

El Control Interno de los Encargos a Medios Propios: el impacto económico de la exclusión de las Directivas de contratación

DECLARACIÓN RESPONSABLE DE LA AUTORÍA

El presente trabajo de investigación se enmarca en dentro de la convocatoria de los premios 150 aniversario de la Intervención General de la Administración del Estado (Extracto de la Resolución de 16 de abril de 2024 de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, BOE núm. 111, de 7 de mayo de 2024, páginas 24137 a 24137), optando a la modalidad de Investigación prevista en el apartado 1 del artículo 2 de la Orden HAC/195/2024, de 28 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de los premios 150 Aniversario de la Intervención General de la Administración del Estado.

La autoría de este artículo es completamente original. Todo el contenido presentado es fruto de un trabajo de investigación exhaustivo, asegurándose de que cada referencia externa utilizada ha sido debidamente citada.

Asimismo, se han revisado todas las fuentes para garantizar su relevancia y exactitud en el contexto del estudio. Cabe destacar que no existe ningún conflicto de intereses que pudiera haber influido en los resultados o interpretaciones de este trabajo, reflejando de manera fiel los hallazgos y evidencia obtenidos.

El Control Interno de los Encargos a Medios Propios: el impacto económico de la exclusión de las Directivas de contratación

ÍNDICE

1. Introducción	4
2. In-house Providing en el Derecho Comunitario	5
3. In-house providing en el Derecho Nacional	10
4. Modalidades de Control Interno	12
5. Análisis de impacto económico	16
5.1 Metodología y datos	16
5.2 Resultados	17
6. Conclusiones	25
Referencias	27
ANEXO	29

1. Introducción

La creciente utilización de la figura de los encargos a medios propios derivada del nuevo marco legal establecido por la legislación contractual ha adquirido gran notoriedad siendo fuente de controversias en su aplicación, tanto para los gestores como para los órganos de control.

A lo largo del presente estudio se analizan los principales retos y debilidades que presenta el marco legal actual, realizando un análisis crítico de la utilización, y posible abuso de esta figura, en múltiples ocasiones tendentes a eludir las normativas del Derecho Administrativo, por parte de los diferentes órganos de contratación. Todo ello con un enfoque dual jurídico-económico.

Hasta la fecha, no se han llevado a cabo investigaciones con un enfoque económico que examinen de manera integral el impacto de los métodos de aprovisionamiento público de naturaleza *in-house* en la economía en su conjunto. Este estudio se distingue por ser el primero en aprovechar la disponibilidad de datos existentes en diversas bases de datos, lo que permite un análisis exhaustivo, detallado y objetivo.

La originalidad de este trabajo radica en el uso de técnicas de análisis que proporcionen información fiable para evaluar el impacto de los métodos de contratación *in-house* sobre los diferentes agentes del mercado.

En particular, se aborda cómo su sobreutilización impacta en los principios básicos: no discriminación, igualdad de trato y la minimización de la distorsión de la libre competencia, propios de economías mixtas de mercado que resultan necesarios para alcanzar la prosperidad. También se resalta la importancia de una gestión eficiente y equitativa en la contratación pública para fomentar el crecimiento económico y la equidad en el mercado.

Es por ello que, el principal objetivo no se limita únicamente a un análisis normativo, sino que también examina el impacto del fenómeno *in-house providing* sobre el gasto público y su interacción con otros operadores económicos. Además de evaluar la importancia de la exclusión de las directivas de contratación y su impacto en la competencia y el mercado, distorsionando el mercado.

Como herramienta metodológica, se empleará el tratamiento masivo de datos de licitaciones y encargos disponibles, permitiendo cuantificar el impacto de estas prácticas en diferentes Administraciones Públicas españolas, aportando un grado significativo de objetividad.

2. In-house Providing en el Derecho Comunitario

La creación de un mercado único de contratación, todo ello al amparo de las cuatro libertades fundamentales de mercancías, personas, servicios y capitales introducidas en 1957 por el Tratado de Roma, supone un hito en la búsqueda de una mayor integración y cohesión entre operadores de los diferentes Estados Miembros.

En concreto, el marco legal introducido por la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, en adelante Directiva 2014/23; así como 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 Directiva 2014/24, supone crear un entorno legal armonizado para el conjunto de Unión, que se plasma mediante su trasposición al ámbito interno 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.

Una de las principales novedades de estos cuerpos legales reside en la asunción de la jurisprudencia creada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en relación con la posibilidad de los órganos de contratación de recurrir a sus propios medios, denotado como doctrina *in-house providing* siempre que se reúnan determinados requisitos.

Es imprescindible referenciar la Sentencia del TJUE, Asunto C-107/98, Teckal-Comune di Viano, en la que se fijan los criterios fundamentales para que puedan proveer bienes y servicios con carácter interno, procediendo a una adjudicación directa.

El objetivo no reside en realizar un análisis de dicha Sentencia, si bien la misma fija como requisito indispensable la existencia de un control análogo por la entidad pública encomendante ejercido directa o indirectamente sobre aquella, como el que cabría esperar de sus propias unidades administrativas, de forma que pueda influir en sus decisiones estratégicas; así como que el nivel de actividad económica proceda en más de un 80% del ente del que depende.

No debe pasarse por alto la existencia de la Autoridad de Supervisión de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), ya que esta entidad evalúa diversas decisiones sobre posibles ayudas estatales a agentes económicos, las cuales podrían constituir prácticas anticompetitivas o abuso de mercado. Esta entidad ha emitido numerosos

pronunciamientos¹ sobre las prácticas de contratación pública en el marco de las Directivas comunitarias que regulan esta materia. Además, verifica si las conductas de los estados adheridos al Espacio Económico Europeo, incluyendo países no comunitarios como Noruega, Islandia y Liechtenstein, son compatibles con las cláusulas del acuerdo del EEE.

Por lo tanto, la posibilidad que se ofrece al órgano de contratación de poder recurrir a la contratación externa, o a la interna prescindiendo de la observancia de la normativa de contratación, implica una seria disyuntiva, con impactos no deseados en otros ámbitos, que se analizarán posteriormente en el presente artículo.

De esta forma, en la Exposición de Motivos de la Directiva 2014/24, en el considerando 31 reconoce esta dicotomía entre contratación-encargos al señalar resaltando la inseguridad jurídica con la que tradicionalmente se habían encontrado los órganos gestores y de control:

“Existe una considerable inseguridad jurídica en cuanto a la medida en que los contratos celebrados entre entidades del sector público deben estar regulados por las normas de contratación pública. La correspondiente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha sido objeto de diferentes interpretaciones por parte de los distintos Estados miembros e incluso por los distintos poderes adjudicadores. Por tanto, hace falta precisar en qué casos los contratos celebrados en el sector público no están sujetos a la aplicación de las normas de contratación pública.

Esta precisión debe guiarse por los principios establecidos en la correspondiente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El hecho de que las dos partes de un acuerdo sean poderes públicos no excluye por sí mismo la aplicación de las normas de contratación. No obstante, la aplicación de las normas de contratación pública no debe interferir con la libertad de los poderes públicos para ejercer las funciones de servicio público que le han sido conferidas utilizando sus propios recursos, lo cual incluye la posibilidad de cooperación con otros poderes públicos.

¹ Entre otras:

Decisión nº 44/23/COL, de 8 de marzo de 2023, por la que se incoa una investigación formal sobre presuntas ayudas estatales en favor de Farice.

Decisión nº 85/19/COL, de 4 de diciembre de 2019, relativa a la apertura de una investigación formal sobre una posible ayuda estatal concedida a Remiks Group en relación con servicios de tratamiento de residuos.

Es preciso asegurar que la cooperación entre entidades públicas exentas no acabe falseando la competencia con respecto a los operadores económicos privados, hasta el punto de situar a un proveedor de servicios privado en una posición de ventaja respecto de sus competidores.”

Resulta mucho más clara la no sujeción a las directivas de contratación en materia de contratos de concesión, tal y como afirma el Considerando 32 de la Directiva 23/2014:

“En algunos casos, un poder adjudicador dado o una entidad adjudicadora dada que sea una autoridad estatal, regional o local o un organismo de Derecho público, o una asociación de estos, puede ser la única fuente de un servicio dado, para cuya prestación gozan de un derecho exclusivo con arreglo a normas, reglamentos o disposiciones administrativas que se hayan publicado y sean compatibles con el TFUE. Debe aclararse que en tales situaciones dicho poder adjudicador o entidad adjudicadora, o una asociación de estos, podrá adjudicar concesiones a tales organismos sin que se aplique la presente Directiva.”

Esta previsión de la exclusión de procedimientos competitivos se concreta en el artículo 12 de la Directiva 24/2014, bajo la rúbrica “*Contratos públicos entre entidades del sector público*”², así como en el artículo 17 de la Directiva 23/2014, referido las concesiones entre entidades del sector público³.

² Artículo 12 Contratos públicos entre entidades del sector público

“1. Un contrato adjudicado por un poder adjudicador a otra persona jurídica de Derecho público o privado quedará excluido del ámbito de aplicación de la presente Directiva si se cumplen todas y cada una de las condiciones siguientes:

- a) que el poder adjudicador ejerza sobre la persona jurídica de que se trate un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios;*
- b) que más del 80 % de las actividades de esa persona jurídica se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido confiados por el poder adjudicador que la controla o por otras personas jurídicas controladas por dicho poder adjudicador; y*
- c) que no exista participación directa de capital privado en la persona jurídica controlada, con la excepción de las formas de participación de capital privado sin capacidad de control mayoritario ni minoritario que estén impuestas por las disposiciones legales nacionales, de conformidad con los Tratados, y que no ejerzan una influencia decisiva sobre la persona jurídica controlada.*

Se considerará que un poder adjudicador ejerce sobre una persona jurídica un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios, a efectos del párrafo primero, letra a), cuando ejerza una influencia decisiva sobre objetivos estratégicos y decisiones significativas de la persona jurídica controlada. Dicho control podrá ser ejercido también por otra persona jurídica, que sea a su vez controlada del mismo modo por el poder adjudicador”.

³ Artículo 17 Concesiones entre entidades del sector público

“1. Las concesiones adjudicadas por un poder adjudicador o una entidad adjudicadora contemplados en el artículo 7, apartado 1, letra a), a otra persona jurídica de Derecho privado o de Derecho público no entrarán en el ámbito de aplicación de la presente Directiva cuando concurren todas las condiciones siguientes:

- a) que dicho poder adjudicador o entidad adjudicadora ejerza sobre la persona jurídica un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios, y*

En ambos casos se concretan los requisitos de control análogo, de actividad y de exclusión total de la participación en el capital privado de la persona jurídica controlada – ya sea entidad de derecho público o privado-, con excepción de aquellas participaciones sin capacidad de control que provengan de disposiciones legales nacionales y europeas.

No obstante, la normativa interna nacional, en el artículo 32 LCSP, es mucho más restrictiva que la propia directiva, puesto que restringe la posibilidad de acudir a la figura de los encargos a medios propios respecto de aquellos entes que sean exclusivamente entidades de derecho privado, de forma que quedarían vetados para esa vía aquellas entidades de derecho público, como podrían ser organismos autónomos, entidades públicas empresariales, entre otras.

Esta sistematización de los encargos a medios propios personificados pretende codificar la jurisprudencia comunitaria la célebre Sentencia del TJUE de 18 de noviembre de 1999 (Asunto C-107/98, «Sentencia Teckal»), dando plena cobertura legal e incorporando en el articulado de las nuevas directivas de contratación la figura del fenómeno denominado como *in-house providing*. En concreto, esta sentencia delimita la posibilidad que tienen los órganos de contratación de que una obra, servicio o suministro pueda ser satisfecha la necesidad pública a través de un mecanismo interno de provisión, excluyéndolos de la aplicación directa de las directivas de contratación, proporcionando suficiente seguridad jurídica al codificar, precisar y plasmar la adjudicación directa de contratos públicos excluidos de licitación, reconociéndose que esta era la voluntad del legislador (Sambre Biesme 2022, y Rhenus veniro, C-253/18, de 8 de mayo de 2019).

Por otro lado, resulta interesante la matización que realizaba el TJUE en Sentencia Asunto C-573/07, Sea SRL contra Comune di Ponte Nossa, al establecer que no existe obligación de acudir a una licitación cuando puede adjudicarse un contrato a una entidad dependiente sobre la que se ejerza un control análogo, aunque esta cobertura legal no implica que suponga una cláusula de salvaguarda para omitir los principios de igualdad de trato, no discriminación por razón de la nacionalidad y la debida transparencia que debe inspirar la contratación:

-
- b) *que más del 80 % de las actividades de esa persona jurídica se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido encomendados por el poder adjudicador o entidad adjudicadora que la controla o por otras personas jurídicas controladas por dicho poder adjudicador o entidad adjudicadora, y*
 - c) *que no exista participación directa de capital privado en la persona jurídica controlada, con la excepción de las formas de participación de capital privado sin capacidad de control mayoritario ni minoritario que estén impuestas por las disposiciones de la legislación nacional, de conformidad con los Tratados, y que no ejerzan una influencia decisiva sobre la persona jurídica controlada”.*

“La aplicación de las normas de contratación pública no debe interferir con la libertad de los poderes públicos para ejercer las funciones de servicio público que le han sido conferidas utilizando sus propios recursos, lo cual incluye la posibilidad de cooperación con otros poderes públicos.

Es preciso asegurar que la cooperación entre entidades públicas exentas no acabe falseando la competencia con respecto a los operadores económicos privados, hasta el punto de situar a un proveedor de servicios privado en una posición de ventaja respecto de sus competidores”.

Particularmente, se debe tener especial observancia del vigente artículo 49 del TFUE⁴, respecto de la libertad de establecimiento; y del artículo 56 TFUE⁵, correspondiente a la prohibición expresa a las restricciones a la libre prestación de servicios intra nacionales de Estados Miembros.

No obstante, la excepción a la aplicación de los principios generales que deben inspirar la contratación pública ha sido declarada conforme a Derecho Comunitario, sin que esto implique vulneración -a priori- de las libertades anteriormente referenciadas, tal y como refleja la muy reciente Sambre Biesme 2022, y Rhenus veniro, C-253/18, de 8 de mayo de 2019; y Commune de Farciennes, C-384/21, de 22 de diciembre de 2022).

Lo que viene a recalcar la jurisprudencia europea es el carácter limitativo de la exclusión de los principios que deben regir la licitación pública si se emplean medios internos controlados por uno o varios poderes conjuntamente, pero no se excluye, salvo prohibición expresa de la normativa nacional, de acudir a dichos entes a licitaciones.

También afirma que *“nada se opone a que una autoridad pública realice las tareas de interés público que le corresponden con sus propios medios, administrativos, técnicos y*

4 Artículo 49 TFUE

“En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro.

Dicha prohibición se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro.

La libertad de establecimiento comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades, tal como se definen en el párrafo segundo del artículo 54, en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales, sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo a los capitales”.

5 Artículo 56 TFUE

“En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación”.

de cualquier otro tipo, sin verse obligada a recurrir a entidades externas y ajenas a sus servicios”, pudiendo llevarse a cabo en colaboración con otras entidades pertenecientes al sector público.

Se trata de una delimitación cerrada y restrictiva de los requisitos para poder excluir contratos de licitación y encomendárselos a un medio propio; haciendo referencia a que la carga de la prueba, que podríamos entender como justificación suficientemente motivada de que concurren los requisitos para poder sustraer de la libre competencia, y así excepcionar los principios generales de contratación pública le corresponde al órgano gestor. Del análisis literal parece que en ocasiones el TJUE señala que los encargos deberían tener carácter excepcional, a pesar de la confirmada cobertura legal al margen de maniobra que asiste al órgano de contratación en relación a la posibilidad de prescindir de la aplicación de las referenciadas directivas de contratación.

3. In-house providing en el Derecho Nacional

La trasposición a nuestro ordenamiento interno de la figura de los encargos a medios propios personificados tiene su reflejo en el artículo 32 de la Ley 9/2017, si bien con algunos requisitos adicionales respecto las previsiones iniciales recogidas en las Directivas de contratación. En particular, resulta más restrictiva en cuanto a sólo permitir a los encargos a entidades de derecho privado, como sociedades mercantiles, fundaciones públicas, entre otras; siempre que reúnan los requisitos de participación íntegra de Administraciones Públicas. Se entiende que quedan excluidas las entidades de derecho público a pesar de que dicha previsión la recoja la propia Directiva 2024/24/UE en el artículo 12.1.

Por otro lado, a efectos de lograr un reequilibrio entre prestación contractual y compensación económica, se fija la retribución de los encargos a través de una tarifa previamente fijada en conjunto para el medio propio personificado⁶, que refleje el coste

⁶ Artículo 32.4, *in fine*, LCSP:

“La compensación se establecerá, por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que depende el medio propio personificado para las actividades objeto de encargo realizadas por el medio propio directamente y, en la forma que reglamentariamente se determine, atendiendo al coste efectivo soportado por el medio propio para las actividades objeto del encargo que se subcontraten con empresarios particulares en los casos en que este coste sea inferior al resultante de aplicar las tarifas a las actividades subcontratadas.

Dichas tarifas se calcularán de manera que representen los costes reales de realización de las unidades producidas directamente por el medio propio”.

efectivo soportado. Sin embargo, resulta paradójica la limitación que realiza el artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en cuanto a la declaración de un medio como propio o servicio técnico.

En este sentido, la redacción vigente, respecto de la consideración del medio como propio, señala que para que este pueda adquirir tal condición se deben cumplir razones de eficiencia, sostenibilidad y eficacia desde una óptica económica; o bien que se justifique dicho medio propio personificado o servicio técnico en razones de seguridad pública o de urgencia, tal y como se refleja en el artículo 86.3 de la Ley 40/2015⁷.

No obstante, de una interpretación integradora del articulado anterior se debe inferir que dichas razones reforzadas de idoneidad, urgencia y/o eficiencia, entre otras, aplican respecto de la declaración de un medio como propio, y no tanto de cada uno de los encargos realizados a los mismos. Si bien, de un análisis crítico de la redacción vigente, debe entenderse como una opción más eficiente desde un punto de vista agregado de los encargos encomendados, carecería de sentido que ninguno de ellas cumpliera dichos requisitos de oportunidad económica, ya que el impacto agregado tampoco lo sería.

Por ello, el artículo 86.3 de la precitada norma remita al control de eficacia que deba realizar el órgano u órganos de los que depende. Sin embargo, dicho control podría también verse reforzado por la novedosa entidad jurídica de la supervisión continua prevista, para el ámbito de la Administración General del Estado⁸, a la que se hará especial referencia en el apartado siguiente del presente estudio.

Este precepto no se declara como básico en la Disposición Final Decimocuarta de la Ley 40/2015. En respuesta, diversas Comunidades Autónomas han aprobado normativa propia recogiendo, en términos prácticamente idénticos, dicha figura en su

⁷ Artículo 84.2 Ley 40/2015

“Tendrán la consideración de medio propio y servicio técnico cuando se acredite que, además de disponer de medios suficientes e idóneos para realizar prestaciones en el sector de actividad que se corresponda con su objeto social, de acuerdo con su norma o acuerdo de creación, se dé alguna de las circunstancias siguientes:

- a) *Sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulta sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica.*
- b) *Resulte necesario por razones de seguridad pública o de urgencia en la necesidad de disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico.*

Formará parte del control de eficacia de los medios propios y servicios técnicos la comprobación de la concurrencia de los mencionados requisitos.

En la denominación de las entidades integrantes del sector público institucional que tengan la condición de medio propio deberá figurar necesariamente la indicación “Medio Propio” o su abreviatura “M.P.”

⁸ Artículo 85 de la Ley 40/2015.

ordenamiento de ámbito autonómico, lo que implica *de facto* una extensión de dicha modalidad de control al resto de Administraciones Públicas españolas.

Por último, con el fin de contribuir a la seguridad jurídica mencionada se debe hacer a la relativamente reciente Circular conjunta, de 16 de mayo de 2023, de la Abogacía General del Estado y de la IGAE sobre criterios para el cálculo del cómputo del requisito de actividad exigido en el artículo 32 LCSP. Esta disposición aborda pautas y orientaciones que permiten matizar cierto vacío normativo que existe ante la ausencia de desarrollo reglamentario en relación con el cálculo del indicador de actividad.

En particular, el artículo 32.2.b) LCSP refiere como indicadores, entre otros, al volumen global de negocios, gastos efectivamente soportados y otros indicadores alternativos que cumplan el criterio de fiabilidad. La referida circular delimita que en caso de falta de datos suficientes referido al horizonte temporal de tres periodos inmediatamente anteriores, puede recurrirse a la utilización de proyecciones de negocio como variable proxy del nivel de actividad, señalando, además que la interpretación de los indicadores válidos debe entenderse de forma restrictiva rigiendo la premisa de que los mismos deban figurar en soporte o registro contable adecuados, recayendo la justificación de su cumplimiento en quien desee beneficiarse de ellos.

4. Modalidades de Control Interno

El control interno legalmente atribuido a la Intervención es crucial para la Administración Pública de nuestro país. Dado que España es un estado fuertemente descentralizado, los términos de la intervención han de entenderse referidos no solo a la Administración General del Estado, sino también a las intervenciones autonómicas y locales.

En la regulación vigente respecto del control interno de los encargos a medios propios, se diferencian dos momentos fundamentales. El primero es la emisión del informe previsto en el artículo 86.3 de la Ley 40/2015, preceptivo y que debe realizarse antes de la declaración de un ente como medio propio. Esta previsión normativa estatal tiene también su reflejo en la práctica totalidad de las diferentes legislaciones autonómicas.

Este primer nivel de control tiene como objetivo verificar la idoneidad del ente para ser declarado como medio propio, así como constatar la existencia de razones de eficiencia o de especial urgencia.

La justificación de la mayor eficiencia del aprovisionamiento público a través del medio propio debe realizarse mediante informes y estudios de mercado por el órgano gestor,

demostrando que esta provisión es más rentable a través de entidades internas. Es fundamental que el expediente administrativo contenga estudios e informes que acrediten estas circunstancias.

Según se desprende de la literalidad de la norma, no parece necesario justificar la mayor eficiencia en cada uno de los encargos realizados. Es esencial resaltar que, para mantener la condición de medio propio, es indispensable cumplir con el porcentaje de actividad fijado en un 80% de facturación. Por lo tanto, se debe analizar globalmente la oportunidad de mejora que promueve dicho medio. Sin embargo, cabe cuestionar si esto es realmente factible, dado que muchos encargos tienen un objeto y una retribución vía tarifa similares, dificultando sostener que el medio propio sea globalmente más eficiente si cada encargo individual no lo es.

En este contexto, las diferentes intervenciones pueden identificar el riesgo de un uso inadecuado de esta figura jurídica. Una medida garantista, tendente a minimizar la posible distorsión del mercado, sería recomendar la inclusión en cada expediente de gasto de un estudio que sustente y motive de manera suficiente la elección de este mecanismo de provisión.

El segundo momento crucial se refiere a la urgencia en satisfacer una necesidad pública. Esta normativa actúa como una cláusula de cierre, proporcionando cobertura legal al uso de la figura del encargo, aunque sin una mayor concreción en estos conceptos jurídicos indeterminados.

Una vez que un ente ha sido declarado como medio propio o servicio técnico, cada encargo efectuado debe someterse a control interno, comenzando por la función interventora. Es importante destacar que el papel de la intervención respecto a la emisión de informes fiscales en la fase de autorización y disposición de gasto debe abordarse desde una perspectiva multinivel. Esto implica asumir la existencia de Administraciones Públicas descentralizadas, con competencias normativas y peculiaridades regulatorias, incrementando la dificultad de establecer patrones comunes en los diferentes ámbitos señalados.

El sometimiento de los expedientes de gasto a fiscalización previa se realiza tanto en el ámbito de la Administración General del Estado como en las Comunidades Autónomas, es decir, bajo la modalidad de fiscalización limitada previa, es decir, a través del régimen especial de requisitos básicos. Este procedimiento también es aplicable a la Administración Local, conforme a las previsiones del Real Decreto 424/2017, que regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

En la modalidad de control financiero, el interventor dispone de una mayor libertad, siempre respetando la delimitación del objeto y alcance fijado en el escrito de inicio. Esta modalidad le permite examinar aspectos no cubiertos en la fiscalización limitada previa, facilitando un análisis más profundo sobre la eficiencia, la utilización óptima de los recursos públicos y el impacto en las distorsiones del mercado.

Resulta especialmente relevante incorporar la supervisión continua, atribuida a la Intervención por el artículo 85.3 de la Ley 40/2015 y la legislación autonómica correspondiente, reflejada en sus leyes de Hacienda Autonómica o de Finanzas. Esta supervisión continua define el alcance de los mecanismos de control, enfocándose en: “la subsistencia de las circunstancias que justificaron la creación del ente, su sostenibilidad financiera y la concurrencia de causas de disolución previstas en la ley, como el incumplimiento de los fines que justificaron su creación o que su subsistencia no sea el medio más idóneo para lograrlos”.⁹

Este enfoque relaciona el control interno con los principios establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, incluyendo los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos y responsabilidad.

Un análisis crítico revela una posible contradicción en la normativa estatal respecto a la jurisprudencia comunitaria, permitiendo la autoprovisión de bienes y servicios mediante licitación o contratación *in-house*, mientras exige sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria conforme al artículo 31.2 de la Constitución Española (CE), a través de una asignación óptima de recursos.

El ahorro potencial derivado de las licitaciones no se lograría con encargos a medios propios, por lo que esta figura debería considerarse como último recurso, justificada amplia y suficientemente por el órgano gestor. Esto potenciaría la seguridad jurídica, ya que la Ley 9/2017 habilita a potenciales licitadores a interponer un recurso especial en materia de contratación en los casos tasados del artículo 44.2.e) de la LCSP, cuando estos no cumplan los requisitos legales, aunque la ley no especifica si se refiere a cualquier infracción del ordenamiento jurídico que tenga carácter invalidante.

La motivación necesaria del acto de adjudicación y formalización del encargo debe ser exhaustiva, junto con el resto del contenido del expediente administrativo, para cumplir con la prohibición de arbitrariedad consagrada en el artículo 9.3 CE, así como lo previsto

⁹ Remisión de contenido al artículo 85.3 Ley40/2015.

en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas, evitando así cualquier indefensión del administrado.

No debe pasarse por alto la oportunidad de mencionar, aunque sea brevemente, la Nota Técnica de la Oficina Nacional de Auditoría 1/2021 sobre la Consideración de la Condición de Medio Propio en la Auditoría de Cuentas. Esta nota destaca el mandato que tienen los auditores de verificar, a posteriori, que el ente sigue cumpliendo los requisitos para ser considerado como medio propio, evaluando tanto el nivel de actividad como la constancia en el informe de auditoría y la memoria.

Además, es crucial abordar el control de la fijación de las tarifas, que deben ser actualizables en función de la evolución de los costes efectivamente soportados por el medio propio. Estas actualizaciones pueden deberse a factores externos como la inflación o a cambios normativos. Es esencial que estas modificaciones no resulten en una sobre financiación que provoque un sobrecoste significativo, ni en una falta de equilibrio económico que desestabilice las cuentas anuales de la entidad.

En este contexto, nos encontramos con un enfoque de control en diferentes intervalos temporales de la ejecución presupuestaria de los encargos a medios propios, así como de las situaciones que motivaron la declaración de dicho ente como medio propio. Cabe señalar la derogación del artículo 32.5 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), que permitía la pérdida de la condición de medio propio a los entes en caso de incumplimiento de los requisitos legales, impidiendo nuevos encargos. Actualmente, la normativa guarda silencio respecto a la reacción del ordenamiento jurídico ante este incumplimiento, lo cual requiere una atención particular por parte de los auditores para asegurar la correcta aplicación y cumplimiento de la ley.

Actualmente, la normativa no permite paralizar un expediente administrativo por causa de reparo, ya que no existe una cobertura legal que lo ampare. Esto presenta un desafío significativo para garantizar la libre concurrencia y la transparencia en los procedimientos administrativos. Sin embargo, hay mecanismos que podrían minimizar este problema.

En primer lugar, se podría fortalecer el control previo mediante la implementación de auditorías internas más rigurosas antes de la adjudicación de contratos y encargos a medios propios. Además, la recopilación y difusión de guías de buenas prácticas ayudaría a estandarizar y mejorar los procedimientos administrativos.

El control posterior, aunque importante, tiene una capacidad limitada para enmendar actuaciones pasadas. Su principal función es la revisión y evaluación de los procesos

ya concluidos, lo cual es crucial para detectar errores y prevenir futuras irregularidades, pero no puede retroceder en el tiempo para corregir decisiones ya ejecutadas.

Para abordar estas limitaciones, es necesario reformar el régimen de control interno. Una reforma integral debería incluir la introducción de mecanismos que permitan paralizar o suspender procedimientos administrativos cuando se detecten irregularidades graves. Además, se debería promover una mayor transparencia y rendición de cuentas, estableciendo sanciones claras para los incumplimientos de la normativa.

En resumen, mejorar el marco regulatorio y los procedimientos internos es esencial para garantizar que los actos administrativos se realicen de manera eficiente, transparente y justa, minimizando la posibilidad de causar indefensión a los administrados y asegurando el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

5. Análisis de impacto económico

5.1 Metodología y datos

Esta sección tiene como objetivo cuantificar el impacto que tienen los encargos a medios propios diferenciando por tipo de Administración en los ejercicios presupuestarios de 2022, 2023 y primer semestre de 2024¹⁰.

Para ello, se utilizan los datos abiertos disponibles en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACE), para aquellas Administraciones Públicas que tienen alojado su Perfil del Contratante en el mismo¹¹; completando con los datos de aquellas otras Comunidades Autónomas que no lo tienen¹². Esto ha incrementado notablemente la búsqueda y tratamiento de los datos para su agregación conjunta. Se confía en la

¹⁰ Se han elegido estos periodos por ser para los que hay datos desagregados disponibles en la Plataforma de Contratación del Sector Público a fecha de elaboración de los cálculos recogidos en el presente trabajo de investigación.

¹¹ En concreto, la Administración General del Estado, Entidades Locales y otras entidades que engloban, entre otras, al sector público empresarial, fundacional, etc.; así como las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Canarias, Castilla y León, Castilla la Mancha, Extremadura, Murcia, Comunidad Valenciana y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

¹² La Rioja, Comunidad de Madrid, Andalucía, Galicia, Cataluña, País Vasco y Comunidad Foral de Navarra.

calidad del dato suministrado por los diferentes portales en abierto, presumiendo su exactitud, veracidad y fiabilidad.

Los datos abiertos computados incluyen encargos a medios propios y licitaciones (excluyendo la contratación menor) disponibles en formato *.atom*. Debido a la imposibilidad de tratar estos datos en dicho formato, se han reconvertido a *.csv* para su gestión masiva e introducción de filtros que habilitan su agregación por ejercicio presupuestario, tipo de administración, presupuesto de contrato, importe de adjudicación, entre otros. Además, se han sometido a pruebas de cribado para detectar posibles duplicidades de encargos/licitaciones, eliminando los duplicados de la base de datos definitiva utilizada en este estudio.

Los hallazgos y evidencias derivan del análisis de 9,778 encargos efectuados a medios propios por todos los entes del Sector Público, tanto de la Administración Central como de las Administraciones descentralizadas de los subniveles autonómico y local. También se han computado los encargos de "Otras entidades del Sector Público". Asimismo, se analizaron 563,365 licitaciones efectuadas en los ejercicios 2022, 2023 y hasta el 14 de julio de 2024, fecha límite elegida como consecuencia del plazo para la presentación de este trabajo de investigación.

Cada una de las más de 573,143 referencias incluía metadatos asociados, sumando más de 14,000,000 de entradas de información. Se seleccionaron aquellos metadatos imprescindibles para cuantificar el impacto de los encargos en la economía, descartando información no relevante. Además de la eliminación de duplicidades, se rastrearon entradas incompletas estableciendo reglas de asignación por tipo de Administración y territorio, cruzando datos complementarios proporcionados por la Plataforma en el fichero *.atom*. Este proceso implicó un arduo trabajo de programación y filtrado para minimizar posibles errores en la información existente.

El objetivo último es sintetizar al máximo la información extraída y presentar la interpretación y conclusiones en los apartados sucesivos de este estudio. Se excluyeron del cómputo las prórrogas de encargos de ejercicios anteriores y aquellos sin impacto económico directo en el ejercicio presupuestario analizado.

5.2 Resultados

El tratamiento del número de encargos, así como el importe agregado de los mismos derivado de su retribución, se sintetiza en los siguientes gráficos, desagregando por

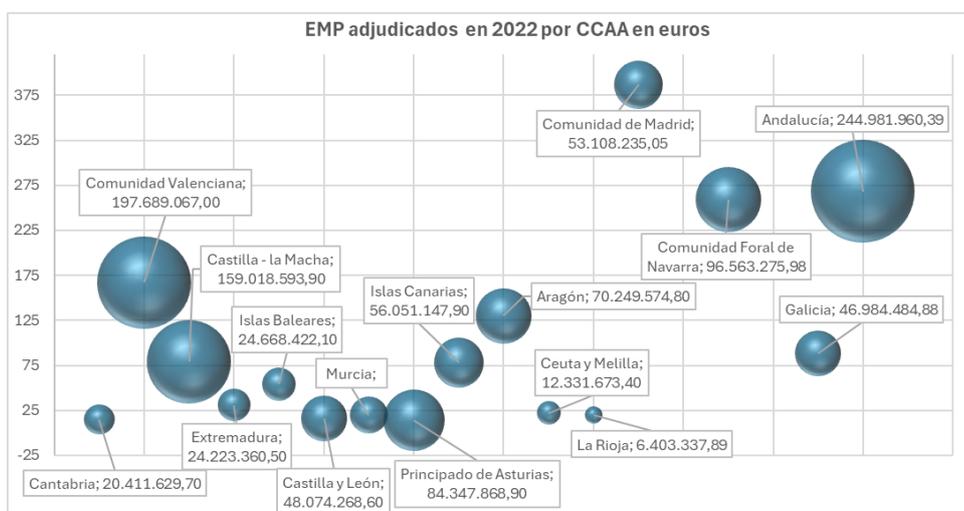
Comunidades Autónomas y mostrando su evolución a lo largo de los diferentes ejercicios presupuestarios. Andalucía, Cataluña, la Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha son las que reflejan un mayor volumen de adjudicación de encargos a medios propios en términos absolutos.

Tipo de Administración	Nº de encargos			Importe agregado (€)		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Administración General del Estado	1172	941	479	2.179.403.573,00	1.325.025.244,10	1.140.852.801,90
Comunidades Autónomas	1648	459	227	1.176.203.055,09	212.689.597,10	181.448.153,40
Entidades Locales	494	595	398	320.146.712,50	661.882.254,90	914.204.803,40
Otras entidades del Sector Público	828	1689	1042	767.080.245,90	1.441.409.863,36	669.998.591,21

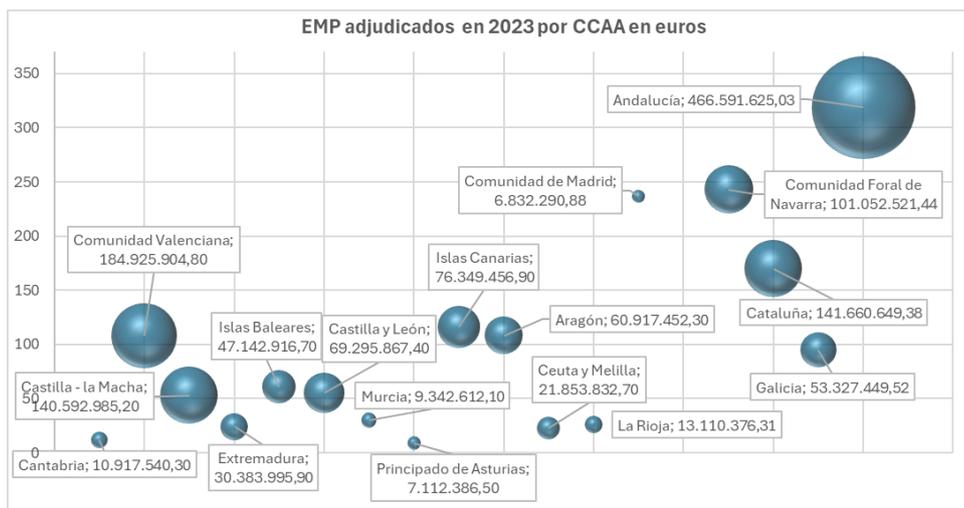
Fuente: Elaboración propia.

Tipo de Administración	Importe medio EMP		
	2022	2023	2024
Administración General del Estado	1.859.559,36	1.408.103,34	2.381.738,63
Comunidades Autónomas	713.715,45	463.376,03	799.331,07
Entidades Locales	648.070,27	1.112.407,15	2.296.996,99
Otras entidades del Sector Público	926.425,42	853.410,22	642.992,89

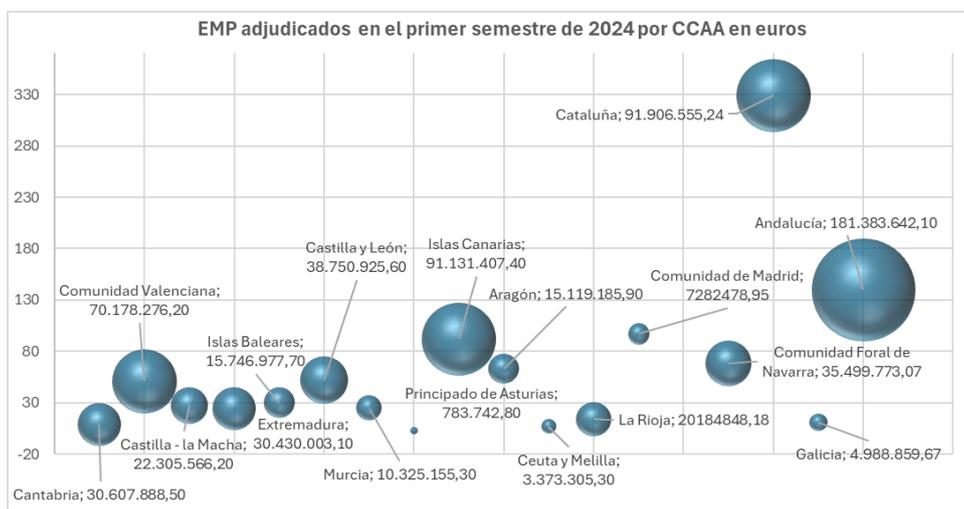
Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

En el extremo opuesto, en el ejercicio 2022, se sitúan La Rioja, Cantabria y Extremadura; sin embargo, en 2023, dichas posiciones son ocupadas por Asturias, Galicia y Murcia. Este es un primer resultado en el que se aprecia variabilidad entre anualidades en cuanto al mayor o menor recurso a la figura jurídica del encargo.

Por otro lado, resulta de especial interés homogeneizar resultados entre territorios y Administraciones Públicas españolas, y para ello se tomará como enfoque el impacto que, en términos relativos, tienen los encargos sobre el total de riqueza de cada Comunidad Autónoma. Esto permitiría poder extraer conclusiones comparables con un alto grado de fiabilidad.

La construcción de dichos índices se sintetiza en el siguiente mapa dinámico, sin perjuicio de que los datos concretos puedan consultarse en el correspondiente Anexo. De los resultados se obtienen importantes conclusiones. La primera de ellas permite afirmar que existe una evidente disparidad territorial en cuanto al impacto económico que tienen sobre la riqueza de cada Comunidad, suponiendo un porcentaje más elevado en las Comunidades de Navarra y Castilla-La Mancha en los dos años analizados; mientras que se aprecia claramente el menor peso relativo que los mismos tienen en la Comunidad de Madrid y en la Región de Murcia.

Importancia Relativa de los EMP sobre el PIB en 2022 por territorios



Importancia Relativa de los EMP sobre el PIB en 2023 por territorios



Fuente: Elaboración propia.

A efectos de complementar los resultados anteriores resulta de especial trascendencia, desde un enfoque económico, comparar qué proporción existe encargos/contratos públicos, con el objetivo último de poder cuantificar aquellas prestaciones que, pudiendo en gran medida ser objeto de licitación en caso de existencia de mercado para ello, son objeto de exclusión de la normativa de contratos.

Uno de los principales resultados relevantes permite afirmar la asimetría en la contratación por territorios. En concreto, en torno al diez por ciento de las licitaciones se excluyen de la aplicación de los principios generales de contratación en Castilla-La Mancha, Asturias y Aragón, en 2022; y amplificándose el impacto en 2023 a Castilla y León, Castilla-La Mancha, La Rioja, Comunidad Valenciana e Islas Baleares; lo que denota un impacto más que relevante en el tejido productivo no sólo del territorio, sino de potenciales licitadoras que se presentarían a los procesos de contratación en caso de aplicación de la normativa contractual.

A continuación, como muestra comparativa se refleja el peso que tiene la contratación pública, en términos del importe de licitaciones respecto del PIB por regiones, que puede ser tenido en cuenta como proxy del nivel de inversión pública por territorio. En este caso, destacan la Comunidad Valenciana y de Andalucía¹³.

Desde un enfoque agregado, se observa una ralentización de la contratación pública, en términos de peso sobre el PIB, en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, con la excepción de Aragón y las Islas Baleares. Esto podría ser consecuencia del ciclo electoral de 2023, como hecho diferencial respecto del año precedente, pudiendo afectar al ritmo de ejecución presupuestaria en materia de inversiones.

Igualmente, se observa que la licitación pública supone un fenómeno de gran importancia en materia de impacto sobre la riqueza, llegando a representar cerca del 8,02% en Aragón, en 2023; y el 13.43% en la Comunidad Valenciana, en 2022. Alcanzando la media nacional de las adjudicaciones de contratos públicos, del conjunto del Sector Público Español, esto es, Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Otras entidades del Sector Público, el 14.64% y el 9,59% respecto del total del PIB de 2022 y 2023, respectivamente.¹⁴

¹³ Para mayor detalle de los importes, se pueden consultar las tablas de datos de las que traen causa los mapas interactivos.

¹⁴ A fecha de presentación de este estudio no se ha publicado el importe del PIB definitivo para el año 2023, por lo que se ha aplicado a los importes de 2022, la tasa de crecimiento agregado del PIB del conjunto del Estado, fijado en un 2,5%, lo que debe tomarse en consideración a efectos de la interpretación de resultados de 2023 en materia de licitaciones, sin que, a juicio de la autoría, no suponga modificación relevante de los resultados.

Licitaciones (€) sobre PIB en % en 2022



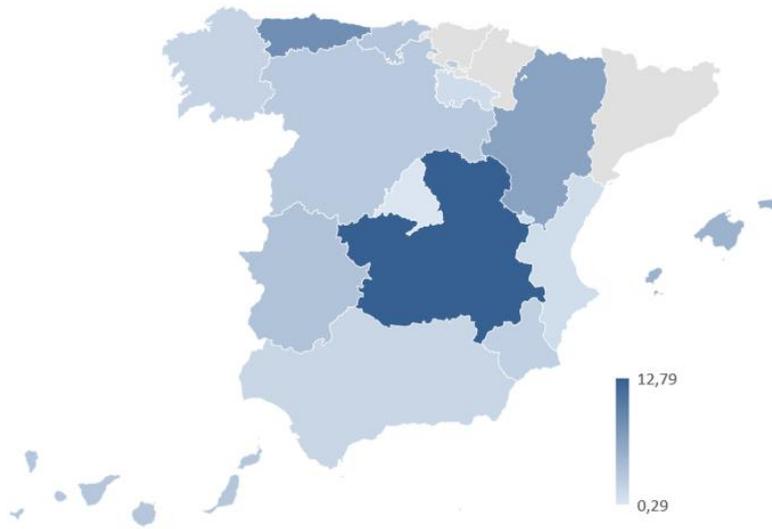
Fuente: Elaboración propia.

Licitaciones (€) sobre PIB en % en 2023



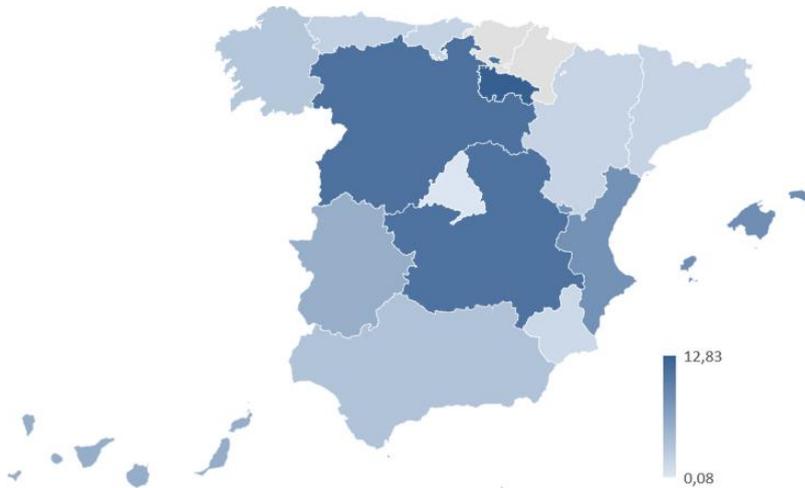
Fuente: Elaboración propia.

Importe en euros EMP sobre licitaciones en 2022 por territorios



Fuente: Elaboración propia.

Importe en euros EMP sobre licitaciones en 2023 por territorios



Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, si efectuamos una comparativa de manera similar a lo previsto en el párrafo anterior, pero en relación con la cuantía de encargos a medio propio, respecto del total, en número, de licitaciones publicadas en los perfiles del contratante de las diferentes CCAA, se observa un comportamiento desigual entre regiones, así como entre ejercicios presupuestarios. Por un lado, destaca la posición de Aragón en la que el número de encargos formalizados respecto del total de licitaciones es superior al 10%;

mientras que, en 2023, dichas cifras se alcanzan por Castilla y León, Aragón, la Rioja y Comunidad Valenciana.

Número de EMP sobre total licitaciones en 2022 por territorios



Fuente: Elaboración propia.

Número de EMP sobre el total de licitaciones en 2023 por territorios



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, la ausencia de licitaciones implica de facto una desigualdad de trato, siendo constatable el impacto en la libre competencia, privando a la propia administración encomendante de los potenciales ahorros derivados de las ofertas realizadas en competencia empresarial; circunstancia que resulta inexistente en el caso de los encargos, al aplicar como retribución del encargo la tarificación de la prestación encomendada.

Por otro lado, sin perjuicio de que, tal y como se ha afirmado en el apartado segundo del presente ensayo, que la doctrina comunitaria afirme que existe plena cobertura legal a la exclusión de las directivas de contratación respecto de la satisfacción de las necesidades públicas a través de medios propios, y que, por tanto, esta circunstancia no supone una vulneración de los principios comunitarios de no discriminación, igualdad de trato, libre circulación, libre concurrencia, entre otros; sí queda acreditado a tenor de los resultados reflejados que es evidente la existencia de un impacto significativo sobre diversos agentes económicos, que debería ser ponderado por los poderes públicos en el caso de que se realice un abuso fraudulento de la figura del encargo como simple vía de huir de la debida aplicación del derecho administrativo.

6. Conclusiones

Para ofrecer una visión clara y estructurada de los resultados obtenidos en este trabajo de investigación, se han sistematizado los hallazgos, recomendaciones y riesgos en puntos concretos. A lo largo del estudio se ha realizado un análisis detallado del marco legal y económico, utilizando técnicas avanzadas de análisis de datos. Esta aproximación permite no solo identificar las principales controversias y desafíos, sino también ofrecer una base objetiva para futuras mejoras en la gestión de los encargos a medios propios. Las principales conclusiones se pueden sintetizar en los siguientes extremos:

- El marco legal actual presenta debilidades que deberían ser abordadas en una reforma que delimite el posible abuso de la figura jurídica de los encargos a medio propio, empleada como vía de “huida del Derecho Administrativo”.
- En este trabajo, empleando técnicas de análisis de datos masivos disponibles en PLACE, y otras plataformas análogas autonómicas, se cuantifica el impacto asimétrico territorial y económico de la contratación *in-house*, así como la repercusión de estos sobre los agentes económicos, así como en el nivel del gasto público.
- La estrategia de análisis ha consistido en la síntesis de resultados de más de 14 millones de entradas de datos, diferenciando por tipo de administración, ejercicio presupuestario e importe de adjudicación, entre otras variables. Además, se

descartó información no relevante y se rastrearon entradas incompletas, estableciendo reglas de asignación por tipo de Administración y territorio.

- Se aborda cómo la sobreutilización de estos métodos impacta en los principios básicos de no discriminación, igualdad de trato y minimización de la distorsión de la libre competencia, fundamentales para el funcionamiento de una economía mixta de mercado.
- El peso de los encargos supone más del 0.4% del PIB español anualmente, superando los 4.000 millones de euros para el conjunto de las AAPP españolas, a los que se les detrae de mecanismos competitivos de licitación. Además, su exclusión, supone la no aplicación de la normativa contractual a cerca del 7% del gasto contractual en términos agregados, y cerca del 5% del número de licitaciones, importes muy significativos en términos absolutos y relativos.
- Existe una evidente disparidad territorial en cuanto al impacto económico de los encargos a medios propios sobre la riqueza de cada Comunidad Autónoma, siendo más elevado en Navarra y Castilla-La Mancha y menor en la Comunidad de Madrid y la Región de Murcia. Además, es significativa la proporción de licitaciones excluidas de la normativa contractual en comunidades como Castilla-La Mancha, Asturias y Aragón.
- La normativa vigente no permite paralizar un expediente administrativo por causa de reparo, lo que presenta para el interventor competente un desafío significativo para garantizar la libre concurrencia y la transparencia en los procedimientos administrativos.
- Es crucial abordar el control de la fijación de tarifas, que deben ser actualizables en función de la evolución de los costes efectivamente soportados por el medio propio, para evitar la sobrefinanciación o el desequilibrio económico, lo que debe ir aparejado a un control concomitante de los entes que recurren a los mismos, así como a una necesaria, suficiente y adecuada motivación de su uso en el expediente de gasto.

Referencias

- Autoridad de Supervisión de la AELC. (2019). Decisión nº 85/19/COL, de 4 de diciembre de 2019, relativa a la apertura de una investigación formal sobre una posible ayuda estatal concedida a Remiks Group en relación con servicios de tratamiento de residuos.
- Autoridad de Supervisión de la AELC. (2023). Decisión nº 44/23/COL, de 8 de marzo de 2023, por la que se incoa una investigación formal sobre presuntas ayudas estatales en favor de Farice.
- Cavallo Perin, R., & Casalini, D. (2009). Control over in-house providing organisations. *Public Procurement Law Review*, 18(5), 227-240.
- *Directiva 2024/23, de 26 de febrero de 2024, relativa a la adjudicación de contratos de concesión*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 94, 125-178.
- *Directiva 24/2024, de 26 de febrero de 2024, relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre los contratos públicos de obras, suministros y servicios*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 94, 1-124.
- Fernández Ramos, S., & Pérez Monguió, J. M. (2022). Los encargos a medios propios: ¿recurso ordinario o excepcional? *Revista General de Derecho Administrativo*.
- *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*. Boletín Oficial del Estado, 236, 89343-89420.
- *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*. Boletín Oficial del Estado, 272, 107714-108007.
- Madrigal Esteban, M. J. (2014). *La contratación doméstica en la nueva Directiva de contratación pública*. Actualidad Jurídica Uría Menéndez, 36, 128-136.
- Marvel, M. K., & Marvel, H. P. (2007). Outsourcing oversight: A comparison of monitoring for in-house and contracted services. *Public Administration Review*, 67(3), 521-530.
- Montes Sebastián, B. Los supuestos de cooperación vertical como excepción en la aplicación de la normativa de contratación pública: los encargos a los medios propios personificados.
- Oficina Nacional de Auditoría. (2021). Nota Técnica 1/2021 sobre la consideración de la condición de medio propio en la auditoría de cuentas. Intervención General de la Administración del Estado.

- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2005). Asunto C-26/03, Stadt Halle y RPL Recyclingpark Lochau GmbH contra Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna. ECLI:EU:C:2005:32.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2007). Asunto C-295/05, Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) contra Transformación Agraria SA (Tragsa) y Administración del Estado. ECLI:EU:C:2007:227.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2008). Asunto C-324/07, Medipac-Kazantzidis AE contra Venizelio y Chania. ECLI:EU:C:2008:392.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2009). Asunto C-573/07, Sea srl contra Comune di Ponte Nossa. ECLI:EU:C:2009:532.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2017). Asunto C-553/15, Domo Sport Srl contra Comune di Ancona. ECLI:EU:C:2017:189.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2022). Asunto C-383/21 y C-384/21, Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband eV contra Volkswagen AG. ECLI:EU:C:2022:284.

ANEXO

2022			
Tipo de Administración	Nº de encargos	Importe agregado (€)	Importe medio EMP
Administración General del Estado	1172	2.179.403.573,00	1.859.559,36
Entidades Locales	494	320.146.712,50	648.070,27
Otras entidades del Sector Público	828	767.080.245,90	926.425,42
Comunidades Autónomas	1648	1.176.203.055,09	713.715,45
<i>Cantabria</i>	15	20.411.629,7	1.360.775,31
<i>Comunidad Valenciana</i>	167	197.689.067,0	1.183.766,87
<i>Castilla - la Mancha</i>	79	159.018.593,9	2.012.893,59
<i>Extremadura</i>	31	24.223.360,5	781.398,73
<i>Islas Baleares</i>	54	24.668.422,1	456.822,63
<i>Castilla y León</i>	16	48.074.268,6	3.004.641,79
<i>Murcia</i>	20	31.096.154,1	1.554.807,71
<i>Principado de Asturias</i>	14	84.347.868,9	6.024.847,78
<i>Islas Canarias</i>	78	56.051.147,9	718.604,46
<i>Aragón</i>	130	70.249.574,8	540.381,34
<i>Ceuta y Melilla</i>	22	12.331.673,4	560.530,61
<i>La Rioja</i>	20,00	6.403.337,9	320.166,89
<i>Comunidad de Madrid</i>	387,00	53.108.235,1	137.230,58
<i>País Vasco</i>	n.d.	n.d.	n.d.
<i>Comunidad Foral de Navarra</i>	259,00	96.563.276,0	372.831,18
<i>Cataluña</i>	n.d.	n.d.	n.d.
<i>Galicia</i>	88,00	46.984.484,9	533.914,60
<i>Andalucía</i>	268,00	244.981.960,4	914.111,79

Fuente: Elaboración propia.

2023			
Tipo de Administración	Nº de encargos	Importe agregado (€)	Importe medio EMP
Administración General del Estado	941	1.325.025.244,10	1.408.103,34
Entidades Locales	459	212.689.597,10	463.376,03
Otras entidades del Sector Público	595	661.882.254,90	1.112.407,15
Comunidades Autónomas	1689	1.441.409.863,36	853.410,22
<i>Cantabria</i>	12	10.917.540,30	909.795,03
<i>Comunidad Valenciana</i>	108	184.925.904,80	1.712.276,90
<i>Castilla - la Mancha</i>	53	140.592.985,20	2.652.697,83
<i>Extremadura</i>	24	30.383.995,90	1.265.999,83
<i>Islas Baleares</i>	61	47.142.916,70	772.834,70
<i>Castilla y León</i>	55	69.295.867,40	1.259.924,86
<i>Murcia</i>	30	9.342.612,10	311.420,40
<i>Principado de Asturias</i>	9	7.112.386,50	790.265,17
<i>Islas Canarias</i>	116	76.349.456,90	658.184,97
<i>Aragón</i>	108	60.917.452,30	564.050,48
<i>Ceuta y Melilla</i>	23	21.853.832,70	950.166,64
<i>La Rioja</i>	26	13.110.376,31	504.245,24
<i>Comunidad de Madrid</i>	237	6.832.290,88	28.828,23
<i>País Vasco</i>	n.d.	n.d.	n.d.
<i>Comunidad Foral de Navarra</i>	243	101.052.521,44	415.854,00
<i>Cataluña</i>	170	141.660.649,38	833.297,94
<i>Galicia</i>	95,00	53.327.449,52	561.341,57
<i>Andalucía</i>	319	466.591.625,03	1.462.669,67

Fuente: Elaboración propia.

2024

Tipo de Administración	Nº de encargos	Importe agregado (€)	Importe medio EMP
Administración General del Estado	479	1.140.852.801,90	2.381.738,63
Entidades Locales	227	181.448.153,40	799.331,07
Otras entidades del Sector Público	398	914.204.803,40	2.296.996,99
Comunidades Autónomas	1042	669.998.591,21	642.992,89
<i>Cantabria</i>	9	30.607.888,50	3.400.876,50
<i>Comunidad Valenciana</i>	51	70.178.276,20	1.376.044,63
<i>Castilla - la Mancha</i>	27	22.305.566,20	826.132,08
<i>Extremadura</i>	24	30.430.003,10	1.267.916,80
<i>Islas Baleares</i>	30	15.746.977,70	524.899,26
<i>Castilla y León</i>	52	38.750.925,60	745.210,11
<i>Murcia</i>	25	10.325.155,30	413.006,21
<i>Principado de Asturias</i>	3	783.742,80	261.247,60
<i>Islas Canarias</i>	92	91.131.407,40	990.558,78
<i>Aragón</i>	63	15.119.185,90	239.987,08
<i>Ceuta y Melilla</i>	7	3.373.305,30	481.900,76
<i>La Rioja</i>	14	20184848,18	1.441.774,87
<i>Comunidad de Madrid</i>	97	7282478,95	75.077,10
<i>País Vasco</i>	n.d.	n.d.	n.d.
<i>Comunidad Foral de Navarra</i>	68	35.499.773,07	522.055,49
<i>Cataluña</i>	329	91.906.555,24	279.351,23
<i>Galicia</i>	11	4.988.859,67	453.532,70
<i>Andalucía</i>	140	181.383.642,10	1.295.597,44

Fuente: Elaboración propia.

EMP (€) sobre PIB en % en 2022	
MEDIA NACIONAL	0,30%
Cantabria	0,13%
Comunidad Valenciana	0,16%
Castilla - la Mancha	0,34%
Extremadura	0,11%
Islas Baleares	0,07%
Castilla y León	0,07%
Murcia	0,09%
Principado de Asturias	0,33%
Islas Canarias	0,11%
Aragón	0,17%
Ceuta y Melilla	0,34%
La Rioja	0,07%
Comunidad de Madrid	0,02%
País Vasco	-
Comunidad Foral de Navarra	0,43%
Cataluña	-
Galicia	0,07%
Andalucía	0,14%

EMP (€) sobre PIB en % en 2023	
MEDIA NACIONAL	0,21%
Cantabria	0,07%
Comunidad Valenciana	0,15%
Castilla - la Mancha	0,30%
Extremadura	0,13%
Islas Baleares	0,13%
Castilla y León	0,11%
Murcia	0,03%
Principado de Asturias	0,03%
Islas Canarias	0,16%
Aragón	0,15%
Ceuta y Melilla	0,60%
La Rioja	0,14%
Comunidad de Madrid	0,00%
País Vasco	-
Comunidad Foral de Navarra	0,45%
Cataluña	-
Galicia	0,08%
Andalucía	0,26%

Fuente: Elaboración propia.

Licitaciones (€) sobre PIB en % en 2022	
MEDIA NACIONAL	14,64%
Cantabria	4,03%
Comunidad Valenciana	13,43%
Castilla - la Mancha	2,66%
Extremadura	3,06%
Islas Baleares	1,43%
Castilla y León	2,62%
Murcia	3,75%
Principado de Asturias	3,91%
Islas Canarias	6,35%
Aragón	2,58%
Ceuta y Melilla	3,28%
La Rioja	5,38%
Comunidad de Madrid	7,09%
País Vasco	2,86%
Comunidad Foral de Navarra	0,77%
Cataluña	3,96%
Galicia	3,26%
Andalucía	7,49%

Licitaciones (€) sobre PIB en % en 2023	
MEDIA NACIONAL	9,59%
<i>Cantabria</i>	<i>3,65%</i>
<i>Comunidad Valenciana</i>	<i>1,77%</i>
<i>Castilla - la Mancha</i>	<i>2,66%</i>
<i>Extremadura</i>	<i>2,46%</i>
<i>Islas Baleares</i>	<i>1,53%</i>
<i>Castilla y León</i>	<i>0,95%</i>
<i>Murcia</i>	<i>1,92%</i>
<i>Principado de Asturias</i>	<i>1,30%</i>
<i>Islas Canarias</i>	<i>2,35%</i>
<i>Aragón</i>	<i>8,02%</i>
<i>Ceuta y Melilla</i>	<i>1,65%</i>
<i>La Rioja</i>	<i>1,05%</i>
<i>Comunidad de Madrid</i>	<i>3,05%</i>
<i>País Vasco</i>	<i>1,49%</i>
<i>Comunidad Foral de Navarra</i>	<i>1,47%</i>
<i>Cataluña</i>	<i>2,90%</i>
<i>Galicia</i>	<i>2,42%</i>
<i>Andalucía</i>	<i>4,46%</i>

Fuente: Elaboración propia.

Tipo de Administración	2022	2023	Porcentaje
ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	37,13	6,72	EMP(€)/Contratos (€)
	16,44	4,41	EMP(nº)/Contratos (nº)
ANDALUCIA	1,82	3,46	EMP(€)/Contratos (€)
	3,00	3,58	EMP(nº)/Contratos (nº)
ARAGON	6,51	1,77	EMP(€)/Contratos (€)
	10,62	7,29	EMP(nº)/Contratos (nº)
ASTURIAS	8,36	2,07	EMP(€)/Contratos (€)
	1,17	1,65	EMP(nº)/Contratos (nº)
BALEARES	5,07	8,45	EMP(€)/Contratos (€)
	3,54	5,32	EMP(nº)/Contratos (nº)
CANARIAS	1,80	6,48	EMP(€)/Contratos (€)
	4,82	5,03	EMP(nº)/Contratos (nº)
CANTABRIA	3,29	1,90	EMP(€)/Contratos (€)
	1,25	0,77	EMP(nº)/Contratos (nº)
CASTILLA-LA MANCHA	12,79	11,03	EMP(€)/Contratos (€)
	3,05	2,35	EMP(nº)/Contratos (nº)
CASTILLA-LEON	2,85	11,09	EMP(€)/Contratos (€)
	0,65	5,54	EMP(nº)/Contratos (nº)
CATALUÑA	nd	1,87	EMP(€)/Contratos (€)
	nd	1,99	EMP(nº)/Contratos (nº)
CEUTA	3,01	12,46	EMP(€)/Contratos (€)
	3,03	4,19	EMP(nº)/Contratos (nº)
EXTREMADURA	3,51	5,35	EMP(€)/Contratos (€)
	2,20	2,88	EMP(nº)/Contratos (nº)
GALICIA	2,07	3,08	EMP(€)/Contratos (€)
	2,81	3,03	EMP(nº)/Contratos (nº)
MADRID	0,29	0,08	EMP(€)/Contratos (€)
	3,20	5,82	EMP(nº)/Contratos (nº)
MURCIA	2,32	1,32	EMP(€)/Contratos (€)
	0,65	3,60	EMP(nº)/Contratos (nº)
NAVARRA	55,85	29,76	EMP(€)/Contratos (€)
	69,81	71,68	EMP(nº)/Contratos (nº)
PAIS VASCO	nd	nd	EMP(€)/Contratos (€)
	nd	nd	EMP(nº)/Contratos (nº)
RIOJA	1,25	12,83	EMP(€)/Contratos (€)
	2,00	8,61	EMP(nº)/Contratos (nº)
VALENCIA	1,16	8,08	EMP(€)/Contratos (€)
	2,81	5,54	EMP(nº)/Contratos (nº)
ENTIDADES LOCALES	0,97	0,60	EMP(€)/Contratos (€)
	0,58	0,59	EMP(nº)/Contratos (nº)
OTRAS ENTIDADES SP	0,94	1,74	EMP(€)/Contratos (€)
	0,97	1,02	EMP(nº)/Contratos (nº)

Fuente: Elaboración propia.