en los términos que establezca su normativa propia y, en su defecto, por acuerdo expreso de los órganos o Entidades de Derecho Público intervinientes. En todo caso, el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicada, para su eficacia, en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante (el subrayado es nuestro).

Cada Administración podrá regular los requisitos necesarios para la validez de tales acuerdos que incluirán, al menos, expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada”.

Por lo tanto, con el fin de garantizar una mayor transparencia en la gestión de estas materias que realiza la empresa pública SOMACYL, debe ser cumplido lo exigido en ese precepto básico y publicados los términos de la encomienda de gestión encargada; en este caso lo relativo a la gestión de las piscifactorías de la titularidad autonómica, así como lo referente a la red de seguimiento de la fauna piscícola de Castilla y León, al configurarse



conforme a lo exigido en el artículo 34.2 de la Ley 9/2013, de 3 de diciembre, de Pesca de Castilla y León, “*como el principal instrumento de seguimiento y evaluación del estado de las mismas*”, y lo previsto en el Plan de Ordenación de Recursos Acuáticos.

De igual forma, es preciso tener en cuenta que, tal como se prevé en el artículo 11.2 de la Ley 40/2015, “*la encomienda de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio* (el subrayado es nuestro), *siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda*”. Esto supone que, en todo caso, la competencia de control de la materia encomendada recaiga en los órganos competentes de la Administración autonómica, los cuales se encuentran obligados a realizar las funciones de vigilancia y control precisas que garanticen una adecuada gestión de estas materias por la citada empresa pública. No debemos olvidar que la Jurisprudencia ha declarado expresamente que “*la adopción de todo acto o resolución de carácter jurídico que sirva de soporte a la actividad material encomendada, o en el que se integre ésta, por requerirlo, debe quedar fuera de las posibilidades de decisión del órgano o Entidad a cuyo favor se hace la encomienda* (STS de 8 de octubre de 2013)”.

Además, la mencionada resolución judicial también mantiene que la encomienda de gestión debe centrarse en la realización de las tareas meramente materiales o de gestión, “*afirmando, por ello, que no suponen ejercicio de funciones que impliquen participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas, que son las que aquel artículo 9.2 (de la entonces vigente Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público) reserva en exclusiva a los funcionarios públicos*”. Esta mención es idéntica a la que en la actualidad contiene el artículo 9.2 del Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, según el cual, “*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 subrayado es nuestro), *en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca*”.

No obstante, es preciso aclarar que no compete a esta Institución enjuiciar los casos concretos que han sido expuestos en lo que es objeto de la presente queja (facturas recogidas en la partida de gastos a justificar, tarifas fijadas en la encomienda, etc...), ya que en su informe la Administración autonómica puso de manifiesto el problema que existió en el desglose de la factura del mes de diciembre de 2023, ni tampoco el contenido concreto de las memorias e informes redactados sobre la gestión encomendada (<https://medioambiente.jcyl.es/web/es/caza-pesca/informes-seguimiento-control-poblaciones.html>). Al respecto, únicamente hemos de resaltar la necesidad de que sean



funcionarios públicos los que se han de encargar de ejercer las potestades públicas que necesarias para garantizar una adecuada gestión de las competencias que sobre la pesca fluvial y lacustre tiene en encomendadas la Administración autonómica. Al respecto, resulta necesario tener en cuenta que el artículo 6 d) del Decreto 9/2022, de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, atribuye a la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, “*la gestión de la caza, la pesca fluvial y lacustre, y los controles poblacionales*”. De manera más concreta, la Orden MAV/570/2022, de 27 de mayo, desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de esa Consejería, atribuyéndose en su artículo 17 al Servicio de Caza y Pesca la propuesta de programación, gestión y control de las actuaciones y trabajos relacionados con la pesca fluvial y lacustre, y la realización de inventarios y el seguimiento de las poblaciones cinegéticas y piscícolas.

En consecuencia, con la presente Resolución, esta Procuraduría debe recordar a esa Administración que los funcionarios competentes del Servicio de Caza y Pesca de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal han de ser quienes ejerzan, conforme a sus competencias, las potestades de control de la encomienda de gestión tanto de la red creada de seguimiento y control de las poblaciones acuáticas de Castilla y León, como sobre en el funcionamiento de las piscifactorías de titularidad autonómica, que fue encargada a la empresa SOMACYL.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

PRIMERO: Que, con el fin de garantizar el principio de transparencia que debe guiar la actuación de las Administraciones Públicas, se publique en los términos recogidos en el artículo 11.3 a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la encomienda de gestión encargada a la empresa pública “SOCIEDAD PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURAS Y MEDIO AMBIENTE DE CASTILLA Y LEÓN, S.A”., tanto para desarrollar la red de seguimiento y control de las poblaciones acuáticas de Castilla y León, como para gestionar el funcionamiento de las piscifactorías oficiales de titularidad autonómica ubicadas en La Aliseda de Tormes (Ávila), Vegas del Condado (León) y Galisancho (Salamanca).

SEGUNDO: Que, en ejercicio de las competencias atribuidas en el artículo 6 d) del Decreto 9/2022, de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, y en el artículo 17 de la Orden MAV/570/2022, de 27 de mayo, desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de esa Consejería, deben ser los funcionarios



públicos del Servicio de Caza y Pesca de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal quienes ejerzan las potestades públicas que permitan garantizar una adecuada gestión tanto de dichas piscifactorías, como de las poblaciones acuáticas que se encuentran en nuestra Comunidad Autónoma, debiendo limitarse la encomienda realizada a la entidad mercantil SOMACYL a las tareas materiales, de gestión y administrativas, sin el ejercicio de funciones públicas, conforme a lo previsto en el artículo 11.2 de la Ley 40/2015 y resuelto por la Jurisprudencia (STS de 8 de octubre de 2013, entre otras).

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López