



aei

RC

Rodríguez  
Castaño  
Abogados

# Los encargos a los medios propios en España: reflexiones sobre su uso en el sector de la construcción\*

Febrero de 2025

\*Este informe ha sido elaborado  
por Análisis Económico Integral (AEI)  
y Rodríguez Castaño Abogados para la  
Confederación Nacional de la  
Construcción (CNC)

**CNC**

**Confederación Nacional  
de la Construcción**

\* Este informe ha sido elaborado por Analisis Economico Integral (AEI) para la Confederacion Nacional de la Construccion (CNC).

# ” Indice

<b>Antecedentes</b> .....	5
<b>Aspectos formales: estructura y metodologia</b> .....	7
<b>Parte A: perspectiva econ6mica</b> .....	9
I• <b>El sector de la construcci6n en Espana</b> .....	11
1.1. Vision historica I.....	1
1.2. Evolucion reciente .....	6
1.3. Situacion actual .....	22
1.4. Mencion especial a los fondos Next Generation EU .....	27
2. <b>La contrataci6n publica en Espana</b> .....	29
2.1. Dimension y evolucion reciente .....	29
2.2. Licitaciones:unos pocos datos .....	1
2.3. El informe sobre contratacion publica del Tribunal de Cuentas Europeo: algunas conclusiones relevantes sobre Espana .....	34
3. <b>Los encargos a medics propios en Espana</b> .....	37
3.1. Nociones basicas:ventajas y desventajas .....	37
3.2. Evolucion reciente .....	38
4. <b>Los encargos a medics propios en Espana: el case de la construcci6n</b> .....	41
4.1. Algunos ejemplos .....	44

# ” Indice

<b>Parte B: perspectiva juridica</b> .....	47
I. <b>Introducci6n</b> .....	49

2.	Control real del medio propio .....	50
3.	Verdadera ejecución del encargo por el medio propio .....	55
4.	Objeto de los encargos.....	56
5.	Concurrencia de urgencia para conferir el encargo .....	57
6.	La eficiencia, eficacia y sostenibilidad en cada encargo.....	58
7.	Desviaciones en la ejecución de los encargos e incumplimiento de expresar las tarifas aplicadas.....	1
8.	Conclusiones.....	61
<b>Conclusiones.....</b>		<b>63</b>
Referencias.....		67
Sobre los autores.....		68

## Antecedentes

Las Administraciones públicas recurren con frecuencia a la figura de los medios propios personificados para cubrir sus necesidades de suministro de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras por razones de eficacia, agilidad y flexibilidad frente a fórmulas de contratación administrativa tradicionales como la licitación pública.

La trascendencia de los medios propios se ha puesto de relieve en las últimas semanas, tras la catástrofe provocada por la depresión atmosférica que azotó a Valencia, Cuenca y Albacete. En efecto, la encomienda directa a la empresa Trasga<sup>1</sup>, medio propio personificado de la Administración, de las actuaciones de recuperación y reparación de daños ha permitido al Gobierno minimizar el tiempo de respuesta ante esta situación.

Sin embargo, el encargo a medios propios no deja de ser una excepción, que implica ausencia de competencia, frente al recurso a la licitación. De ahí que la legislación española exija que su empleo este debidamente motivado y justificado.

Ocurre, aun así, que el sector público ha hecho un uso sistemático de este tipo de



entes, con efectos sobre el principio de libre competencia que han sido objeto de discusión jurídica y académica e incluso de estudio por parte de la Autoridad de la Competencia.

En los últimos tiempos, las Administraciones públicas han venido haciendo un uso creciente de las encomiendas a medios pro-

<sup>1</sup> Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de respuesta ante los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 6 de noviembre de 2024.

## Los encargos a los medics propios en Espana: reflexiones sobre su uso en el sector de la construcci6n

pios en el ambito de la construcci6n, lo que ha suscitado una preocupaci6n entre las empresas del sector que se justifica en dos circunstancias: de una parte, en el potencial impacto en terminos de restricci6n de la sana competencia entre operadores privados por ser adjudicatarios de contratos publicos y, de otra parte, en la situaci6n actual del sector; cuyos indicadores de actividad y empleo se encuentran lejos de su potencial como consecuencia de la sucesi6n de crisis y acontecimientos geopol(ticos adversos acontecidos desde el ano 2007.

El presente informe se inscribe en el contexto descrito y responde a la solicitud, formulada por la CNC a traves de su secretario general, a la consultora AEI, de elaborar un estudio sobre el uso de los encargos a los medias propios por parte de las Administraciones publicas en el sector de la construcci6n en Espana.

El objetivo que subyace a la elaboraci6n de este informe es proporcionar a la CNC argumentos solventes, juridicos y econ6micos, que permitan ilustrar el creciente uso de las encomiendas a medias propios personificados de la Administraci6n y su potencial impacto negativo sobre la competencia y la actividad en el sector de la construcci6n.



## Aspectos formales: estructura y metodologfa

**E**l presente informe se estructura en dos grandes secciones. La primera, aporta una vision economica del asunto objeto de estudio y la segunda, una perspectiva jur(dica.

La primera parte del informe esta conformada por cuatro cap(tulos. El primero de ellos trata de contextualizar el estudio, revisando la importancia del sector de la construccion en la econom(a y el empleo en Espana y su evolucion durante los ultimas anos, principalmente desde el estallido de la crisis financiera internacional en 2007 y al calor de los acontecimientos geopol(ticos recientes. El segundo cap(tulo aporta una vision general de la contratacion publica en Espana, tratando de dimensionarla en terminos de PIB y de participacion en el volumen total de gasto publico. El tercer y el cuarto capftulo abordan el analisis de los encargos a los medios propios por parte de las Administraciones publicas espanolas, revisando su evolucion reciente y prestando atencion al caso de TRAGSA, por ser el medio propio con mayor presencia en el ambito de la construccion.

La segunda parte del informe consta de ocho apartados. El primero, de caracter introductorio, define la figura de los medios propios y la enmarca dentro de la legislacion europea y nacional. En los siguientes apartados, se discuten los requisitos a los

que estan sujetos los encargos a medios propios y el grado de cumplimiento de los mismos por parte de las Administraciones publicas, acudiendo a distintos ejemplos para ilustrarlo.

El documento termina, a modo de corolario, con una serie de conclusiones.

Finalmente, la metodolog(a empleada para la elaboracion del informe ha consistido en una combinacion del analisis de informacion de fuentes secundarias y la participacion de agentes y expertos directamente relacionados con el ambito de la construccion. Sus contribuciones se han concretado a traves de distintas entrevistas y reuniones.







# Parte A

## PERSPECTIVA ECONÓMICA



# 1

## El sector de la construcción en España

### 1.1. Vision histórica

El sector de la construcción ha sido tradicionalmente considerado uno de los principales motores de la economía nacional, contribuyendo significativamente al crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB), tanto de forma directa por su propia actividad, como indirecta a través del efecto multiplicador que tiene sobre otras ramas productivas industriales y de servicios. También se trata de un importante generador de empleo, pues utiliza intensivamente el factor trabajo, y es un determinante clave de la competitividad de la economía y de la cohesión social y territorial, por su contribución al desarrollo y el mantenimiento de infraestructuras<sup>2</sup>.

Las cifras de la Contabilidad Nacional del Instituto Nacional de Estadística (INE) confirman la relevancia económica de la construcción, que, en las últimas tres décadas, ha tenido una participación en el PIB que ha oscilado entre el 5% y el 11%, un peso sobre el empleo total que se ha situado



entre el 6% y cerca del 13%, y un aporte a la formación bruta de capital fijo (FBCF) de entre el entorno del 50% y el 70%.

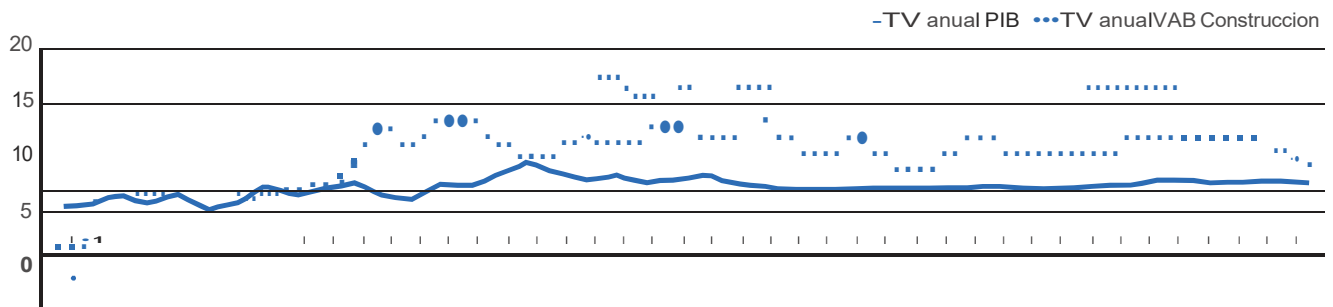
Durante el prolongado período de expansión previo al estallido de la crisis financiera internacional, la construcción fue la rama de actividad más dinámica de la economía española<sup>3</sup>, tanto en términos de tasas de crecimiento del Valor Anadido Bruto (VAB) como del empleo (gráfico 1).

<sup>2</sup> Consejo Económico y Social (CES, 2016)

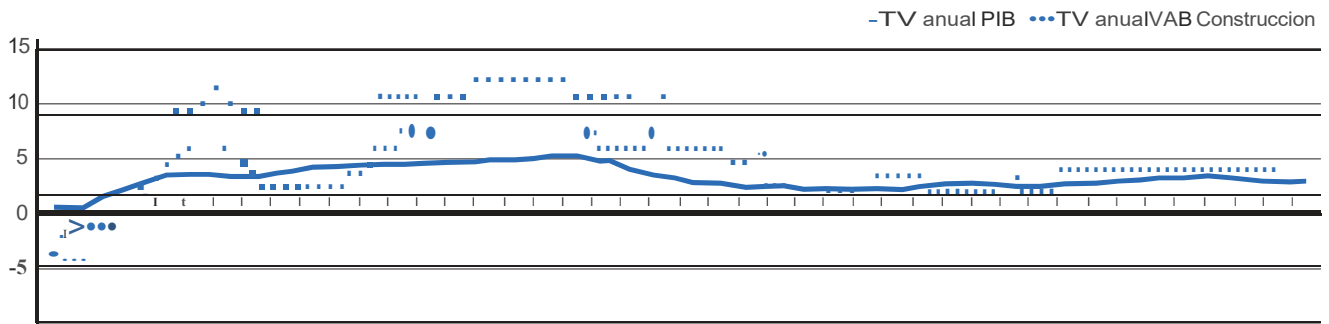
<sup>3</sup> Fuentes y Fernández (2007)

**Los encargos a los medicos propios en Espana:  
reflexiones sobre su uso en el sector de la construccion**

**Grafico I. Panel a)  
Evolucion del PIB y el VAB de la construccion (% , 1996-2005)**



**Panel b)  
Evolucion del empleo en la construccion (% , 1996-2005)**

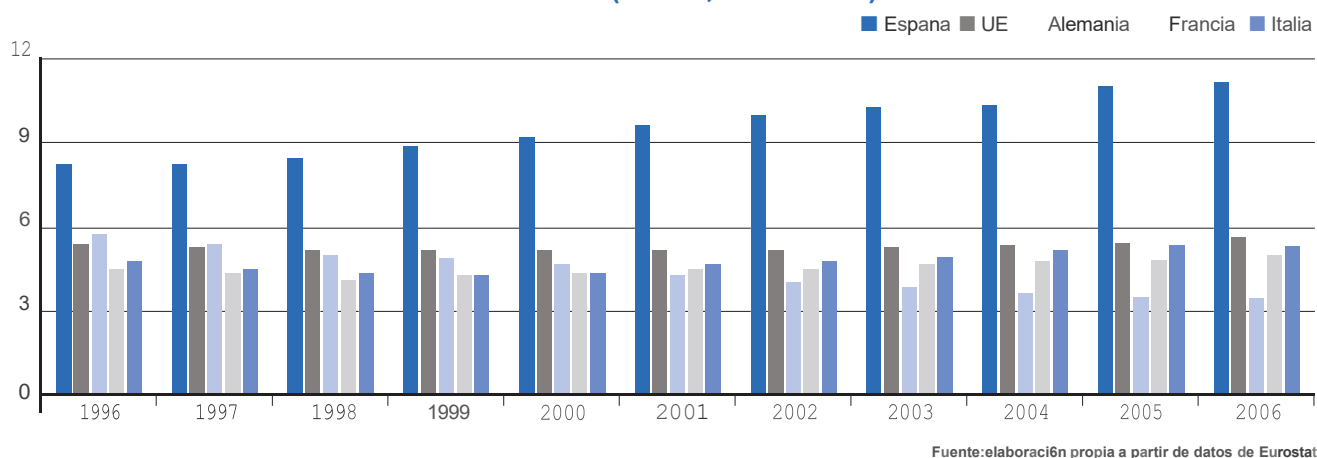


Fuente: Fuentes y Fernandez (2007)

En aquella epoca, la construccion registro un crecimiento notable y alcanzo una dimension significativamente mayor que la de otras econom(as avanzadas homologables a la nuestra, con una participacion en el PIB que llego a ser el doble de la media de los pa(ses europeos (grafico 2).



**Grafico 2**  
**Peso de la construcción en la economía (% PIB, 1996-2006)**



Desde el punto de vista autonómico, la expansión de la construcción durante la fase de crecimiento anterior a la crisis también fue notable (tabla 1). En el año 2000, la participación del sector en el PIB de las distintas comunidades autónomas oscilaba entre el 6% y el 11%, una cifra que, en 2006, no bajaba del 8% y que, en comunidades autónomas como Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura o la Región de Murcia llegó a alcanzar el 13% en el año 2007.

El impacto de la crisis financiera en el sector de la construcción fue devastador. Las siguientes cifras de la Contabilidad Nacional dan una idea de la dimensión de ese impacto (tabla 2).



Los encargos a los medios propios en España:  
reflexiones sobre su uso en el sector de la construcción

Tabla 1  
**Participación de la construcción en el PIB autonómico (% , 2000-2007)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Andalucía	10	11	11	12	12	13	13	13
Aragón	8	9	9	9	10	11	11	11
Asturias	11	11	12	11	11	11	11	11
Illes Balears	10	10	11	11	11	12	12	1
Canarias	10	10	11	10	10	10	10	10
Cantabria	11	11	12	12	12	12	12	12
Castilla y León	9	10	10	10	10	11	11	10
Castilla-La Mancha	10	10	11	11	12	13	13	13
Cataluña	8	9	9	9	9	9	9	9
Comunitat Valenciana	10	10	10	11	11	12	12	12
Extremadura	11	11	12	12	13	13	14	13
Galicia	10	11	11	11	11	11	12	1
Comunidad de Madrid	9	9	9	9	9	9	9	9
Región de Murcia	9	10	10	11	11	12	13	13
Comunidad Foral de Navarra	9	9	9	9	9	10	10	10
País Vasco	8	8	9	9	9	10	10	10
La Rioja	8	9	10	10	10	10	10	10
Ceuta	6	6	7	8	8	8	8	8
Melilla	7	8	8	9	9	9	9	9

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

Tabla 2  
**Principales indicadores económicos de la construcción (% , 2007-2014)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Participación en el PIB (%)	10,5	10,39	10,03	8,13	6,88	6,05	5,24	5,13
Participación en el empleo (%)	12,8	11,3	9,3	8,4	7,3	6,4	5,7	5,6
Peso sobre FBCF total (%)	67	66	66	61	57	54	50	50

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

Así, entre los años 2007 y 2014, el peso de la construcción sobre el PIB se redujo casi a la mitad, pasando del 10,5% al 5,1%, y se destruyeron cerca de 1,8 millones de puestos de trabajo, de tal manera que el número de trabajadores de la construcción en el año 2014 era prácticamente la mitad que a principios de siglo. Desde el punto de vista de la inversión, la FBCF de la construcción pasó de representar el 67% del total en el año 2007 al 50% en el año 2014, lo cual guarda una estrecha relación con el retroceso sin precedentes experimentado por la inversión pública, que redujo su peso sobre el PIB a prácticamente la mitad en el periodo 2007-2014 (tabla 3). Por último, en términos de producción de las empresas del sector<sup>4</sup>, entre los años 2008 y 2013, se produjo una caída sin precedentes, del 73%.

**Tabla 3**  
**Inversión pública**  
**(FBCF, % PIB, 2007-2014)**

Año	FBCF (% PIB)
2007	4,68
2008	4,65
2009	5,16
2010	4,73
2011	3,74
2012	3,14
2013	2,40
2014	2,13

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat

A nivel autonómico, el impacto de la crisis financiera también fue muy intenso. En buena parte de las comunidades autónomas, la participación de la construcción en el PIB se redujo a la mitad (tabla 4).

**Tabla 4**  
**Participación de la construcción**  
**en el PIB autonómico (% 2007-2014)**

Comunidad Autónoma	2007	2014
Andalucía	13	6
Aragón	11	5
Asturias	11	6
Illes Balears	11	6
Canarias	10	5
Cantabria	12	6
Castilla y León	10	6
Castilla-La Mancha	13	6
Cataluña	9	5
Comunitat Valenciana	12	6
Extremadura	13	7
Galicia	11	6
Comunidad de Madrid	9	4
Región de Murcia	13	5
Comunidad Foral de Navarra	10	5
Pais Vasco	10	6
La Rioja	10	5
Ceuta	8	4
Melilla	9	5

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

<sup>4</sup> PwC (2024)

**Los encargos a los medics propios en Espana:  
reflexiones sobre su uso en el sector de la construcci6n**

**12 Evoluci6n reciente**

La evolucion de la construccion a lo largo de los ultimas cuatro anos ha estado marcada por la sucesion de crisis y acontecimientos geopoliticos vividos, singularmente la pandemia provocada por la covid-19 y la

guerra de Rusia contra Ucrania, que han tenido un impacto significativo sobre el sector, tal como se relata a continuacion.

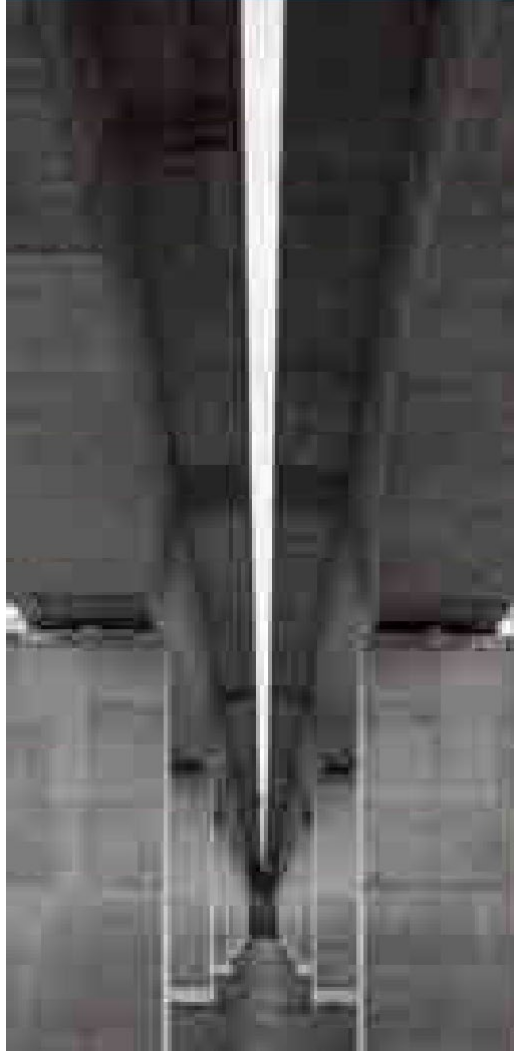
En 2020, la pandemia y las restricciones al normal desarrollo de la vida economica su-

**Tabla 5  
Incremento en los precios de los materiales de la construcci6n (2019-2023)**

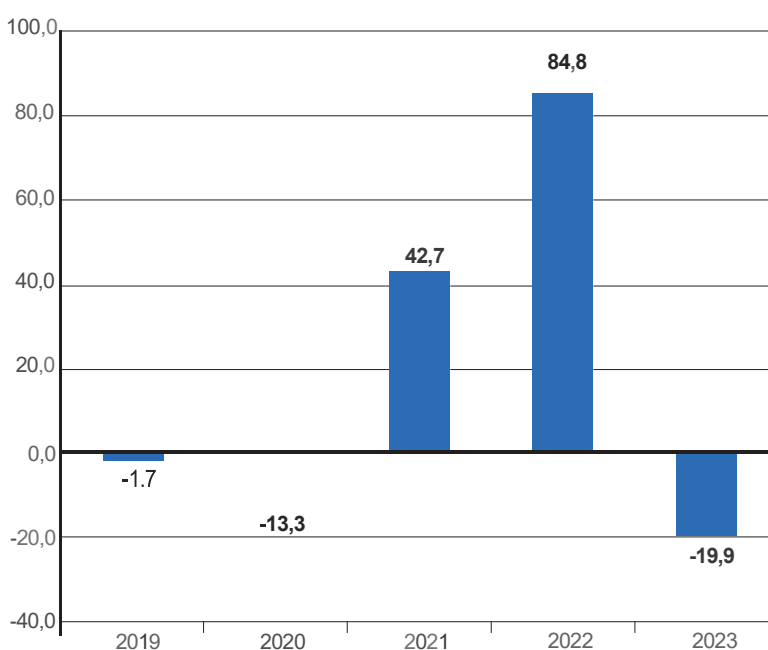
<b>s 10%</b>	<b>10%-20%</b>	<b>20%-30%</b>	<b>30%-40%</b>	<b>40%</b>
Aparatos de alumbrado (9,3%)	Cables electricos (19,5%)	Tubas de plastico (28,6%)	Cementa (39,3%)	Cal (55,6%)
Electrodomesticos electricos (9%)	Fibra optica (19,5%)	Carpinter(as metalicas (28,5%)	Mortero (37,3%)	Yeso (55,6%)
Explosivos (6,3%)	Electrodomesticos no electricos (17,5%)	Derivados del yeso (28,2%)	Hormigon (36%)	Vidrio hueco (53,4%)
Electrnica (4,7%)	Aparallaje electrnico (16,2%)	Prefabricados (25,3%)	Radiadores y calderas (35,5%)	Tubas de cobre (45,3%)
Porteros, antenas, megafon(a) (2,7%)	Mobiliario de cocina y bano (16,1%)	Tubas de fibrocemento (25,3%)	Vidrio piano (32%)	Acero (43,2%)
Sanitarios de ceramica (0%)	Valvulas y grifen'a (15,3%)	Detectores, alarmas (23,3%)	Madera (30,5%)	
	Ascensores (14,7%)	Herrajes (23,3%)	Carpinteria de madera (30,5%)	
	Piedra ornamental (13,8%)	Aridas (23,1%)	Asfalticos (28,7%)	
	Caucho (12,6%)	Ceramica (21,95)	Fibra de vidrio (28,7%)	
	Extintores mangueras (12,2%)	Baldosas de ceramica (21,9%)	Sinteticos (28,6%)	
	Climatizaci6n y ventilaci6n (11,2%)	Pinturas, barnices y masillas (20,2%)		

Fuente: Observatorio Industrial de la Construcci6n (2024)





**Grafico 3**  
**índice de Precios Industriales: energía**  
**(base 2021, % de variación anual, 2019-2023)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

pusieron un parón sobrevenido de la actividad del sector de la construcción. En 2021, el progresivo levantamiento de las restricciones trajo consigo una rápida recuperación de la producción y de la demanda, lo que, a su vez, provocó importantes cuellos de botella en las cadenas de suministro global y un repunte significativo de los precios de las materias primas y de determinados bienes intermedios, incluyendo insumos esenciales para la construcción (tabla 5).

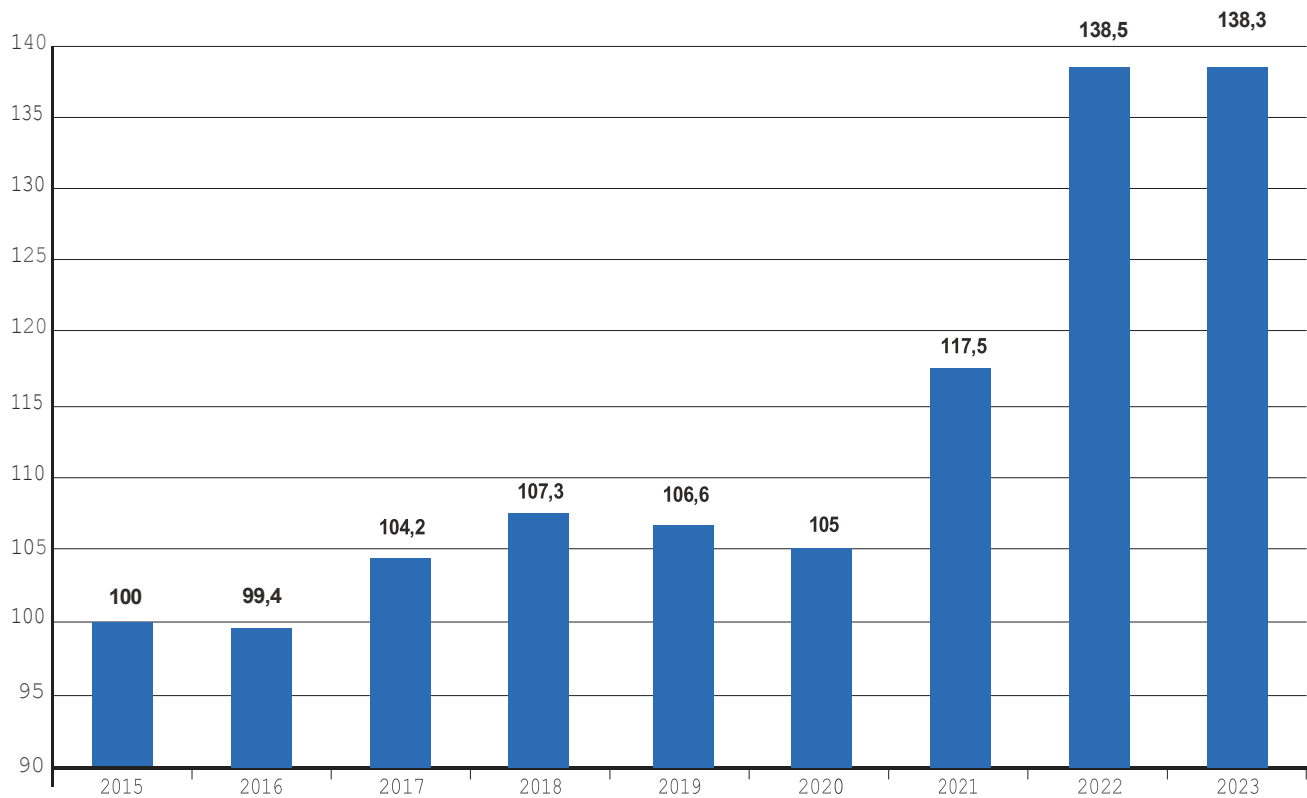
En la segunda mitad de 2021, comenzó la crisis de precios energéticos, que se vio agravada en 2022 con el estallido de la guerra de Rusia contra Ucrania, de tal manera que, solo entre 2021 y 2022, se produjo un incremento de los precios de la energía cercano al 85% (gráfico 3).

Como consecuencia de todo lo anterior, se produjo un incremento significativo de los costes del sector, que, medidos a través del Índice de Costes de la Construcción, elaborado por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, han aumentado cerca de un 30% desde 2019 (gráfico 4). Todo lo cual ha tenido un impacto nada desdeñable sobre las obras, con un sobrecoste medio acumulado de hasta el 29% en determinadas tipologías de obras<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> ANCI (2024)

## Los encargos a los medic propios en Espana: reflexiones sobre su uso en el sector de la construccion

Grafico 4  
**Indice de Costes del Sector de la Construccion (base 2015)**



Fuente: Observatorio Industrial de la Construccion (2024a)

Conviene senalar que el sobrecoste en panola en 2015<sup>6</sup>, las Administraciones pu-  
contratos publicos en ejecucion esta siendo blicas licitan contratos sin prever ningun  
soportado (ntegramente por las empresas, mecanismo que permita mantener el equi-  
toda vez que el coste de la mano de obra libro economico de los contratos y amori-  
no es susceptible de revision. gular los incrementos sobrevenidos de

precios como el vivido durante los ultimas

En efecto, desde la aprobacion de la anos a consecuencia de la pandemia y la  
Ley de desindexacion de la econom(a es- guerra en Ucrania.

<sup>6</sup> Ley2/2015, de 30 de marzo.

En 2022, el Gobierno implementó un régimen excepcional de revisión de precios a través de distintas normas<sup>7</sup> para mitigar el impacto de la crisis de precios y garantizar la ejecución en tiempo y forma de los proyectos en marcha. Además, en 2023 modificó la Ley de Contratos del Sector Público<sup>8</sup> para flexibilizar la revisión de precios. Sin embargo, el alcance y el impacto real de estas medidas ha sido limitado por diversos motivos, entre ellos, que los contratos de suministros, servicios o concesiones quedaron al margen de la revisión, que, a su vez, no incluía el incremento de costes generado por la energía y los salarios.

Así (pues, son las empresas adjudicatarias de las licitaciones quienes están asumiendo los sobrecostes de ejecución de las obras públicas derivados del aumento, desorbitado y no previsto, de los precios energéticos y de las materias primas, lo que compromete el cumplimiento de los con-



tratos, incluidos aquellos financiados con cargo a los fondos Next Generation EU, y puede encontrarse detrás del hecho de que muchas licitaciones terminen quedando desiertas y siendo adjudicadas a medios propios de la Administración.

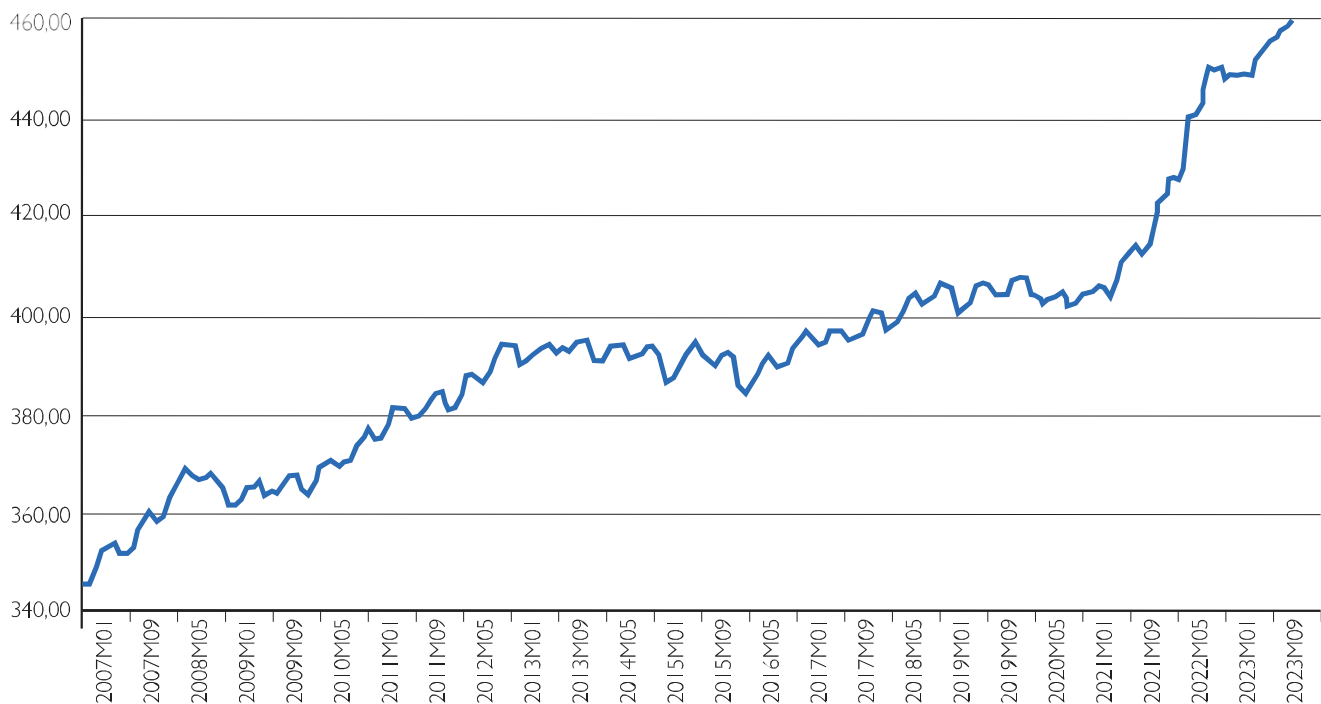
Al mismo tiempo, se ha producido un importante incremento de los costes de la mano de obra en la construcción (gráfico 5), que en los últimos tres años (2021 a 2023) han crecido tanto como en los catorce anteriores (2007 a 2020) como consecuencia, entre otros factores causales, de los sucesivos incrementos del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y de las cotizaciones sociales.

<sup>7</sup> Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras; Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptaron medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania; Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural; Orden HFP/1070/2022, de 8 de noviembre.

<sup>8</sup> 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.

## Los encargos a los medios propios en España: reflexiones sobre su uso en el sector de la construcción

Gráfico 5  
**Índice Nacional de la Mano de Obra en Construcción (2007-2023)**



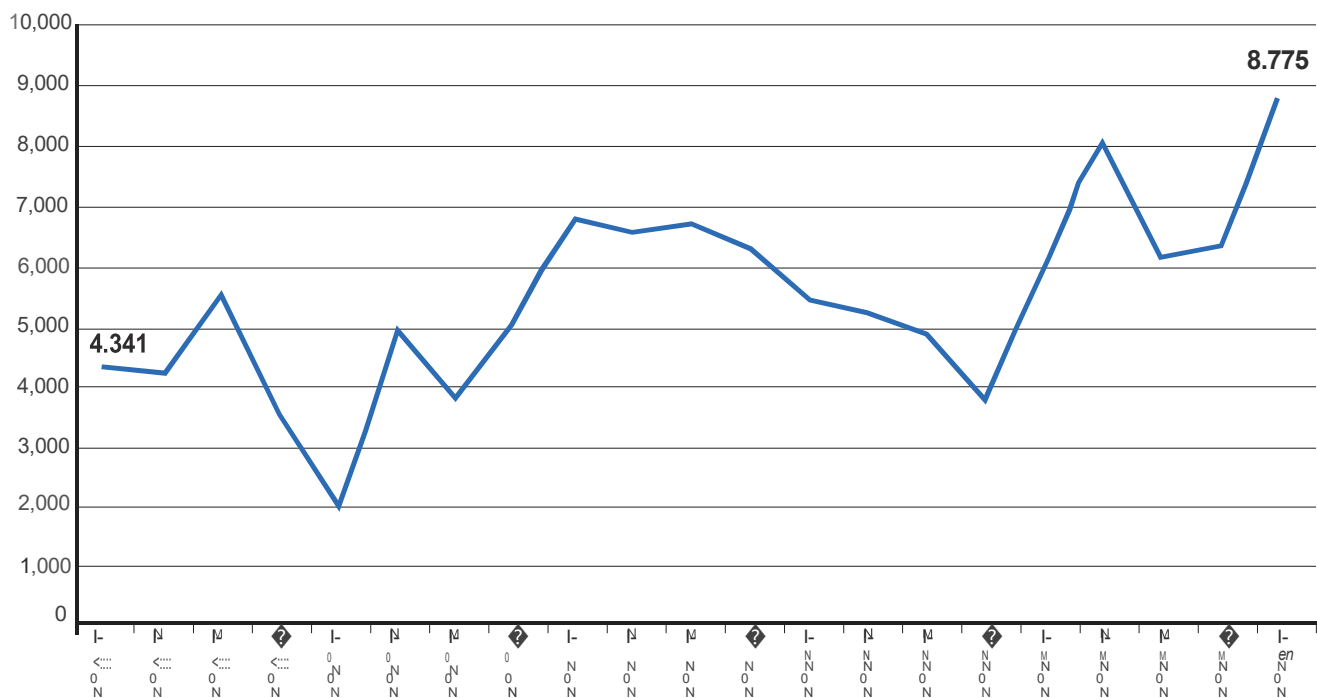
Fuente: ANCI (2024)

A estas dificultades coyunturales se añaden otras de carácter más estructural que tienen que ver con la escasez de mano de obra y con la falta de savia joven en el sector:

En efecto, las vacantes en la construcción no han dejado de crecer en los últimos años. Según datos de la Encuesta Trimestral de Coste Laboral elaborada por el INE, el número de vacantes en el sector se ha dupli-

cado desde el año 2019, pasando de poco más de 4.300 a cerca de 8.800 en el primer trimestre de 2024 (gráfico 6). Una tendencia que, todo apunta, se agudizará en el futuro, pues sólo para poder ejecutar los compromisos contenidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la construcción necesitará crear más de 700.000 puestos de trabajo en los próximos años, según datos de la propia CNC.

**Grafico 6**  
**Numero de vacantes en el sector de la construcción (2019-2024)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

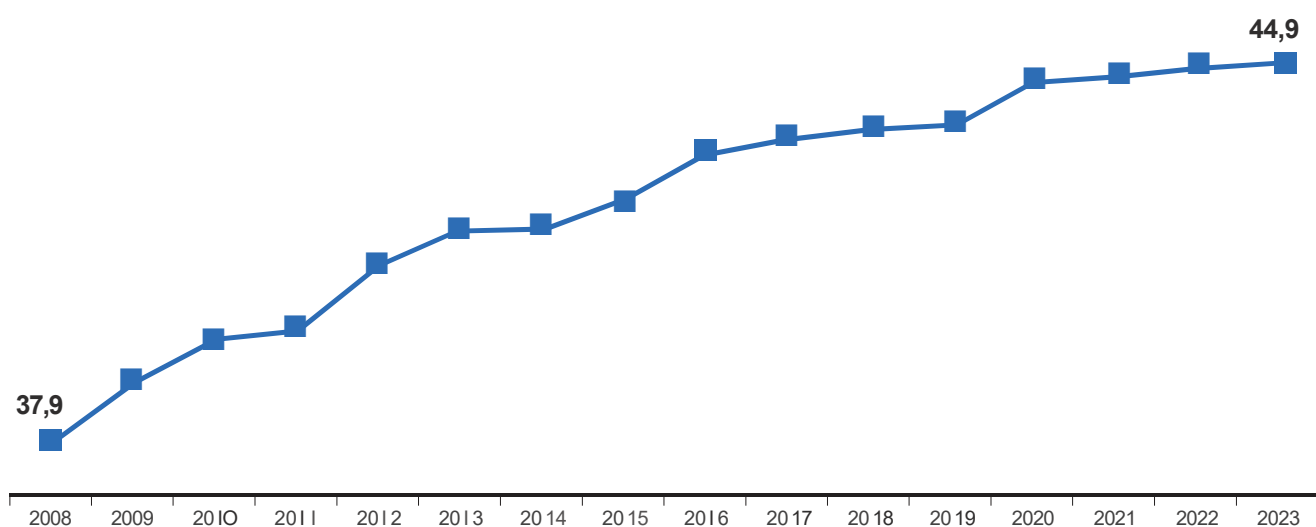
Asimismo, la construcción es un sector crecientemente envejecido: la edad media de los trabajadores viene mostrando una tendencia al alza durante los últimos quince años y actualmente ronda los 45 años (grafico 7), mientras que los menores de 30 años, hoy en día, apenas representan el 10% del total de los ocupados en la construcción. Esto último, a su vez, guarda una estrecha relación con el reducido peso de la formación profes-

sional en nuestro país y, concretamente, con la falta de alumnos en los cursos relacionados con la edificación y obra civil, que es una de las familias profesionales con menor número de matriculados (tabla 6).

Finalmente, el contexto de polícrisis vivido durante los últimos años no ha hecho sino acelerar las grandes macro-tendencias de cambio que ya estaban en marcha antes

## Los encargos a los medicos propios en Espana: reflexiones sobre su uso en el sector de la construccion

Grafico 7  
Edad media de los trabajadores en la construccion (2008-2023)



del estallido de la pandemia, singularmente la transición verde y la digitalización, lo que impone al sector de la construcción, como al resto de ramas productivas de la economía, la necesidad de avanzar hacia procesos más modernos y acordes con los nuevos paradigmas de sostenibilidad y digitales.

### 13 Situación actual

Con todo, la construcción sigue siendo un sector vertebral de la economía española. A continuación, se expone una compilación de datos somera que confirma su trascendencia y da una idea de su dimensión económica actual, si bien al mismo tiempo pone de relieve

que el sector aun no ha recuperado los niveles de actividad y empleo previos a la gran crisis de 2008, ni mucho menos los que se consideran "normales" a largo plazo, que se sitúan en torno al 7 y el 9% del VAB y cerca del 7,5 y el 10,5% del empleo<sup>9</sup>.

Así, con datos del INE, la construcción contaba a 1 de enero de 2023 con 376.996 empresas activas, que, en conjunto, representaban el 1,8% del tejido empresarial nacional. Cifras muy alejadas de las registradas a 1 de enero de 2007, cuando en el sector había 488.408 empresas activas que suponían el 14,6% del conjunto poblacional (tabla 7).

<sup>9</sup> CES (2016)



## El sector de la construcción en España

**Tabla 6**  
**Estudiantes matriculados en FP por familias profesionales (curso 2022-2023)**

Familia profesional	% sobre el total de matriculados en FP
Sanidad	20,31
Informática y Comunicaciones	13,40
Administración y Gestión	13,18
Servicios Socioculturales y la Comunidad	9,33
Comercio y Marketing	6,33
Electricidad y Electrónica	6,02
Transporte y Mantenimiento de Vehículos	4,67
Actividades Físicas y Deportivas	4,48
Hostelería y Turismo	3,96
Imagen Personal	3,32
Fabricación Mecánica	2,48
Imagen y Sonido	2,34
Instalación y Mantenimiento	2,29
Agraria	2,08
Química	1,07
Seguridad y Medio Ambiente	0,92
Industrias Alimentarias	0,74
Artes Gráficas	0,66
Edificación y Obra Civil	0,66
Madera, Mueble y Corcho	0,53

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de la FP

**Tabla 7**  
**Demografía empresarial de la construcción (2007-2023)**

Año	Empresas activas	Peso sobre el conjunto poblacional
2007	488.408	14,6%
2008	501.056	14,6%
2009	441.956	13,2%
2010	510.243	15,5%
2011	487.224	15,0%
2012	425.593	13,5%
2013	408.089	13,1%
2014	456.126	13,3%
2015	405.849	12,7%
2016	406.682	12,6%
2017	402.923	12,3%
2018	412.523	12,4%
2019	422.350	12,6%
2020	420.118	12,3%
2021	417.017	12,4%
2022	425.251	12,4%
2023	376.996	11,8%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE (DIRCE)

Por tamaño, existe un dominio prácticamente absoluto de las pequeñas y medianas empresas, que representan el 99,96% del conjunto de las empresas del sector de la construcción, llegando a suponer el 100% en algunas comunidades autónomas como Cantabria, Castilla y León, Extremadura o La Rioja (tabla 8).



## Los encargos a los medicos propios en Espana: reflexiones sobre su uso en el sector de la construcción

Tabla 8  
**Empresas del sector de la construcción segun tamaño (I de enero de 2023)**

	PYME	Total	% PYMES sobre el total
Andaluda	55.185	55.203	99,97
Aragon	10.319	10.321	99,98
Asturias	7.365	7.370	99,93
Canarias	13.891	13.893	99,99
Cantabria	5.247	5.247	100,00
Castilla-La Mancha	18.578	18.582	99,98
Castilla y Leon	20.477	20.478	100,00
Cataluuiia	67.237	67.258	99,97
Ceuta	239	239	100,00
Comunidad Valenciana	41.235	41.243	99,98
Extremadura	7.627	7.627	100,00
Galicia	24.738	24.742	99,98
Islas Baleares	16.323	16.325	99,99
La Rioja	2.417	2.417	100,00
Madrid	51.307	51.361	99,89
Melilla	399	399	100,00
Region de Murcia	10.927	10.930	99,97
Comunidad Foral de Navarra	5.348	5.351	99,94
PaisVasco	18.000	18010	99,94
<b>Total</b>	<b>376.859</b>	<b>376.996</b>	<b>99,96</b>

Fuente:elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Industria y Turismo

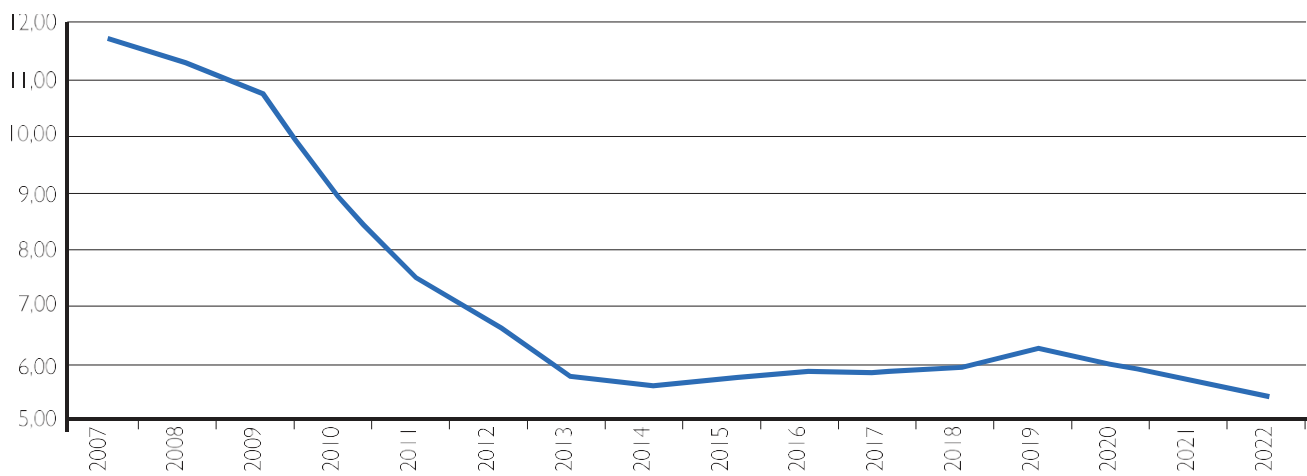


En terminos de VAB, hoy, la aportacion del sector es la mitad que antes de la crisis financiera, pasando de suponer el 1,67% del VAB de la econom(a en 2007 al 5,4% en el año 2022 (grafico 8).

Desde la optica laboral, la construcción emplea a cerca de 1,5 millones de personas, lo que supone el 6,8% del empleo total, cifras que distan mucho de las anteriores a la crisis financiera, cuando el numero de trabajadores del sector rozaba los 2,8 millones y constitu(a el 12,8% del empleo total (grafico 9).

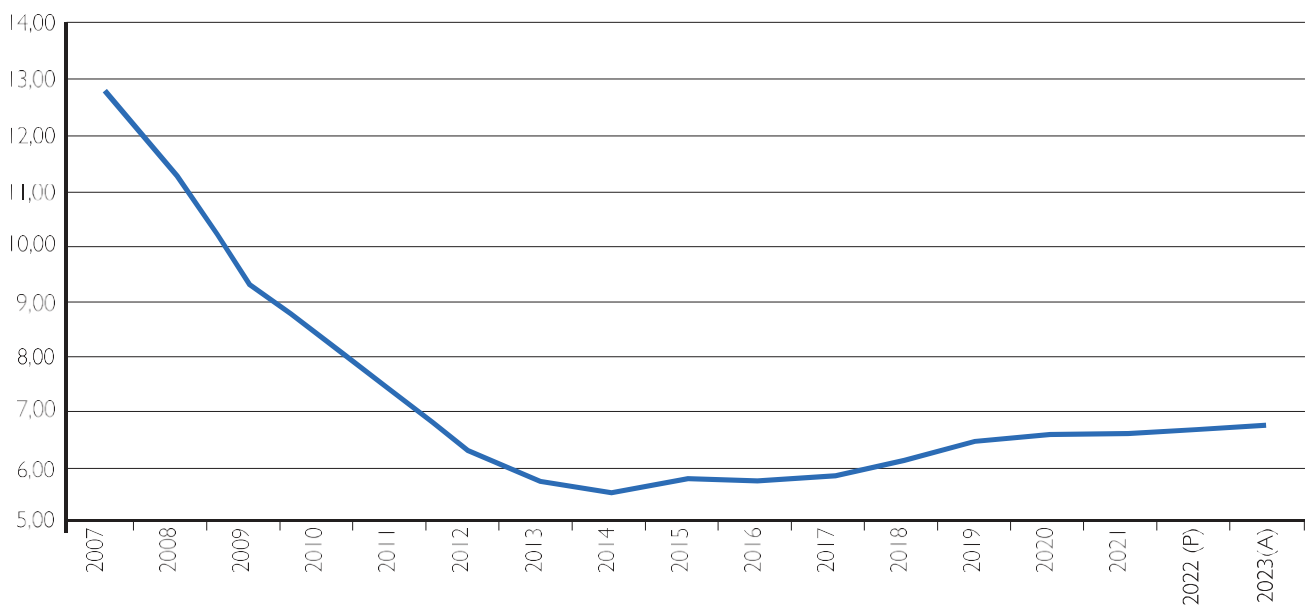


Gráfico 8  
**Peso de la construcción sobre el VAB (% , 2007-2022)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

Gráfico 9  
**peso de la construcción sobre el empleo total**  
 (% trabajadores de la construcción sobre el total de trabajadores, 2007-2023)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

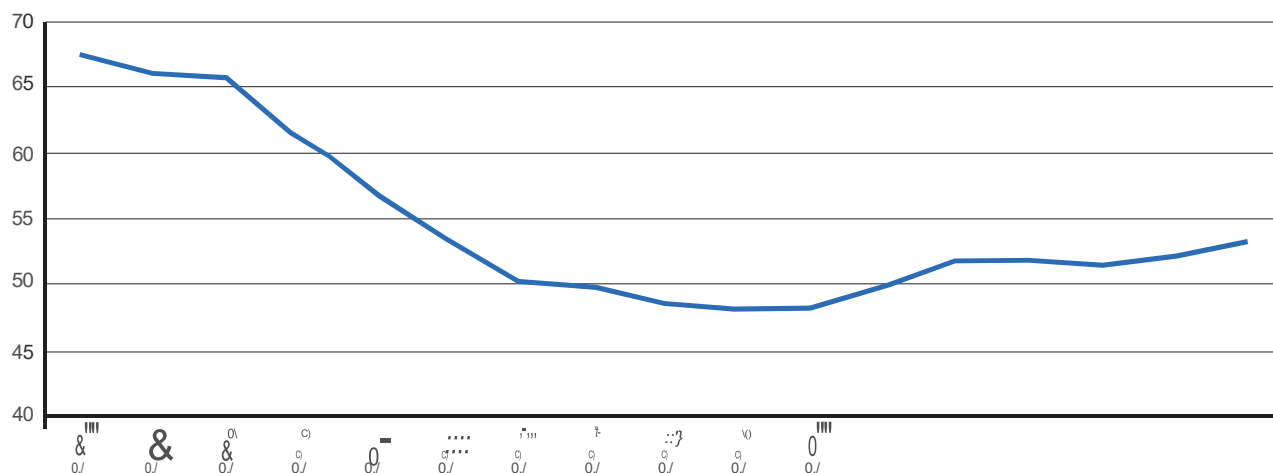
## Los encargos a los medics propios en Espana: reflexiones sobre su uso en el sector de la construcci6n

En el capitulo laboral, conviene destacar que el 84,4% de los asalariados del sector tiene un contrato de caracter indefinido y mas del 95%, a jornada completa, lo cual guarda una estrecha relacion con el esfuerzo significativo que estan realizando las empresas del sector en terminos de contratacion derivado de la ultima reforma laboral <sup>10</sup>, que se esta materializando en una reduccion acusada de las tasas de temporalidad y en un aumento igualmente acusado de la contratacion indefinida.

Por el lado de la demanda, la construccion tambien tiene un peso espedfico elevado, pues es un componente importante de la formacion bruta de capital fijo (FBCF). En concreto, la FBCF en construccion supone, con datos de la Contabilidad Nacional para 2023, el 10,4% del PIB y el 53% de la FBCF total, cifras que en 2007 ascend(an al 20,15% y el 67%, respectivamente (grafico 10).

Por ultimo, con datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

**Grafico 10**  
**Peso de la construccion sobre la FBCF**  
(% FBCF de la construccion sobre la FBCF total, 2007-2023)



Fuente: elaboraci6n propia a partir de datos del INE

<sup>10</sup> La reforma laboral introducida por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantiza de la estabilidad en el empleo y la transformacion del mercado de trabajo, puso coto a la contratacion temporal y suprimio el contrato de obra, que era el mas utilizado en el sector de la construccion. Vease, para mayor detalle acerca del impacto de la reforma laboral de 2021 en el sector de la construccion, Esteban (2022).

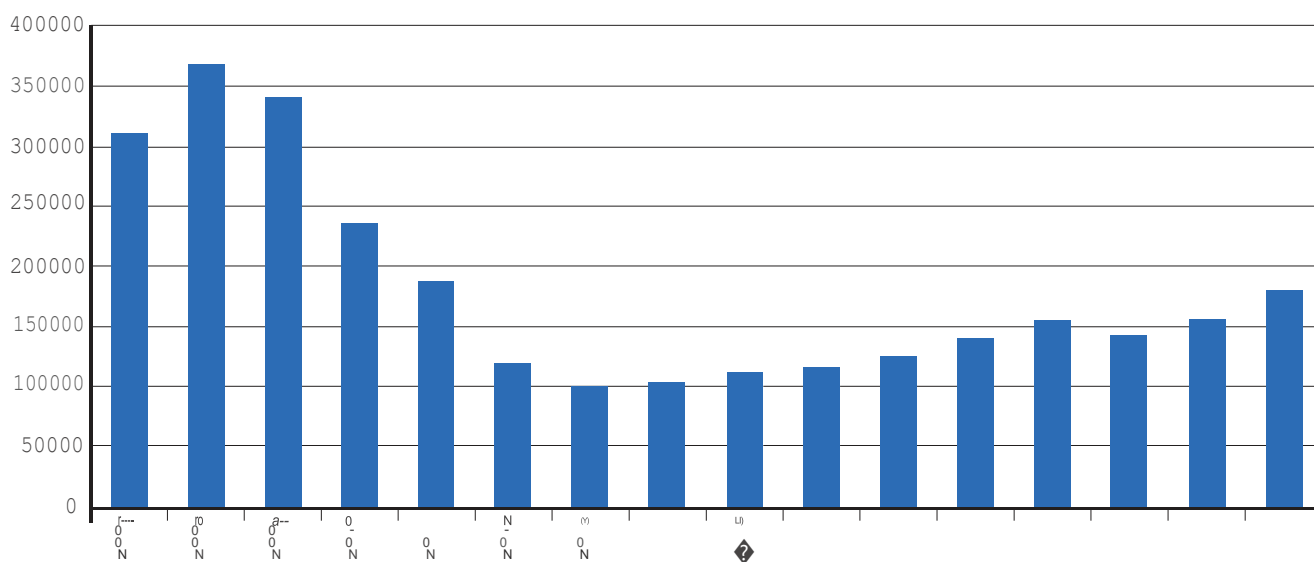
para 2022<sup>11</sup>, la construcción genera una producción por valor de 180.179 millones de euros, frente a los 31 1.784,67 del año 2007, lo que significa que la producción de las empresas del sector es un 42,2% inferior a la de antes de la crisis financiera (grafico 11).

#### 14 Mención especial a los fondos Next Generation EU

La pandemia de la covid-19 provocó una crisis económica global sin precedentes en

la historia moderna. La respuesta de las instituciones europeas fue contundente: en julio de 2020, lanzaron un paquete de recuperación dotado con más de 1,82 billones de euros que aunaba el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, con desembolsos por valor de 1,074 billones de euros, y el programa Next Generation EU, con un presupuesto inicial de 750.000 millones de euros articulado a través de distintos instrumentos, siendo el más importante de ellos el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

**Grafico 11**  
**Producción de las empresas del sector de la construcción**  
**(millones de euros, 2007-2022)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

<sup>11</sup> Último dato disponible.

## A modo de conclusion

- La construccion es un sector vertebral de la econom(a espanola: durante los ultimas treinta anos, ha tenido una participacion en el PIB de entre el 5% y el 11%, un peso sobre el empleo de entre el 6% y cerca del 13%, y un aporte a la FBCF de entre el entorno del 50% y el 70%. Antes de la crisis financiera, su peso sobre el PIB llego a ser el doble de la media de los paises europeos.
- En las ultimas dos decadas, la construccion ha tenido que hacer frente a un contexto adverso marcado por multiples crisis, comenzando por la financiera, que tuvo un impacto devastador sobre el sector: su peso sobre el PIB se redujo casi a la mitad entre 2007 y 2014 y el numero de trabajadores de 2014 era practicamente la mitad que a comienzos de siglo.
- Mas recientemente, la pandemia y la crisis de precios de materias primas y de la energ(a han hecho mella sobre el sector, que ha visto como las obras acumulaban un sobrecoste de hasta el 29%.
- A las dificultades coyunturas se anaden otras estructurales que ponen en riesgo las capacidades y la sostenibilidad del sector a medio y largo plazo, incluyendo la escasez de mano de obra, que se concreta en un numero de vacantes que se ha duplicado desde el año 2019 y en unas necesidades de hasta 700.000 nuevos empleos de cara a los proximos anos para atender la demanda y compromisos generados en el marco de los fondos Next Generation EU.
- Con todo, la construccion aun no ha recuperado los niveles de actividad y empleo previos a la gran crisis de 2007, ni mucho menos los que se consideran "normales" a largo plazo. Como boton de muestra, la aportacion del sector al VAB y al empleo sigue siendo la mitad que antes de la crisis financiera.

En Espana, los prestamos y transferencias procedentes del programa Next Generation EU se canalizan a traves del Plan de Recuperacion, Transformacion y Resiliencia (PRTR), por el que nuestro pais se comprometió a una serie de inversiones y reformas y que suponen una oportunidad unica para impulsar la recuperacion y transformacion estructural de la econom(a espaPola.

Para la construccion, los fondos Next Generation EU tienen un potencial dinamizador significativo a traves de los distintos programas de ayuda dedicados a la rehabilitacion de vivienda y regeneracion urbana, que estan integrados en el Componente 2 del PRTR, que, a su vez, preve una inversion de mas de 15.300 millones de euros gestionados por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana y el Instituto para la Diversificacion y Ahorro de la Energia (IDAE), dependiente del Ministerio para la Transicion Ecologica y el Reto Demografico.

Adicionalmente, las empresas del sector de la construccion, que en su mayor(a son pymes, pueden beneficiarse de otros programas integrados en el paquete Next Generation EU, que tienen caracter transversal y estan orientados a apoyar el crecimiento y la digitalizacion de las pymes, tales como "Activa crecimiento" y "Kit Digital", as( como de otras ayudas destinadas a la formacion laboral o el impulso de modelos de negocio y procesos sostenibles.

# 2

## La contratación pública en España

### 2.1. Dimension y evolución reciente

Las Administraciones públicas pueden cubrir sus necesidades de aprovisionamiento de bienes, servicios y obras por distintas vías, siendo la más habitual la contratación pública, esto es, acudir al mercado a través de licitaciones de contratos públicos.

Una competencia sana y en igualdad de condiciones entre empresas para ser adjudicatarias de contratos públicos favorece un uso más eficiente de los recursos públicos, incentiva la oferta de bienes y servicios de mayor calidad y menor precio, y revierte en la sociedad en forma de mayores niveles de bienestar de los ciudadanos.

La contratación pública tiene una innegable significación económica. En la Unión Europea, supone cerca del 15% del PIB y el 30,4% del gasto público total ejecutado, y en España, el 11,4% y el 25,1%, respectivamente. El gráfico 12 revela que, si bien la tendencia ha sido ligeramente al alza, los volúmenes de la contratación pública se han mantenido más o menos estables a lo largo de la última década en las grandes econo-

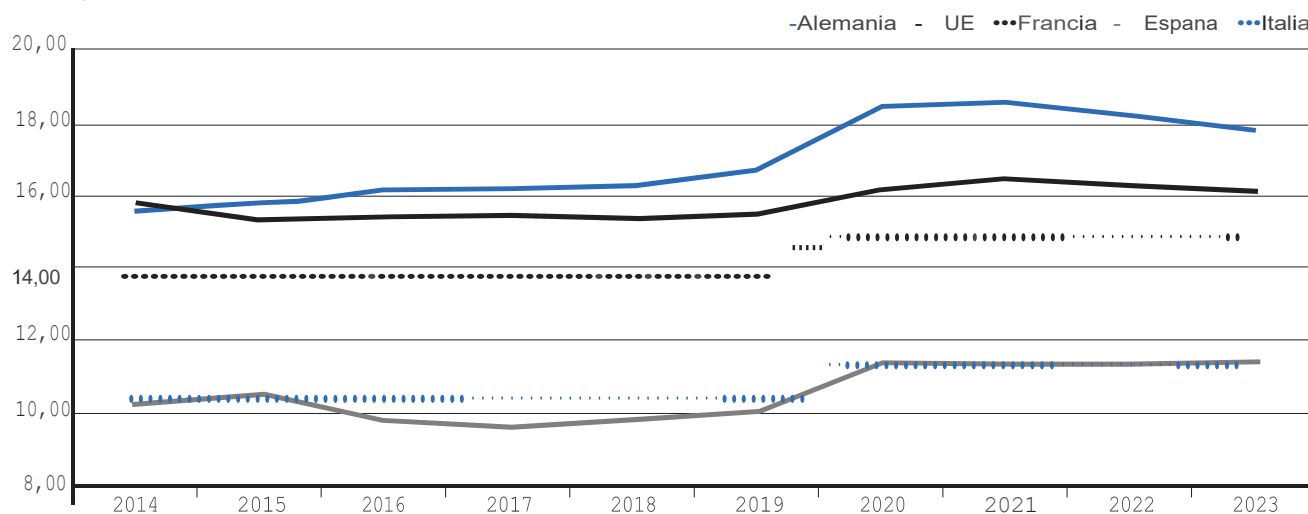


mías europeas, tanto en relación con el PIB como con el gasto público total. Los niveles de contratación pública en España son comparativamente reducidos, similares a los de Italia y lejos de los de Francia o Alemania.

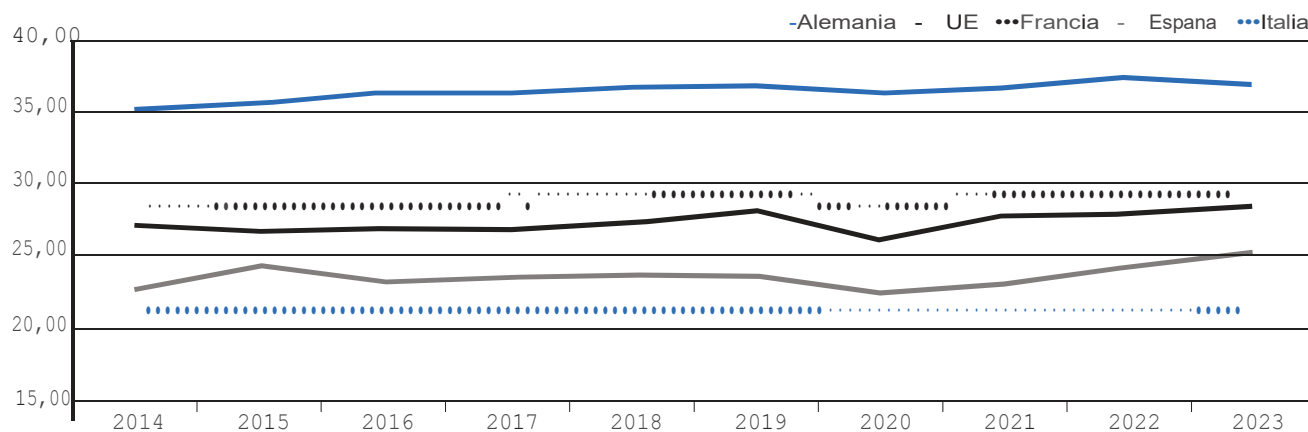
## Los encargos a los medicos propios en Espana: reflexiones sobre su uso en el sector de la construccion

**Grafico 12**  
**Peso de la contratacion publica (% , seleccion de paises europeos, 2014-2023)**

**Panel a) Peso sobre el PIB**



**Panel b) Peso sobre el gasto publico total**



Fuente: elaboraciOn propia a partir de datos de Eurostat

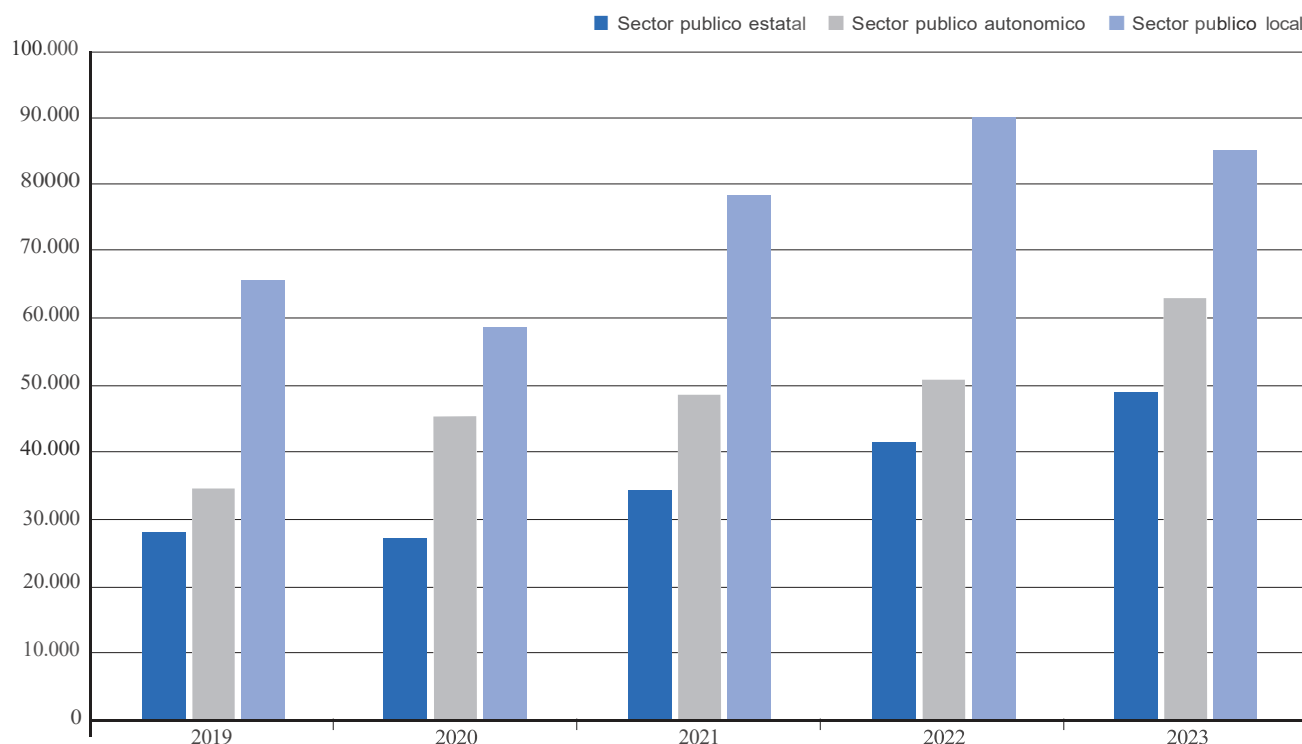
La contratación pública también desempeña un papel clave en la implementación de políticas públicas, siendo, además, una herramienta útil para la provisión de servicios públicos de calidad y la promoción de la cohesión social.

## 2.2. Licitaciones: unos pocos datos

En España, el número de licitaciones de contratos públicos ha mantenido una senda

creciente durante los últimos años (gráfico 13), siendo el sector público local el mayor promotor de expedientes. En términos de volumen económico, la tendencia también ha sido al alza y el sector público autonómico es el que viene mostrando un mayor peso desde 2020 (gráfico 14). Cataluña y Andalucía son las comunidades autónomas con mayor peso tanto en términos de número de licitaciones como de volumen económico.

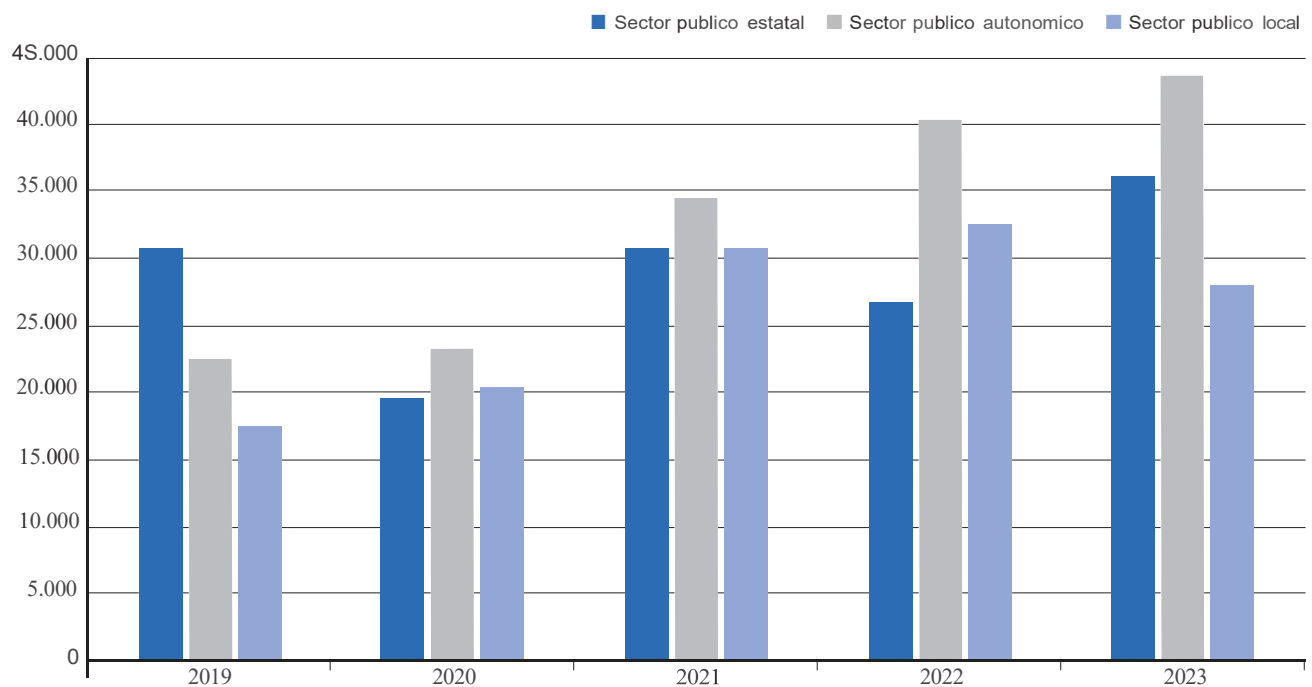
**Grafico 13**  
**Numero de licitaciones publicas segun sector (2019-2023)**



Fuente: OIReScon (2024)

## Los encargos a los medicos propios en Espana: reflexiones sobre su uso en el sector de la construcción

Grafico 14  
Volumen economico de las licitaciones publicas segun sector (2019-2023)



Fuente: OIReScon (2024)

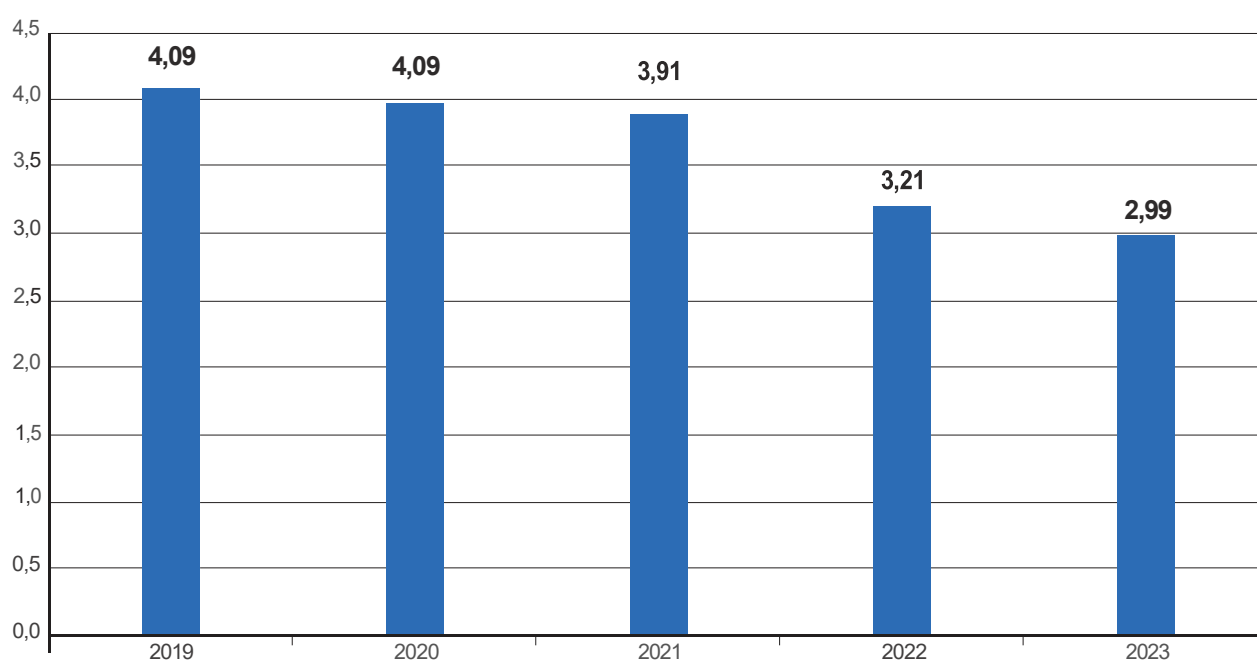


En los últimos años, ha venido dándose una disminución del número de competidores que concurren a las licitaciones. Según datos de OIReScon (2024), en 2023, la media de licitadores que compitieron para ganar los contratos públicos adjudicados fue de 2,99, una cifra que dista mucho de la media de 4,09 registrada en el año 2019 (grafico 15).



Grafico 15

**Media de licitadores participantes en las licitaciones publicas (2019-2023)**



Fuente: OIReScon (2024)

Asimismo, también han aumentado las licitaciones en que concurre un único licitador, que en 2023 representaron el 44,17% de todos los contratos adjudicados en licitaciones públicas, en claro contraste con las cifras registradas en años anteriores (tabla 9).

Por niveles administrativos, el sector público autonómico es el que registra mayores niveles de contratos adjudicados con un único

Tabla 9

**Licitaciones de contratos públicos adjudicados con un único licitador<sup>12</sup> (% sobre el total, 2019-2023)**

Año	Numero de contratos	%
2023	89.269	44,17
2022	72.948	39,92
2021	56.484	34,40
2020	40.656	32,56
2019	44.162	34,33

Fuente: elaboración propia a partir de OIReScon

<sup>12</sup> Excluidas las adjudicaciones por procedimiento negociado sin publicidad.

## Los encargos a los medicos propios en Espana: reflexiones sobre su uso en el sector de la construccion

licitador, habiendo experimentado un notable crecimiento desde 2019 (grafico 16).

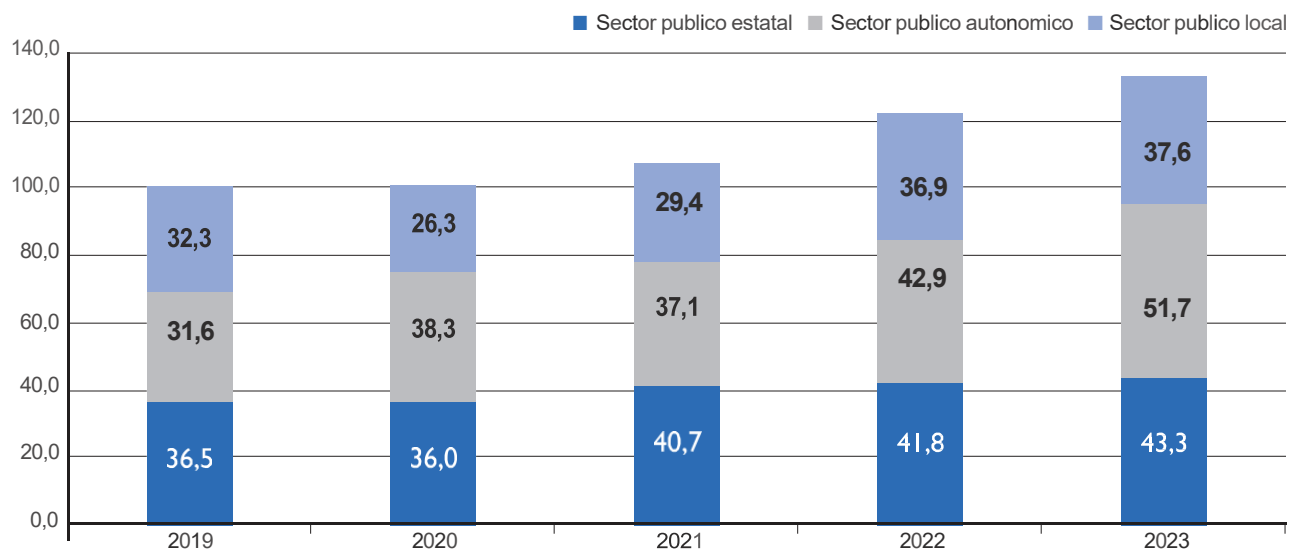
Por ultimo, el peso de las licitaciones de contratos publicos que resultan desiertas sobre el total de los contratos licitados ha oscilado entre cerca del 8% y el 10% durante los ultimas tres años, siendo, en el ultimo año, los sectores publicos estatal y local los que registran mayores porcentajes de licitaciones que quedaron desiertas (9,42% y 9,17%, respectivamente).

### 2.3. El informe sobre contratacion publica del Tribunal de Cuentas Europeo: algunas conclusiones relevantes sobre Espana

El Tribunal de Cuentas Europeo ha publicado recientemente un informe<sup>13</sup> en el que, a traves de una serie de indicadores, analiza como ha evolucionado el nivel de competencia de las contrataciones publicas en los pa(ses de la Union Europea en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2021.

Grafico 16

#### Numero de contratos publicos adjudicados con un unico licitador segun nivel administrativo (% sobre el total, 2019-2023)



Fuente: elaboraciOn propia a partir de OIReScon

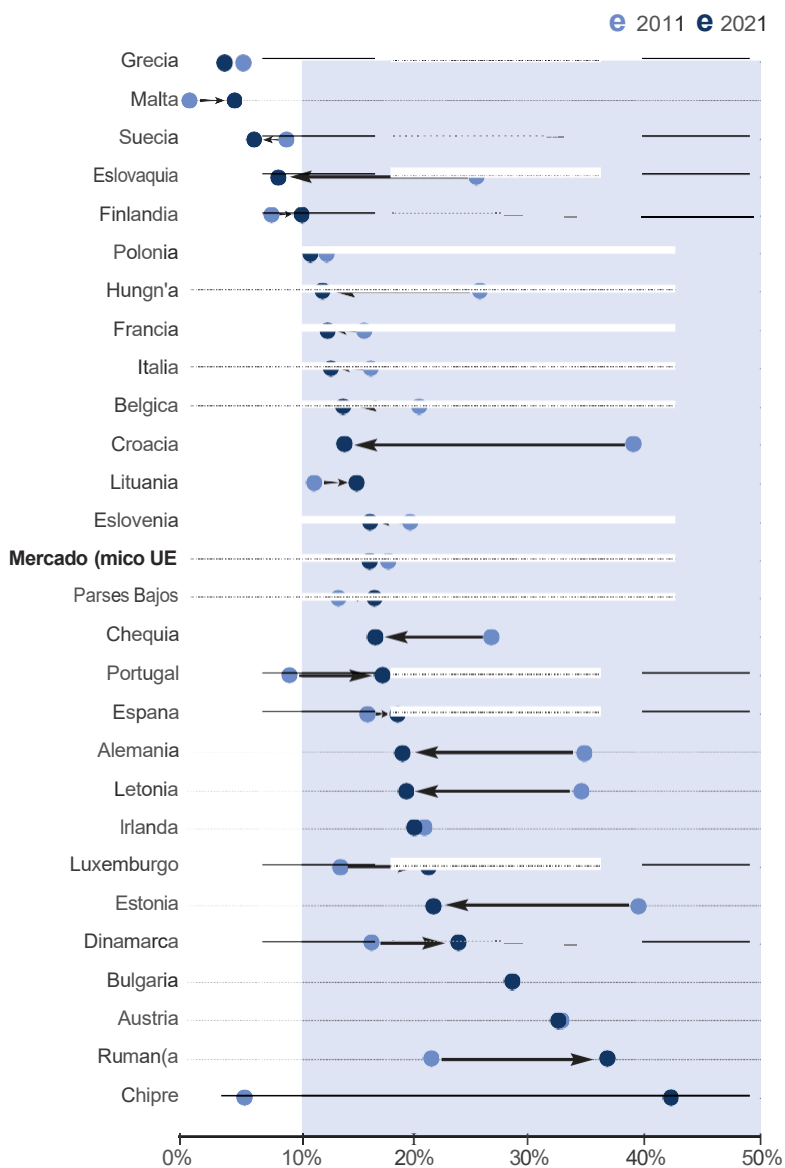
<sup>13</sup> Tribunal de Cuentas Europeo (2023)

Del informe se deducen, con respecto a España, una serie de conclusiones relevantes que se exponen a continuación.

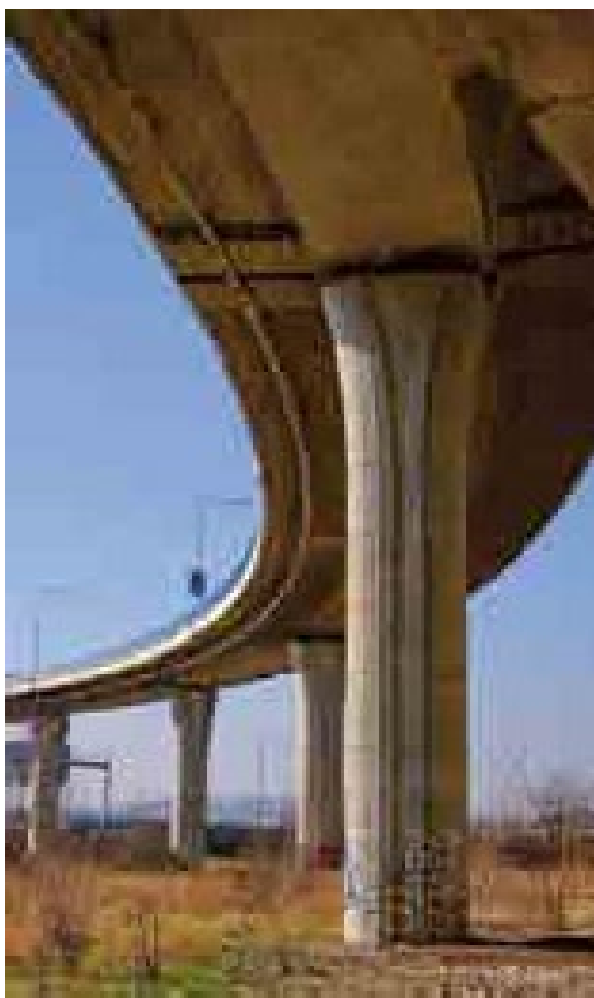
En primer lugar; el volumen de adjudicaciones directas de contratos públicos (esto es, sin licitación previa) es comparativamente elevado. En 2021, representaban el 18,2% del total de contratos adjudicados, lejos del 15,8% de media en la Unión Europea, el 12,1% de Francia o el 12,4% de Italia (grafico 17).

**Grafico 17**

**Contratación sin licitación previa en los Estados miembros de la UE (% sobre el total de adjudicaciones, 2011-2021)**

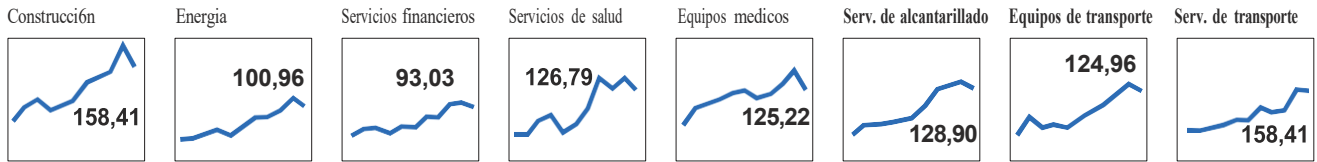


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo (2023)



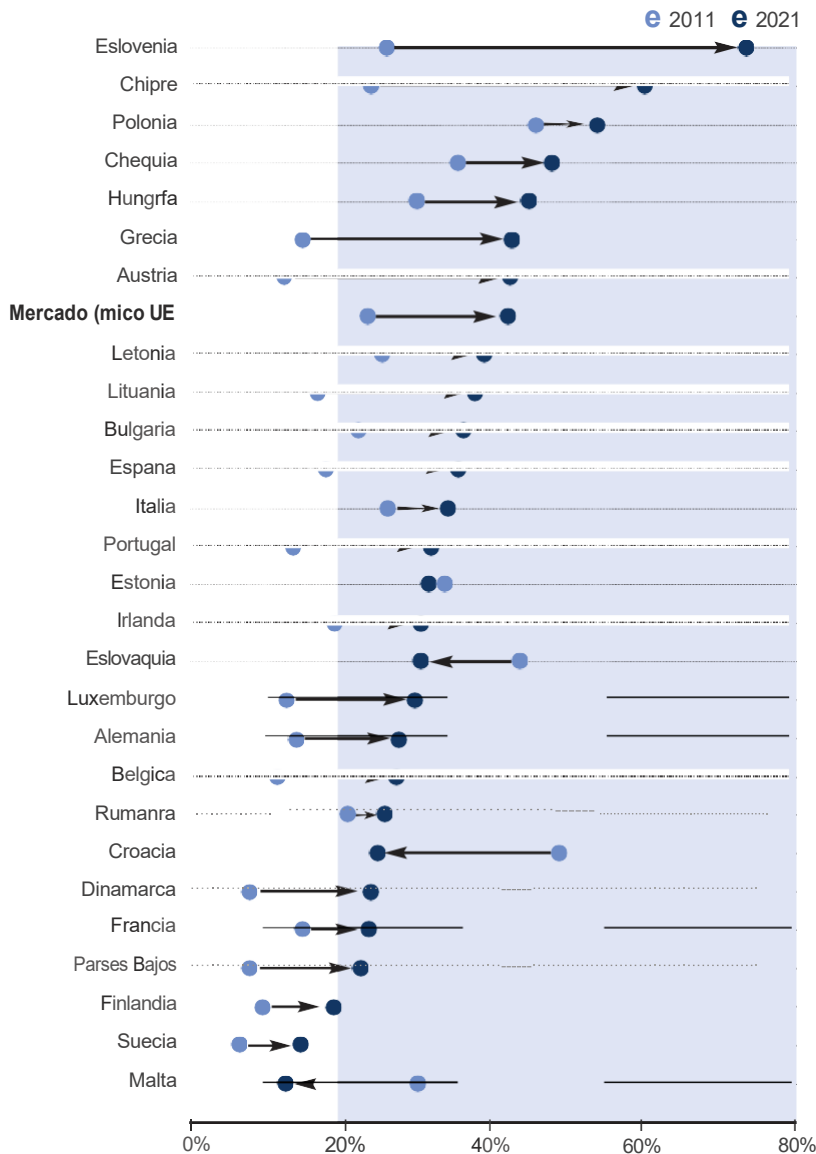
**Los encargos a los medicos propios en Espana:  
reflexiones sobre su uso en el sector de la construcción**

**Grafico 18**  
**Periodo de decision hasta la adjudicaci6n de un contrato publico (dfas,2011-2021)**



Fuente:Tribunal de Cuentas Europeo (2023)

**Grafico 19**  
**Procedimientos con una (mica oferta**  
**(% sobre el total de procedimientos, 2011 y 2021)**



Fuente:Tribunal de Cuentas Europeo (2023)

En segundo lugar, los procesos de contratación pública en España son lentos, especialmente en el sector de la construcción. Así, en 2021, las Administraciones tardaban una media de 128 días en tomar la decisión de adjudicar un contrato, una cifra que en el caso de la construcción se eleva hasta los 158 días, en contraste con los 101 días del sector energético, los 93 de los servicios financieros o los 127 de los servicios de transporte (grafico 18).

En tercer lugar, la proporción de contrataciones con una única oferta es comparativamente elevada y, en el periodo analizado, prácticamente se duplicó (grafico 19), mientras que el número medio de licitadores por procedimiento se redujo más de la mitad, pasando de una media de 8,6 en 2011 a poco más de 4 en 2021.

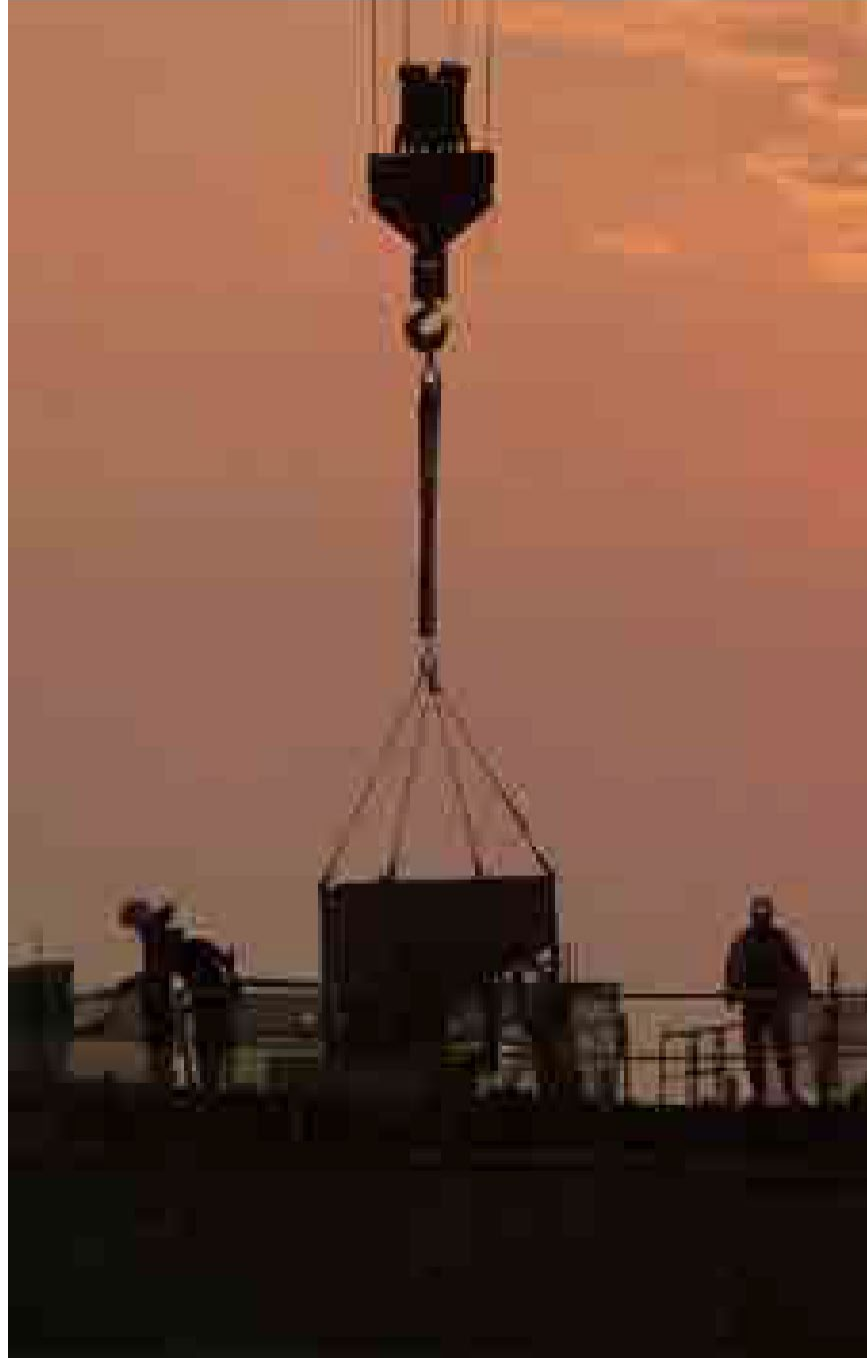
# 3

## Los encargos a medias propios en España

### 3.1. Nociones básicas: ventajas y desventajas

Las Administraciones públicas recurren con frecuencia a la figura de los medios propios<sup>14</sup>, esto es, entidades instrumentales al servicio de la Administración o *in house providing* en su expresión anglosajona, para atender sus necesidades de suministro de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras, en lugar de acudir a la contratación con terceros mediante concursos públicos transparentes.

Los encargos a medios propios, regulados en los artículos 32 y 33 de la Ley de Contratos del Sector Público<sup>15</sup>, ofrecen distintas ventajas frente a la contratación pública: implican menos trámites, permiten iniciar los proyectos en un plazo de tiempo más breve y anticipar más fácilmente su coste puesto que están sujetos a tarifas prefijadas. Además,



su modificación esta sujeta a menos limitaciones y el control de ejecución de las prestaciones es más directo puesto que existe una relación de jerarquía entre el medio propio y la Administración pública<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Regulados a través del artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y los artículos 32 y 33 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> CNMC (2023)

## Los encargos a los medios propios en España: reflexiones sobre su uso en el sector de la construcción

No obstante, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>17</sup> concibe la figura del *in house providing* como una excepción a los principios de libre competencia y no discriminación que rigen la contratación pública. Por ello, establece que su aplicación práctica ha de tener carácter restrictivo y que las entidades que se declaren media propio o servicio técnico deben cumplir estrictamente las condiciones para serlo, añadiendo la carga de probar que existen las circunstancias excepcionales que requiere la realización del encargo a través de un ente instrumental.

Toda ello porque un uso excesivo de los medios propios puede tener consecuencias negativas para la competencia y la eficiencia en las condiciones de provisión de los bienes y servicios, con precios más elevados y una menor calidad, y en el uso de los fondos públicos<sup>18</sup>. De ahí que la encomienda directa de encargos a medios propios por parte de las Administraciones este reservada a determi-

nados supuestos o casos excepcionales, a saber, cuando concurren razones de urgencia o seguridad pública y cuando no exista otra alternativa más eficiente. Conviene señalar que, en un informe reciente, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ha insistido<sup>19</sup> en la importancia de "reforzar el deber de motivación de los poderes públicos", pues un uso inadecuado de los encargos a medios propios "puede afectar a la competencia (reducción del mercado, fortalecimiento de la posición de operadores) y reducir la eficiencia en la gestión de los fondos públicos".

### 3.2. Evolución reciente<sup>20</sup>

En los últimos años, los entes instrumentales al servicio de la Administración han proliferado. Entre 2007 y 2012, el número de entidades consideradas como media propio de las Administraciones se multiplicó por tres y, en 2013, ascendió a 155<sup>21</sup>. Hoy, casi todos los departamentos ministeriales y organismos públicos recurren de manera generalizada a esta figura, que ha perdido su especificidad<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> En este sentido, pueden citarse, la STJ asunto C-107/98, Teckal, la STJ asunto C-458/03, Parking Brixen, STJ asunto C-26/03, Stadt Halle o la STJUE asunto 553/15, Undis Servizi.

<sup>18</sup> CNC (2013) y CNMC (2023)

<sup>19</sup> CNMC (2024)

<sup>20</sup> La elaboración de este capítulo se ha visto afectada por las carencias y dispersión de información pública sobre el uso de los encargos a medios propios. Por ello, se ha basado en el análisis de datos procedentes del Módulo VI del Informe Anual de Supervisión 2024 de la OIReScon, que constituye la fuente de información más completa al respecto.

<sup>21</sup> Comisión Nacional de la Competencia, CNC (actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC, 2013).

<sup>22</sup> Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2020).

Tabla 10

### Ventajas y desventajas de eficiencia en la utilización de convenios y encargos frente a contratos públicos desde la perspectiva del órgano de contratación

Ventajas de eficiencia de convenios y encargos frente a contratos públicos	Desventajas de eficiencia de convenios y encargos frente a contratos públicos
Mayor agilidad en la determinación y concreción de las obligaciones y acciones de las partes (menos trámites, mayor rapidez).	Menor eficiencia productiva de las entidades ejecutoras por la falta de presión competitiva externa.
Flexibilidad en el diseño de los términos de la cooperación (negociación y diálogo entre las entidades cooperantes).	Incapacidad de ejecutar directamente la prestación por la entidad cooperante (necesidad de subcontratar con terceros).
Flexibilidad en la modificación de los términos de la cooperación ante circunstancias de difícil previsión.	Rigideces organizativas de las entidades participantes (por ejemplo: limitaciones para la subcontratación con terceras entidades).
Mayor probabilidad de ser mejor alternativa a los contratos en mercados no competitivos o ante licitaciones mal diseñadas.	Rigideces en la determinación de las condiciones de prestación (por ejemplo: tarifas fijadas de antemano en el caso de los medios propios).
Mayor capacidad de control en el caso de los encargos por la relación jerárquica entre entidades.	Asimetrías informativas (por ejemplo: desconocimiento del mercado o de los costes reales de prestación).

Fuente: CNMC (2023)

Según datos de OIReScon, recogidos en su último Informe Anual de Supervisión 2024, entre los años 2021 y 2023, los encargos a entes instrumentales de la Administración aumentaron más de un 95%, pasando de 1.888 a 3.689<sup>23</sup>, lo que, en términos económicos, significó un incremento de cerca de un 142%, desde los 1.628 millones de euros en 2021 hasta los 3.939 en 2023 (tabla 11).

La mayor parte de los encargos a medios propios son realizados por las comunidades

Tabla 11

### Encargos a medios propios y valor económico (2021-2023)

	2021	2022	2023	Variación 2021-23 (%)
<b>Nº encargos</b>	1.888	3.346	3.689	95,4
<b>Valor(€)</b>	1.628.865.547	3.411.141.233	3.939.619.869	141,9

Fuente: OIReScon (2024)

autónomas, que publicaron cerca del 45% de los encargos de 2023, frente al 36,35% del sector público estatal y el 18,73% de las Adminis-

<sup>23</sup> Esta cifra se refiere a los encargos a medios propios publicados en el año 2023, incluyendo los formalizados en años anteriores.

## Los encargos a los medios propios en España: reflexiones sobre su uso en el sector de la construcción

tracciones locales. Las comunidades de Navarra, Andalucía y Madrid concentran cerca del 45% de los encargos autonómicos (tabla 12).

**Tabla 12**  
**Encargos a medios propios seg(m comunidades autónomas (numero de encargos, 2023)**

Comunidad autónoma	Numero de encargos
Navarra	255
Andalucía	251
Madrid	239
Canarias	134
Comunitat Valenciana	126
Aragón	120
Illes Balears	77
Pais Vasco	75
Cataluña	74
Castilla y León	58
Castilla-La Mancha	55
Region de Murcia	51
Principado de Asturias	49
La Rioja	25
Ceuta	22
Extremadura	19
Melilla	14
Galicia	13
<b>Total</b>	<b>1.657</b>

Fuente: OIReScon (2024)

El citado informe de OIReScon también apunta al elevado grado de concentración de los encargos en unos pocos medios propios (tabla 13). Así, en 2023, 10 entidades instrumentales al servicio de la Administración concentraron casi el 65% de los encargos formalizados ese año<sup>24</sup>, destacando la elevada participación de TRAGSA<sup>25</sup> y su filial, TRAGSATEC<sup>26</sup>, que coparon más del 38% del total de los encargos formalizados.

**Tabla 13**  
**Encargos formalizados a medios propios en 2023**

Medic propio	%	Numero de encargos
TRAGSA	21,02	639
TRAGSATEC	17,5	532
INECO <sup>27</sup>	7,3	222
COCM <sup>28</sup>	4,28	130
LogiRail S.A.	3,09	94
Tracasa Instrumental, S.L.	2,93	89
SEGIPSA <sup>29</sup>	2,63	80
GESPLAN <sup>30</sup>	1,88	57
ISDEFE <sup>31</sup>	1,84	56
SARGA <sup>32</sup>	1,81	55
Resto de medios propios	35,72	1.086
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>3.040</b>

Fuente: OIReScon (2024)

<sup>24</sup> Estas cifras sólo tienen en cuenta los encargos formalizados en 2023.

<sup>25</sup> Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P.

<sup>26</sup> Sociedad Tecnología y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E. y M.P.

<sup>27</sup> Ingenier(a) y Econom(a) del Transporte S.M.E., M.P., S.A.

<sup>28</sup> Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid

<sup>29</sup> Sociedad Mercantil Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, M.P. S.A.

<sup>30</sup> Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental, S.A.

<sup>31</sup> Sociedad Mercantil Estatal Ingenier(a) de Sistemas para la Defensa de España, S.A., S.M.E., M.P.

<sup>32</sup> Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S.L.U.



# 4

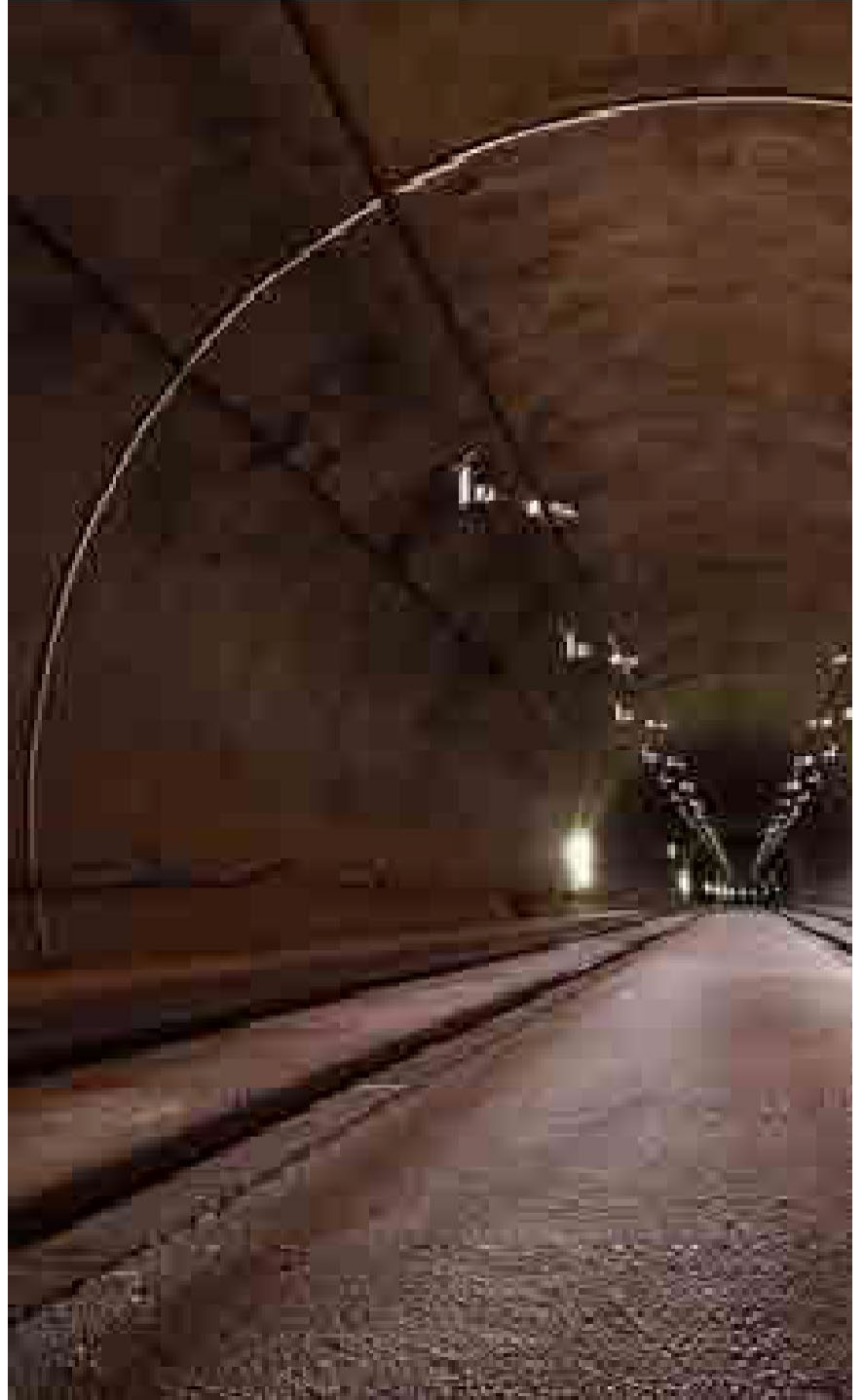
## Los encargos a medias propios en España: el caso de la construcción

**E**n el ámbito específico de la construcción, uno de los medios propios al servicio de las Administraciones públicas con mayor relevancia es TRAGSA. En relación con su actividad, las empresas del sector han detectado una serie de realidades que han suscitado cierta preocupación, que debe entenderse dentro del contexto actual de cambios en el sector, volatilidad e incertidumbre económica y geopolítica, y que tiene claro apoyo tanto en los datos como en la legislación vigente. Esto último (las cuestiones jurídicas) se analizará en detalle en la parte B del presente informe, si bien en las próximas líneas se incluyen algunas menciones someras. A continuación, se exponen las realidades detectadas por las empresas del sector.

En primer lugar, TRAGSA viene recibiendo un número cada vez mayor de encargos. En 2022, recibió 1.671, frente a los 1.370 de 2021 y los 1.096 de 2020. En términos económicos, el valor de esos encargos fue de 1.649,9 millones de euros en

2022, 1.205 millones de euros en 2021, y 903,2 millones de euros en 2020.

En segundo lugar, esos encargos no se corresponden, en muchas ocasiones, con el objeto social originario de TRAGSA, que fue creada con el fin de contribuir a la realización de los objetivos de reforma y desarrollo agrario, forestal y de conservación de la naturaleza. El Tribunal de Cuentas, en su último informe de fiscalización de la actividad



### 60jo al dato!

Los encargos a TRAGSA **crecen** por encima de la contratación pública: **22%** frente al 9,7%.

## Los encargos a los medios propios en España: reflexiones sobre su uso en el sector de la construcción

de TRAGSA<sup>33</sup>, ha reconocido que la sociedad esta asumiendo un número creciente de encargos que van más allá de su objeto social.

La jurisprudencia también ha remarcado ese desbordamiento del objeto social de TRAGSA. El Tribunal Superior de Justicia de Asturias<sup>34</sup> analizó recientemente el encargo de la ejecución de la obra de construcción del edificio de ensayos de la banda de música de Candás que realizó la Consejera de Cultura, Política Lingüística y Turismo del Gobierno de Asturias a TRAGSA y concluyó que la obra se encontraba "fuera de las prestaciones que constituyen el objeto social de TRAGSA" al localizarse en suelo urbano, pues "TRAGSA no puede ejecutar obras en suelos así (clasificados urbanísticamente)".

En tercer lugar, las encomiendas a TRAGSA se derivan cada vez más de procesos de licitación que quedan desiertos porque el precio de licitación es inferior a los precios del mercado. Los expedientes terminan adjudicándose a TRAGSA por un precio sensiblemente superior al original de licitación, aduciendo, también, razones de in-

mediatez. El mencionado caso de Asturias también resulta ilustrativo a este respecto: el Principado admitió que el precio de licitación originario de 756.953,34 euros "estaba claramente fuera de la realidad", de modo que "no ten(a) sentido sacar una nueva licitación", lo que llevó a la Administración a realizar la encomienda a TRAGSA por 1,45 millones de euros. Además, reconoció que la tramitación del expediente de encargo a TRAGSA apenas conlleva un plazo de tres meses "frente a más de un año que tarda en adjudicarse un nuevo contrato de obras por licitación pública".

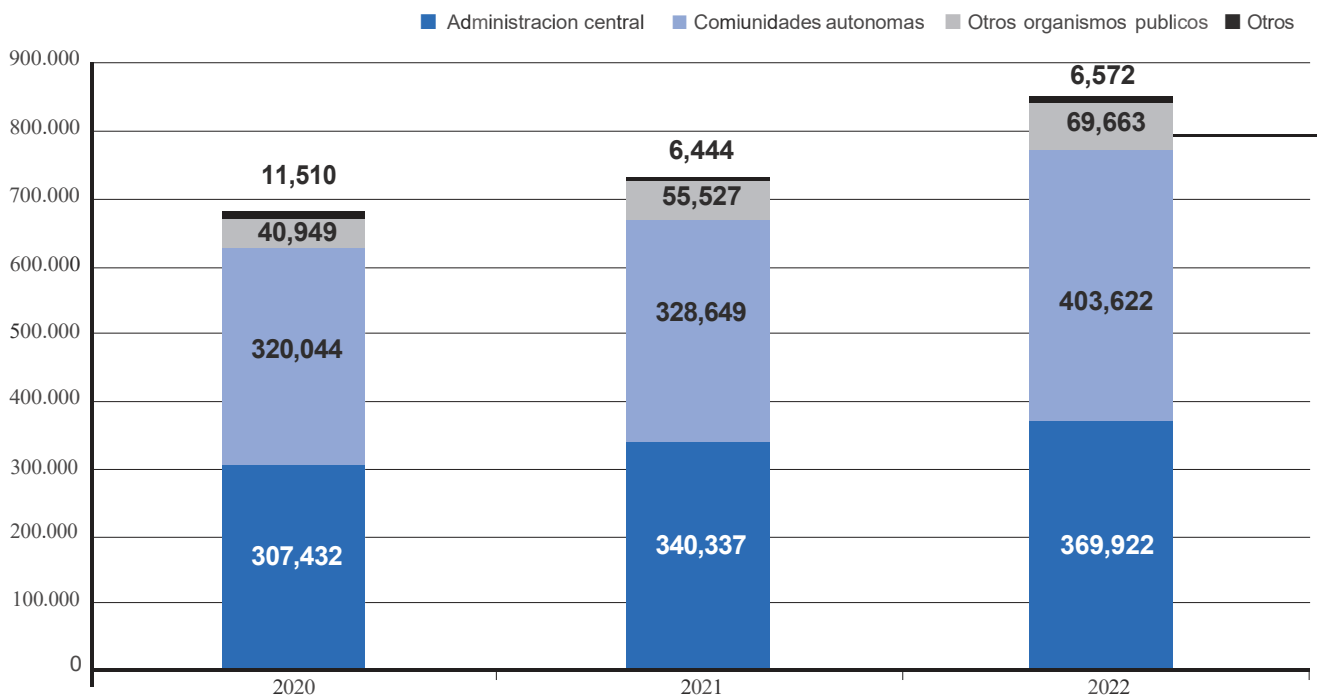
En cuarto lugar, cerca de la mitad de los encargos del sector público que recibe TRAGSA son de Administraciones autonómicas (gráfico 20), cuya participación en TRAGSA no supera el 0,25% del capital, contraviniendo el espíritu y la letra de la legislación que rige los encargos a medios propios, que exige que los poderes adjudicadores tengan una influencia decisiva sobre el medio propio<sup>35</sup>. Los encargos por parte de las Administraciones locales son menos significativos, si bien adolecen del mismo problema, y es que no tienen influencia decisiva sobre TRAGSA.

<sup>33</sup> Tribunal de Cuentas (2024)

<sup>34</sup> ROJ: STSJAS 795/2024

<sup>35</sup> Este particular se estudia en detalle en el apartado 2 de la parte B del presente informe.

**Grafico 20**  
**Cifra de negocio de TRAGSA por tipo de cliente**  
**(miles de euros, 2020-2022)**



Fuente: Tribunal de Cuentas (2024)

En quinto lugar; el crecimiento de las encomiendas a TRAGSA ha traído consigo mayores necesidades de recursos humanos que se están cubriendo mediante fórmulas de subcontratación. El Tribunal de Cuentas, en su informe de fiscalización de TRAGSA (2024), detectó que el 59% de los expedientes analizados no contemplaba control de la subcontratación, además de algunas deficiencias en términos de control e información.

Por último, no deja de resultar llamativa la ampliación del objeto social de TRAGSA en virtud de sus nuevos estatutos, aprobados en 2018. Estos nuevos estatutos acomodaron el objeto social de TRAGSA a las situaciones descritas, permitiendo, por ejemplo, que las Administraciones, por razones de urgencia, puedan realizar encomiendas a TRAGSA cuando los procedimientos de licitación hayan quedado desiertos.

#### 4.1. Algunos ejemplos

Como boton de muestra de estas tendencias, a continuacion, se exponen una serie de casos de uso que se considera injustificado de los medios propios al servicio de la Administracion, singularmente TRAGSA por su peso en el sector de la construccion, que se han dado recientemente en el ambito de distintas comunidades autonomas.

##### Andalucfa

El 27 de diciembre de 2022, la Presidencia de la Diputacion Provincial de Malaga saca a licitacion el expediente SUBV.-2/ 19 "Pavimentacion y Mejora Infraestructuras en la Zona del Arrabal del Castillo de Alora, Remodelacion de la Calle Barranco" por un valor estimado de 392.561,98 euros.

La convocatoria del procedimiento fue declarada desierta en marzo de 2023, al haber retirado su oferta el unico licitador que concurre a la convocatoria, y en septiembre del mismo año fue adjudicada a TRAGSA, en su condicion de medio propio de la Diputacion, por importe de 861.200,5 euros, de acuerdo con la revision de precios realizada en base a las tarifas de TRAGSA. Este importe es un 19,4% superior al precio original de la licitacion.



Tambien en Andaluda, ha resultado especialmente llamativa la encomienda por parte de la Direccion General de Carreteras a Ineco, sin concurrencia directa, del "Encargo por el cual el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (Direccion General de Carreteras) encarga a la sociedad mercantil estatal Ingeniera y Econom(a del Transporte S.M.E. M.P, SA (INECO), adscrita a dicho ministerio, la Asistencia tecnica para la redaccion de los Proyectos de construccion que desarrollan la "Autov(a SE-40. Tramo: enlace A-4 (Dos Hermanas)- enlace A-8058 (Coria del R(o)", e claves: I4-SE-5130.A y I4-SE-5130.B" ( I4-SE-5130.A)", por un importe de 1 1,98 millones de euros. Un encargo que fue impugnado por las patronales de la ingenier(a<sup>36</sup>, enten-

<sup>36</sup> <https://asica.es/las-patronales-de-la-ingenieria-impugnan-el-encargo-a-la-publica-ineco-del-proyecto-del-puente-de-la-se-40-de-sevilla/>

diendo que no estaba justificado y argumentando, además, que la parte esencial del proyecto ha sido subcontratada por Ineco, lo que demuestra que "el sector privado de la ingeniería puede atender mucho mejor a las necesidades del Ministerio".

### Illes Balears

El 22 de junio de 2022, el Consejo Ejecutivo del Consejo Insular de Mallorca aprobó el encargo al medio propio personalizado TRAGSA del expediente 843399N "Ejecución del proyecto de demolición del actual parque de Bomberos y Construcción de un nuevo parque de Bomberos en Manacor" por un importe de 2.704.258,21 euros, que fue calculado mediante la aplicación del sistema de tarifas oficial de la propia TRAGSA.

Dicho encargo exced(a) del objeto social de TRAGSA y, además, no responde(a) a razones de urgencia o premura, entendiéndose, por tanto, que la encomienda directa a TRAGSA no estaba justificada y que, por tanto, el encargo deber(a) haber sido objeto de licitación pública.

### Cantabria

El 27 de diciembre de 2021, la Consejera de Educación, Formación Profesional y Turismo del Gobierno de Cantabria formalizó el encargo a TRAGSA, como medio propio personalificado de la Administración de la Comunidad

Autónoma de Cantabria, de la "Redacción del proyecto de ejecución y la construcción del Centro Integrado de Formación Profesional de la Familia Marítimo Pesquera en Laredo" (expediente V09OBR2002), estableciéndose una compensación de 3.644.942,79 euros.

En el expediente, se alude a la mayor adecuación del medio propio a las características del proyecto como motivo para la realización del encargo a TRAGSA. Sin embargo, las prestaciones de dicho encargo no encajaban dentro del objeto social de TRAGSA, por lo que el argumento de la idoneidad de la figura del encargo a medio propio frente a la contratación pública no estaba justificado.

### Castilla-La Mancha

El 26 de abril de 2024, la Secretaría General de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de Castilla-La Mancha ordenó la inmediata ejecución de las obras de reparación de la cornisa de la fachada principal del Convento de la Merced en Ciudad Real, sede de una parte de la colección del Museo de Ciudad Real, a TRAGSA, en su condición de medio propio de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El encargo directo a TRAGSA se justificó por razones de emergencia, al existir "un peligro físico inminente y cierto para los usuarios

## Los encargos a los medics propios en Espana: reflexiones sobre su uso en el sector de la construcción

rios del centro y para los transeuntes de la obra publica que precisa de una intervenci6n inmediata por parte de la administraci6n para paliar y suprimir los riesgos existentes y la ejecuci6n de la actuaci6n mediante un encargo a medias propios personificados". Sin embargo, dadas las caracter(sticas, el plaza (7 meses) y la complejidad del encargo, este deber(a haber sido objeto de licitaci6n publica.

### Cataluna

El 21 de diciembre de 2023, el Departament de Territori, Habitatge i Transici6 Ecologica de la Generalitat de Cataluna encarg6 a TRAGSA la redacci6n del proyecto de construcci6n de aparcamientos para bicicletas seguras (Bicitancats) en distintas estaciones de la red ferroviaria de Renfe Rodalies y la ejecuci6n de las obras correspondientes (expediente PO-2023-N 143), por un importe de 1.600.000 euros, conforme a las tarifas de TRAGSA para el ano en cuesti6n. Dada la naturaleza de la encomienda y los plazas establecidos (desde el 11 de enero de 2024 hasta el 31 de di-

ciembre de 2025), se considera que el procedimiento debra haber sido objeto de licitaci6n publica.

Tambien en el ambito territorial de Cataluna, las Administraciones publicas han venido realizando encargos a TRAGSATEC<sup>37</sup> que el sector de la construcci6n entiende debenan haber sido objeto de licitaci6n publica, porno encajar dentro del objeto social de la empresa. Tai es el caso, por ejemplo, del "Servicio de redacci6n del proyecto constructivo de adecuaci6n de pasos inferiores y rampas para peatones para la mejora de la accesibilidad, al mar, en los terminos municipales de Vilassar de Mary Cabrera de Mar" (PO-2023-N 107), el "Servicio de redacci6n del proyecto constructivo de adecuaci6n del paseo mar(timo de Les Cases d'Alcanar en el ambito del barranco de Sant Jaume, en el termino municipal de Alcanar" (PO-2024-N45) y el "Servicio de redacci6n del estudio de viabilidad y del proyecto de regeneraci6n de la playa de Cabrera para el penodo 2024-2026, en el termino municipal de Cabrera de Mar" (PO-2023-N 124).

<sup>37</sup> Constituyen el objeto social de TRAGSATEC actividades y actuaciones relacionadas con el mundo rural. Vease, para mayor detalle a este respecto, los Estatutos de TRAGSATEC, disponibles en <https://www.TRAGSA.es/es/grupo-TRAGSA/quienes-somos/Documents/estatutos/estatutos-refundidos-TRAGSATEC.pdf>



Parte B  
PERSPECTIVA  
JURÍDICA





## 1. Introducción

La figura del *in house providing* se encuentra permitida tanto por la legislación europea como por la española. De una parte, 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 (en adelante, la Directiva) preve en su Considerando 32 y en el artículo 12 la utilización de lo que denomina "personas jurídicas controladas". De otra parte, 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 (en adelante, LCSP), regula la utilización de medios propios en sus artículos 32 y 33.

El sector público tiene la capacidad de autoorganizarse, pudiendo constituir entes administrativos, empresariales y fundacionales. Las sociedades y fundaciones pertenecientes al sector público tienen personalidad jurídica propia y distinta de la Administración y, por tanto, si realizan alguna prestación en favor de esa Administración y cobran por ello un precio, se está ante un contrato que deberá licitarse.

Sin embargo, cuando entre entes del sector público existe una relación de control de



uno sobre otro, el derecho europeo ha considerado demasiado riguroso obligar a que se convoque la licitación de un contrato y por ello ha creado la figura del *in house providing*, denominada, en la Directiva, personas jurídicas controladas o, en nuestro ordenamiento, los medios propios, permitiendo que el ente que ostenta el control no deba licitar un contrato, sino que pueda encargarlo directamente al ente controlado.

Esta figura, no está exenta de riesgos, pues supone una inaplicación de la LCSP y por ello

## Los encargos a los medios propios en España: reflexiones sobre su uso en el sector de la construcción

se establecen una serie de requisitos para considerar que un ente es un medio propio y que puede recibir determinados encargos, a saber:

- Que el ente controle el medio propio como si de él mismo se tratara, un requisito que se concreta en que el medio propio está siempre obligado a aceptar los encargos que reciba.
- Que el medio propio no obtenga beneficios en la ejecución de los encargos, pues parte de su actividad puede realizarse libremente en el mercado. Concretamente, los medios propios pueden realizar un 20% de su actividad libremente, es decir; pueden ofrecer bienes y servicios en el mercado y, si obtuvieran beneficios en la ejecución de sus encargos, podrán utilizarlos para realizar ofertas más ventajosas en el mercado, puesto que dichos beneficios son producto de una actividad no licitada. Así, obtener beneficios en la ejecución de un encargo es una suerte de ayuda de Estado.
- Que el medio propio realice por sí mismo la actividad, pues si la subcontrata, el medio propio no será más que un mecanismo mediante el cual la Administración eludirá la LCSP. Los subcontratos del ente propio sí estarán sometidos a la LCSP, pero con un rigor distinto al que está sometida la Administración.

La LCSP también establece una serie de requisitos para la validez de los encargos que pueden conferirse a los medios propios. A continuación, se hace referencia al cumplimiento real de esos requisitos, pues es ahí donde radica la problemática actual en torno a la utilización de medios propios en España.

### 2. Control real del medio propio

El primero de los requisitos que la LCSP establece, en su artículo 32.2.a), para que un ente pueda ser considerado medio propio de otro es que el poder adjudicador; esto es, el ente que confiere los encargos, "ejercerá sobre el ente destinatario de los mismos un control, directo o indirecto, análogo al que ostentará sobre sus propios servicios o unidades, de manera que el primero pueda ejercer sobre el segundo una influencia decisiva sobre sus objetivos estratégicos y decisiones significativas", y, más concretamente, que los encargos "sean de ejecución obligatoria para el ente destinatario del encargo".

Esta es la clave de bóveda de todo el sistema: si el ente destinatario no puede rechazar el encargo, significa que, en realidad, no es un ente distinto.

En principio, la constatación de la concurrencia de este requisito no deberá plan-

tear problema. Si el media propio es una sociedad anonima, el ente que confiere el encargo deber(a poseer la mayor(a del capital y, si es una fundacion, la mayor(a de los miembros del patronato.

Sin embargo, lo acabado de exponer quiebra en el caso de los medias conjuntos, que son aquellos que pueden recibir encargos de varios poderes adjudicadores y que constituyen actualmente el mayor caso de utilizacion inadecuada de los medias propios<sup>38</sup>.

Evidentemente, si existe mas de un poder adjudicador que puede realizar encargos a un media propio, ninguno de esos poderes adjudicadores puede poseer la mayor(a de capital de una sociedad o de patronos de una fundacion.

Tanto la Directiva como la LCSP permiten la existencia de medias conjuntos y, logicamente, no exigen que todos los poderes adjudicadores posean ningun tipo de mayor(a, sino que centran la posibilidad de los medias conjuntos en el cumplimiento de una serie de requisitos establecidos en el art(culo 34.4 en los que se cristaliza lo que se considera "control conjunto" y que son:

- Que en los organos decisorios del ente destinatario del encargo esten representados todos los entes que puedan conferirle encargos.
- Que los poderes adjudicadores "puedan ejercer directa y conjuntamente una influencia decisiva sobre los objetivos estrategicos y sobre las decisiones significativas del ente destinatario del encargo".
- Que el ente destinatario del encargo no persiga intereses contrarios a los intereses de los entes que puedan conferirle encargos.

El requisito clave es el de que los entes no mayoritarios pueden ejercer influencia decisiva sobre los objetivos estrategicos y las decisiones significativas del media propio. Los modos en los que los medias propios espanoles pretenden cumplir este requisito no pueden estimarse con caracter general como satisfactorios. A continuacion, se exponen dos ejemplos.

### Primer ejemplo

En la vigente norma reglamentaria reguladora de TRAGSA, el Real Decreto 69/2019, de 15

<sup>38</sup> Cabe citar que por ejemplo la Administraci6n del Principado de Asturias posee el 0,0034% de las acciones de TRAGSA y que, segun datos del "Informe N.º 1.558 Informe de Fiscalizaci6n de la Actividad de la Empresa de Transformaci6n Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) Como Medio Propio, Ejercicios 2021 y 2022", del Tribunal de Cuentas, TRAGSA realiz6 el 49% de sus encargos en 2022 para entes publicos no pertenecientes a la Administraci6n del Estado, que posee el 99,77% de las acciones.



- Someter a la Junta General de Accionistas y al Consejo de Administración de la sociedad los temas que considere que deben ser objeto de conocimiento o decisión por tales órganos.
- Analizar los temas incluidos en el orden del día de cada sesión del Consejo de Administración de TRAGSA, y dar traslado, en su caso, de las consideraciones que estime pertinentes al Consejo a través del Consejero de TRAGSA designado en representación de las Administraciones minoritarias'.

Es decir, son meras funciones de análisis y propuesta, lo que está muy lejos de la influencia decisiva que exigen la Directiva y la LCSP para el control conjunto de los medios propios.

A este respecto, cabe citar la reciente Sentencia del Tribunal Supremo número 1205/2024 de 4 de julio de 2024, en la que se consideró que existía un correcto control conjunto en un medio propio en el que participaban varias Administraciones públicas porque el Consejo Técnico Asesor, órgano definido en sus estatutos y donde se encontraban representados todos los socios, "(t)iene como funciones -entre otras- ( artículo 30) deliberar sobre la orientación general de la gestión técnica de Sumar, informar a Sumar de las cuestiones de interés, participar



en la definición y evaluación del modelo técnico de funcionamiento de las infraestructuras y servicios gestionados por Sumar, proponer nuevos proyectos e iniciativas para impulsar a través de Sumar, elevar informes a la Junta General y a los órganos de dirección de Sumar y elaborar dictámenes no vinculantes a petición de la Junta general y de los órganos de gobierno de Sumar (artículos 30 y 31 de los Estatutos)". Un contenido que permite una influencia real muy superior a la prevista en el artículo 26 de los Estatutos de TRAGSA, reforzado, además, como dice la sentencia citada, porque en el artículo 5.3 de los estatutos del medio propio conjunto se determina que "todas las actividades se desarrollan de acuerdo con las directrices, las estrategias y los objetivos determinados conjuntamente por los entes socios de Sumar".

Además, ese medio tenía un objeto social muy concreto referido a determinadas "actuaciones de naturaleza marcadamente social, como son las asistenciales, educativas, residenciales y de mejora del bienestar de las personas, todas ellas vinculadas de alguna forma con



## Los encargos a los medics propios en Espana: reflexiones sobre su uso en el sector de la construcción

servicios sociales o de interes social", dice la sentencia, y, por tanto, cabe entender que era un autentico medio que serv(a para el cumplimiento de actividades propias de las Administraciones publicas socias.

### Segundo ejemplo

Tratamos ahora el caso recogido en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluna numero 4256/2023 de 24 de mayo, donde se analiza el control conjunto sobre un medio propio en el que se hab(a elaborado una compleja estructura de funcionamiento que pasa a exponerse.

Las Administraciones publicas minoritarias, para poder emplear el medio propio, deb(an adherirse a un consorcio, el cual hab(a constituido una sociedad con otras entidades (algunas de ellas privadas, aunque el fundamento del fallo de la Sentencia no se apoya con caracter esencial en este dato) y, por tanto, las Administraciones publicas no eran accionistas de la sociedad, lo era el consorcio del que formaban parte.

A su vez, la sociedad constituyo una fundacion, que era quien actuaba como medido propio, pues en sus estatutos recog(a este caracter respecto al consorcio y a los poderes adjudicadores asociados al mismo.

De este modo, las diversas Administraciones ten(an una representacion indirecta

en la sociedad a traves del representante del consorcio en la misma y una representacion directa en el Comite de Control Conjunto de Medios Propios, organo de la sociedad, cuya funcion era la de fijar los objetivos estrategicos y adoptar las decisiones significativas del medio propio, que, como se ha dicho, era la fundacion.

La sentencia no considero l(cito el sistema expuesto por varios motivos, incluyendo que "el Comite de Control, en estas condiciones, como organo de gobierno de la sociedad y de la fundacion, no aparece ajustado a las reglas imperativas establecidas en la legislacion civil y mercantil para este tipo de personificaciones jur(dico-privadas, que son de derecho necesario para las entidades publicas que acuden a ellas".Y ello porque tanto la fundacion, que era el medio propio, como la sociedad, que controlaba a la fundacion y que hab(a sido constituida por el consorcio donde estaban representadas las administraciones que utilizaban a la fundacion como medio propio, eran personas jur(dicas de derecho privado y, si bien los entes publicos pueden crear y participar en personas jur(dicas de derecho privado, estas han de regirse por las normas civiles y mercantiles de caracter imperativo que rigen esas personas jur(dicas.

Es decir; no cabe determinar en los estatutos de la fundacion que toda la actividad



de la misma como medio propio estara determinada por el Comité de Control Conjunto de Medios Propios, órgano que ni siquiera pertenece a la fundación, porque ello es contrario a la legislación de fundaciones que atribuye las funciones de gobierno a su patronato.

Lo mismo ocurre con el propio Comité de Control Conjunto de Medios Propios, pues entre sus funciones estaba la de ejercer "todas las facultades de gobierno sobre la FS21, definiendo sus objetivos, nombrando directivos de las líneas de actividad, definiendo modificaciones estatutarias, fiscalizando su actividad y, en definitiva, realizando todas las funciones de gobierno, lo cual supone una parcelación de competencias dentro de la sociedad y de la fundación, de modo que se crea un órgano de gobierno al margen de las normas societarias y del derecho de fundaciones".

De los dos ejemplos expuestos cabe concluir que con diversos sistemas no se está cumpliendo, con carácter general, la exigencia legal de que en los medios propios conjuntos todos los poderes adjudicatarios participantes ejerzan influencia decisiva sobre los objetivos estratégicos y las decisiones significativas del medio propio. Lo que conlleva, como se ha dicho, que Administraciones que no pueden realizar encargos a un medio determinado lo estén

hacienda, eludiendo la LCSP y, por tanto, afectando al principio de libre competencia.

### 3. Verdadera ejecución del encargo por el medio propio

En la legislación anterior se permitía la subcontratación total de los encargos, lo que dio lugar a que, en algunos casos, el medio propio fuera simplemente una estructura para no aplicar correctamente la LCSP y que se llegase a admitir la existencia de medios propios que no tenían medios para realizar su actividad, lo que suponía la negación del hecho fundamental que justifica la existencia de los medios propios y de los encargos.

El actual artículo 32 de la LCSP ha paliado esta situación porque en su párrafo 7 establece que la subcontratación solo podrá ser parcial y que además "no exceda del 50 por ciento de la cuantía del encargo". Y en su párrafo 2.d).2.º exige para poder atribuir a un ente la condición de medio propio que la entidad pública de la que dependa haya verificado que el medio propio "cuenta con medios personales y materiales apropiados para la realización de los encargos de conformidad con su objeto social".

Sin embargo, se aprecia una frecuente utilización de la subcontratación en la ejecución de los encargos por los medios pro-

## Los encargos a los medios propios en España: reflexiones sobre su uso en el sector de la construcción

pios y, dado que es de esencia de la figura del medio propio que este cuente con medios personales y materiales propios, la subcontratación es excepcional, y por ello debe(a) constar una justificación de la necesidad de acudir a la subcontratación en cada caso, lo que no se está haciendo.

Además, algunos medios propios establecen supuestos diferentes de los previstos en la LCSP en los que consideran que puede superarse el límite legal de subcontratación del 50 por ciento.

Lo anterior, la falta de justificación concreta y específica de la utilización de la subcontratación y el recurso a la misma superando los límites legales en supuestos en que no lo permite la Ley, suponen una vulneración que desvirtúa la propia existencia de los medios propios.

### 4. Objeto de los encargos

La utilización de medios propios es una excepción a la aplicación de la LCSP y, como tal excepción, ha de ser objeto de interpretación restrictiva.

La LCSP, como se ha visto, exige que los medios propios cuenten con medios personales y materiales apropiados para la realización de los encargos de conformidad con su objeto social. De igual modo, el artículo 32.6.a) del mismo texto legal establece que

los medios propios solo pueden aceptar encargos en los sectores de actividad comprendidos en su objeto social. Además, para poder adjudicar un contrato a una sociedad, la LCSP exige que la prestación a contratar pueda ser realizada por la sociedad conforme a su objeto social, artículo 140.1.a).<sup>1º</sup>, y por ello el artículo 84.1 de la LCSP establece que son los estatutos los que determinan la capacidad de obrar de los empresarios que sean personas jurídicas. La adjudicación de un contrato vulnerando este requisito supone la nulidad de pleno derecho del contrato, lo que debe entenderse aplicable a los encargos.

En conclusión, conferir un encargo que consista en realizar una prestación que indubitadamente no se encuentre en el objeto social del medio propio no es válido y en la práctica se está haciendo lo contrario. Debe señalarse que quien incurre en responsabilidad no es el medio propio, que está obligado a aceptar el encargo, sino la Administración, que no actúa de manera adecuada.

El objeto social de TRAGSA responde a su denominación, Empresa de Transformación Agraria, como puede comprobarse en el artículo 2 de sus Estatutos, que aun cuando define el objeto social de una forma descriptiva en 10 párrafos, del a) al j), en todos ellos existe una clara referencia a la

actividad agraria (obras, trabajos y prestación de servicios agrícolas, ganaderos, forestales, de desarrollo rural, de conservación y protección del medio natural... , actividad agrícola, ganadera, animal, forestal y de acuicultura... , promoción, investigación, desarrollo, innovación, y adaptación de nuevas técnicas, equipos y sistemas de carácter agrario, forestal, medioambiental, de acuicultura... , prevención y lucha contra las plagas y enfermedades vegetales y animales).

TRAGSA solamente puede recibir encargos de prestaciones que encajen en su objeto social. Cualquier otra prestación supondrá la nulidad de pleno derecho del encargo por falta de capacidad jurídica de la empresa para ejecutarlo.

En relación con lo anterior; es evidente que la actividad de TRAGSA ha de realizarse en el ámbito rural, debiendo justificarse muy fundadamente el supuesto especial en el que alguna concreta actividad de las que TRAGSA legalmente puede realizar haya de ejecutarse en espacio urbano.

## 5. Concurrencia de urgencia para conferir el encargo

El artículo 86.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) establece como requisito para la existencia de un medio propio que este sea una opción más efi-

ciente que la contratación pública y que resulte sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica, o que 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".

Tanto la Directiva (considerandos 46, 50, 80 y artículos 27, 28, 32, 53 y 88) como la LCSP (artículos 19, 132, 156, 159, 161, 164 y 168) consideran la urgencia como una situación excepcional que exige ser justificada en cada caso.

En algún medio propio se viene considerando que el hecho de que un procedimiento de licitación quede desierto supone





automaticamente, sin necesidad de justificacion, un supuesto de urgencia al objeto de conferir el encargo de ejecutar la prestacion cuya licitacion quedo desierta, una practica que debe estimarse contraria a Derecho.

Cuestion distinta es el caso de la emergencia. La LCSP permite la celebracion de un contrato sin tramitar expediente en caso de emergencia, siempre y cuando la empresa adjudicataria pueda legalmente realizar la prestacion. Aqu( la figura del encargo aporta una mayor garant(a de cumplimiento de los principios de la LCSP que un mero contrato de emergencia y es un supuesto claro donde los medios propios pueden realizar una adecuada funcion de servicio publico. Un ejemplo claro de ello es el Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de respuesta ante los danos causados por la Depression Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024, que ha creado el Mecanismo Nacional de Respuesta y Reconstruccion frente a la DANA en Valencia adscrito al Grupo TRAGSA.

## 6. La eficiencia, eficacia y sostenibilidad en cada encargo

Se ha senalado mas arriba que los requisitos que establece el art(culo 86 de la LRJSP son predicables de la existencia del medio propio y existe una controversia sobre si tambien deben exigirse para cada concreto encargo.

Cabe citar que, por ejemplo, el Tribunal de Cuentas, en su "Informe N.º 1.558 Informe de Fiscalizacion de la Actividad de la Empresa de Transformacion Agraria, S.A., S.M.E., M.P.(TRAGSA) Como Medio Propio, Ejercicios 2021 y 2022", senala que "(s)e ha observado en los expedientes de la muestra, proporcionados por TRAGSA en la fiscalizacion, que la practica habitual consiste en motivar los encargos en aspectos legales fundamentados en la naturaleza jur(dica del encargo y del medio propio al que se le realiza, sin hacer referencia a otras motivaciones relativas a la idoneidad de este recurso, o mayor eficacia frente a la contratacion. Si bien la citada omision no constituye infraccion alguna del ordenamiento jur(dico, puesto que tal y como afirma la entidad fiscalizada en su escrito de alegaciones la motivacion de la opcion por el medio propio en lugar de por la contratacion publica no resulta exigida por la ley, la inclusion de tal justificacion en los encargos constituir(a una buena practica al servicio del control de eficacia establecido en el art(culo 86.2 de la

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público".

Sin ánimo de entrar en la controversia de legalidad estricta<sup>39</sup>, es evidente que la acreditación en cada caso de la idoneidad de la utilización del encargo resulta, al menos, conveniente. Mas aun cuando puede apreciarse que, en ciertos encargos, no se está actuando de manera adecuada desde la perspectiva de la economicidad en el gasto público, principio que rige todo el ordenamiento financiero público, comenzado por el propio artículo 31.2 de la Constitución.

En este mismo sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2018, Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, que señala, en primer lugar; la excepcionalidad del encargo afirmando que "[e]n consecuencia, los requisitos para la utilización de medios propios deben ser

objeto de una interpretación estricta, y la carga de la prueba de que existen realmente las especiales circunstancias que justifican la excepción incumbe a quien pretenda beneficiarse de ella, como se ha puesto de relieve en las sentencias del TJUE de 11 de enero de 2005, Stadt Halle, (apartado 46) y de 13 octubre de 2005, Parking Brixen (apartados 63 y 65). Y, debe tenerse en cuenta el límite de no afectar al principio de libre competencia (así se advierte en el Informe de la Comisión Nacional de la Competencia «Los medios propios y las encomiendas de gestión: implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia», de julio de 2013 y el Informe num. 1 003 del Tribunal de Cuentas sobre encomiendas de gestión)."

Y, mas adelante, señala la necesidad de una justificación de la eficiencia entendida este en sentido amplio, al recoger que: "al

<sup>39</sup> alguna comunidad autónoma, como es el caso de Andalucía, ha desarrollado en ejercicio de sus competencias el mencionado artículo 86 de la LRJSP, en concreto mediante la introducción por Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021, del artículo 53bis en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. Este artículo dispone en su apartado 5, letra a) que "El encargo al medio propio personificado, en el que la entidad del sector público actúe por cuenta y bajo la supervisión y control de la Consejería o agencia u otra entidad ordenante, se regirá en su otorgamiento y ejecución por lo dispuesto en la resolución que la establezca, sometiendo en todo caso a las siguientes condiciones y trámites: a) Se formalizará mediante resolución dictada por la persona competente de la entidad ordenante, que deberá incluir, además de los antecedentes que procedan, la determinación de las actuaciones a realizar; la forma y condiciones de realización de los trabajos, su plazo de ejecución, su importe, la partida presupuestaria a la que, en su caso, se imputa el gasto, así como sus anualidades y los importes de cada una de ellas, la persona designada para dirigir la actuación a realizar y, finalmente, los compromisos y obligaciones que deberá asumir la entidad que reciba el encargo, justificándose, en todo caso, la necesidad o conveniencia de realización de los trabajos a través de esta figura, mediante la acreditación de alguna de las circunstancias indicadas en los párrafos a) y b) del apartado 2 de este artículo".

## Los encargos a los medics propios en Espana: reflexiones sobre su uso en el sector de la construccion

objeto de controlar el cumplimiento en la actuacion de la Administracion del principio de eficiencia es preciso que en la memoria justificativa del encargo se expliciten las razones por las que el recurso al encargo resulta mas eficiente en sentido amplio que el recurso a la contratacion publica. Asi lo puso de manifiesto el Tribunal de Cuentas en la Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de desarrollar un adecuado Marco Legal para el empleo de las encomiendas de gestion por las Administraciones Publicas (BOE n.º 87, de 12 de abril de 2017)..."

Un ejemplo claro es el caso en que el encargo tiene como origen un contrato declarado desierto, pues suele ocurrir que el coste de la ejecucion del encargo es sensiblemente superior al presupuesto de licitacion del contrato desierto.

Si bien es cierto que un poder adjudicador puede, en principio, optar por licitar un contrato o conferir un encargo, cuando ha optado por licitar y el contrato queda desierto y el encargo supone un coste muy desviado del presupuesto por el que se licita el contrato, es evidente que el poder adjudicador incurrio en error en la determinacion del presupuesto de licitacion y, dado que su voluntad fue la de licitar el contrato, no deber( a conferir el encargo, sino licitarlo con un presupuesto correcto.

En el mismo sentido, conviene sePalar que, aun cuando el parrafo 2 del art(culo 86 de la LRJSP establece que el control de la utilizacion de un media propio es una opcion mas eficiente que la contratacion publica y resulta sostenible y eficaz, debe comprobarse que la utilizacion del media propio en un "computo" anual cumple esos requisitos. Esta prevision legal queda totalmente desvirtuada en el caso de los medias conjuntos.

No tiene sentido que una Administracion que posea una participacion muy minoritaria en un media propio valore la eficacia del mismo. En realidad, ni puede hacerlo, pues el media solo puede ser objeto de la tecnica de control de eficacia por el organo de control interno de la Administracion dominante.

La tecnica del control de eficacia, cuando valora la idoneidad de un media propio, tiene la finalidad de decidir sobre si el media debe mantenerse o ser disuelto y sustituido por la utilizacion de la contratacion publica.

Evidentemente, esa eventual disolucion no puede ser acordada por un participante minoritario en el media propio.

Para los participantes minoritarios, la forma de controlar la eficacia de la opcion por la utilizacion del media propio es justificar esa utilizacion en cada uno de los encargos que realice.

## 7. Desviaciones en la ejecución de los encargos e incumplimiento de expresar las tarifas aplicadas

Más arriba se ha señalado como requisito esencial de la validez de conferir un encargo a un medio propio que este no obtenga beneficios en la ejecución del mismo.

Esto se consigue abonando por los encargos las tarifas del medio propio que han de calcularse de manera que solo recojan sus costes.

Lo anterior quiebra en dos supuestos. El primero es que, si bien cuando se confiere el encargo la prestación suele estar concretamente definida técnica y económicamente, esto último mediante la aplicación de las tarifas del medio propio, en la ejecución del encargo suelen producirse desviaciones del presupuesto por varios motivos, siendo el principal el que se acuda a la subcontratación, en cuyo caso, como se ha expuesto más arriba, solo se aplican las tarifas si el precio del subcontrato es superior a las mismas. También suponen desviación las posibles modificaciones del encargo. Esas desviaciones pueden suponer una alteración de los límites legales del encargo, especialmente en cuanto al porcentaje de subcontratación.

El segundo caso en el que resulta amenazada la prohibición de obtener beneficios es

cuando en el encargo no se señalan las tarifas concretas que se van a aplicar en su ejecución, lo que ocurre en el 50% de los casos.

## 8. Conclusiones

De todo lo expuesto, resulta que la utilización de los medios propios es una posibilidad excepcional que acoge la LCSP, que permite no licitar públicamente un contrato de un ente del sector público. Esa posibilidad está sometida a requisitos imperativos que se aprecia que, en la práctica, no están siendo objeto de adecuado cumplimiento, con lo que ello supone de lesión al principio de la libre competencia.







## Conclusiones

## Los encargos a los medios propios en España: reflexiones sobre su uso en el sector de la construcción

**E**l recurso a los medios propios por parte de las Administraciones públicas es legítimo y necesario. Su trascendencia esta fuera de toda duda, mas aun ante eventos catastróficos como los acontecidos recientemente en la Comunidad Valenciana, pues permiten a las autoridades responder y paliar con inmediatez situaciones de emergencia.

Sin embargo, el uso de los medios propios constituye una excepcion a los principios generales de la contratacion publica, y supone una quiebra de la libre competencia. Por ello, debe justificarse debidamente, sin merma de los principios de publicidad y de transparencia.

Los encargos a medios propios tambien suponen un empleo de recursos publicos nada desdeñable, lo que obliga a garantizar que su empleo sea optimo, atendiendo al principio de eficiencia en la asignacion de recursos publicos. Lo cual abunda en la necesidad de motivar muy bien su utilizacion.

De igual modo, es un hecho reconocido que los procedimientos de contratacion publica en España son lentos y poco eficientes, por distintos motivos. Se trata de un problema de eficiencia procedimental de nuestras Administraciones, que debe ser objeto de reforma y de mejora, y que en ningun caso se deber(a usar a la ligera, como subter-

fugio para no acudir a procedimientos de concurrencia competitiva, en detrimento de los operadores del sector privado.

A lo largo de las paginas de este informe, se han puesto de manifiesto algunas tendencias preocupantes en el campo de la contratacion publica en España indicativas de una debil competencia, incluyendo la reduccion del numero de empresas que compiten por ser adjudicatarias de las licitaciones y el recurso creciente a las encomiendas a medios propios.

En el ambito de la construccion, TRAGSA, que es el medio propio instrumental de la Administracion con mas peso en el sector, ha venido recibiendo un numero creciente de encomiendas, que, con mas frecuencia de lo que ser(a deseable, se alejan de su objeto social, circunscrito a actividades en el ambito rural. Una conducta que supone la nulidad de pleno derecho de los encargos y a la que el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el regimen juridico de TRAGSA, de aprobarse, dar(a carta de naturaleza juridica.

Muchas de las encomiendas que viene recibiendo TRAGSA son, ademas, de dudosa justificacion, pues responden a razones de supuesta urgencia derivadas de procedimientos de licitacion que han quedado desiertos. Un supuesto que es sintomatico de un mal

diseño inicial de la licitación en términos de precio por parte de la Administración competente y que deberá resolverse no tanto mediante la encomienda a un medio propio como con el lanzamiento de una nueva licitación a la que pudieran presentarse otros operadores.

También hemos podido constatar que el reciente crecimiento de las encomiendas a TRAGSA ha traído consigo mayores necesidades de recursos humanos que se están cubriendo mediante el recurso a la subcontratación. Una fórmula legítima, pero excepcional y sometida a límites lógicos, pues un recurso excesivo a la subcontratación sugiere que el medio propio carece de los recursos humanos necesarios para ejecutar los encargos que se le realizan. Una tendencia que podrá acentuarse con la aprobación del Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el régimen jurídico de TRAGSA, que relaja los criterios para la subcontratación.

Por último, buena parte de los encargos que recibe TRAGSA resulta de dudosa legalidad, puesto que no se cumplen los requisitos de la entidad que puede realizar el encargo. En la mayoría de los casos, son Administraciones autonómicas, y en menor medida también entidades locales, quienes realizan encargos a TRAGSA. Sin embargo, ni las unas ni las otras tienen la capacidad

que les exige la ley para ejercer una influencia decisiva sobre los objetivos estratégicos y las decisiones significativas de la empresa, no estando, por tanto, legitimadas para realizarle encargos.

Estas tendencias son motivo de preocupación para las empresas del sector de la construcción, pues pueden distorsionar el normal funcionamiento del mercado y limitar la libre competencia entre operadores, dificultando, en última instancia, la provisión óptima de bienes y servicios a los ciudadanos.

Las empresas de la construcción son, en su gran mayoría, pymes, que en algunas regiones constituyen la totalidad del tejido empresarial del sector. Las conductas señaladas podrán ser especialmente lesivas para ellas, toda vez que tendrán un menor margen de maniobra frente a un uso excesivo de los medios propios, que podrá desplazar parte de su negocio e incluso abundar en las carencias de mano de obra.

Todo lo cual se produce en un contexto marcado por la sucesión de crisis económicas y geopolíticas, que se añaden a retos estructurales como la escasez de mano de obra, tensionando a las empresas del sector, que, es preciso recordar, aun no han conseguido recuperar los niveles de actividad y de empleo previos a la gran crisis financiera de 2007.

## Los encargos a los medicos propios en Espana: reflexiones sobre su uso en el sector de la construcción

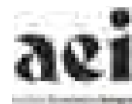
El sector de la construcción es vertebral para la economía española, siendo crítico para el dinamismo económico y la generación de empleo. Así, entorpecer su normal desarrollo y funcionamiento supone detraer a la economía y al conjunto de la sociedad posibilidades de mejora y de bienestar y, por tanto, es contrario al interés general.

En fin, es importante señalar que comportamientos como los descritos tienen implicaciones mayores, pues abundan en la sensación de falta de diligencia y de buena administración de los representantes públicos, y en el sentimiento instalado en la sociedad de recelo y desconfianza hacia lo público.

## Referencias

- Asociación Nacional de Constructores Independientes (ANCI)** (2024): Evolución de los precios de los materiales, la energía y la mano de obra en la construcción. Madrid, enero.
- CES** (2016): El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida, Informe 02/2016. Madrid, abril.
- CNC** (2013): Informe sobre los medios propios y las encomiendas de gestión: implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia. Madrid, JUNIO.
- CNMC** (2024): IPN/CNMC/031/24
- Esteban, A.** (2022): "El impacto de la reforma laboral de 2021 en el sector de la construcción: del contrato fijo de obra al contrato indefinido adscrito a obra", Revista de Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social, vol. I, num. 13.
- Fuentes, D. y Fernandez, M.** (2007): "El sector de la construcción en España. Efectos económicos y prospectiva". Boletín Económico de ICE, I (2928). Madrid, diciembre.
- IGAE** (2020): Informe relativo a los principales resultados de control en materia de contratación pública conforme al artículo 332.1 I de la LCSP Madrid, noviembre.
- Observatorio Industrial de la Construcción** (2024): Informe sobre el sector de la construcción. Madrid, julio.
- OIReScon** (2024): Informe Anual de Supervisión 2024. Madrid, septiembre.
- (2024b): Indicadores construcción septiembre 2024. Madrid, octubre.
- PwC** (2024): El sector de la construcción en España: el impacto económico de la obra civil (2022). Madrid, abril.
- Tribunal de Cuentas** (2024): Informe de Fiscalización de la actividad de la Empresa de Transformación Agraria, SA, S.M.E., M.P (TRAGSA) como medio propio, ejercicios 2021 y 2022. Madrid, febrero.
- Tribunal de Cuentas Europeo** (2023): "Contratación pública en la UE. La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021". Informe Especial 28/2023, Tribunal de Cuentas Europeo. Luxemburgo, diciembre.

## Sabre los autores



### Miguel Marin

Economista y socio fundador de Analisis Economico Integral, consultora con sede en Madrid especializada en el asesoramiento estrategico en materia de asuntos publicos y analisis economico.

Miguel Mar(n cuenta con mas de 20 anos de experiencia en el ambito publico y privado, a nivel nacional y tambien europeo.

A nivel nacional, ha sido vocal asesor del Departamento de Econom(a del Gabinete del Presidente del Gobierno de Espana (2001-2004) y director de la Asesona Tecnico-Jur(dica del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados (2004-2008).

En el ambito de las instituciones de la Union Europea, ha sido asesor en la Comision Economica y de Asuntos Monetarios del Parlamento Europeo ( 1999-200 I) y jefe de gabinete del secretario general del Partido Popular Europeo (2000-200 I).

Como consultor, antes de constituir su propio despacho, AEI, fue socio director y consultor senior en Eneas Sector Publico (2008-2012), empresa dedicada al asesoramiento economico y financiero a Administraciones publicas. Tambien tiene acreditada experiencia como asesor de grandes empresas del Ibex 35.

En el ambito academico, Miguel Mar(n es, desde el ano 2019, profesor de Teor(a Economica en la Universidad CEU-San Pablo de Madrid. Tambien colabora activamente con algunos de los principales *think tanks* y casas de estudios a nivel nacional y europeo, entre ellos el Martens Centre, The European House Ambrosetti, el Instituto de Estudios Economicos y la Fundacion FAES, *think tank* de referencia en Espana presidido por el ex-presidente del Gobierno Jose Mar(a Aznar, donde desde 2012 dirige el departamento de Econom(a y Pol(ticas Publicas.

En el ambito de las medias de comunicacion, ha sido miembro del Consejo Editorial del periodico El Economista (2017-2019) y analista economico en el programa 24h de RNE (2019-2020).

Miguel Mar(n es autor y coautor de libros y numerosos art(culos academicos y publica habitualmente en medias como ABC y El Economista.





## Elisa Rodríguez

Licenciada en Econom(a por la Universidad de Barcelona y master en Relaciones Internacionales por la Universidad CEU-San Pablo de Madrid.

Comenzó su carrera profesional en el mundo de los *think tanks*, trabajando en los departamentos de Econom(a Internacional y Union Europea del Real Instituto Elcano y en el area de Econom(a y Pol(ticas Publicas de la Fundacion FAES, ambos *think tanks* de referencia en el ambito espanol.

En 2016, se incorporó a Analisis Económico Integral (AEI), consultor(a estratégica especializada en asuntos publicos y analisis economico, donde es directora de *back of-  
fice* y consultora.

Elisa Rodríguez es autora de distintas publicaciones y art(culos, entre ellos "Desigualdad, pobreza y oportunidades" (Papeles FAES, 2015),"Algunas implicaciones del aumento de la longevidad" (Cuadernos de Pensamiento Politico, 2021) y "The Middle Class in Spain", como parte del libro *No robots: The position of the middle-class households in nine European Countries* (Wilfried Martens Centre, 2017).



### **Antonio Ramon Rodríguez Castano**

Letrado del Tribunal de Cuentas (EV) durante veintidos años, siendo durante los últimos seis años, director técnico en la Sección de Fiscalización. Es un acreditado experto en Derecho Administrativo y Presupuestario. Durante su carrera profesional se ha especializado en contratación pública, subvenciones, funcionamiento de organismos y empresas públicas, financiación de partidos políticos, responsabilidad de gestores de fondos públicos, y fiscalización y enjuiciamiento por el Tribunal de Cuentas.

Interviene habitualmente como perito en causas relacionadas con la contratación pública, las subvenciones o la gestión de fondos públicos.

Coordinador, coautor y colaborador en distintas obras en materia de contratos del sector público, subvenciones, auditoría pública y control del sector público. También ha sido secretario de la Revista Española de Control Externo y director, coordinador y ponente de numerosos cursos, tanto en instituciones públicas como privadas, sobre contratos del sector público, contratación en sectores excluidos, subvenciones, derecho presupuestario y control del gasto público.

Es Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y legislación. Desde el 2012, es miembro de la Subsección de Control del Gasto Público de la Sección de Derecho Constitucional.



**Jose Luis  
Quintana Cortes**

Abogado y profesor universitario. Experto en Derecho Administrativo y sectores regulados. Es autor de mas de una veintena de publicaciones y ponente tanto en instituciones publicas como privadas en materias de su especialidad. Licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Carlos III de Madrid con media de sobresaliente.

Ha trabajado anteriormente en Deloitte; y en Garrigues, en el departamento de Medio Ambiente de la oficina de Madrid.

Se ha especializado en Derecho Administrativo, habiendo participado tanto en el asesoramiento como en la defensa en materias como la contratacion publica, las subvenciones, procedimientos sancionadores o responsabilidades patrimoniales. Tiene notable experiencia en procesos de revision legal o due dilligence en el ambito del Derecho Publico.

Actualmente, es profesor de Derecho administrativo en la Universidad Internacional de la Empresa.



**Confederación Nacional  
de la Construcción**