



Informe 8/2026, de 15 de abril, de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, sobre la posibilidad de que los consorcios creen un medio propio para el desarrollo de actividades de interés común de las entidades que los integran o que ellos mismos se constituyan como tales a este efecto; y sobre la necesidad de justificar en cada encargo que el recurso a un medio propio es una opción más eficiente que la contratación pública

Antecedentes

El Ayuntamiento de Morell ha solicitado informe a esta Junta Consultiva de Contratación Pública, por una parte, sobre la posibilidad de que un consorcio cree un medio propio para la gestión compartida de servicios y actividades de interés común de las entidades consorciadas o si debería ser el mismo consorcio un medio propio de éstas; y, por otra parte, sobre si debe justificarse en cada encargo que el recurso a un medio propio es más eficiente que la contratación pública.

En el escrito de petición se indica que el Ayuntamiento ha iniciado la tramitación para incorporarse al Consorcio para la Gestión de la Televisión Digital Terrestre del Camp de Tarragona (TACOALT), el cual, de conformidad con sus estatutos, tiene por objeto gestionar de forma compartida el canal público o programa de televisión local con tecnología digital incluido dentro del canal múltiple correspondiente a la Demarcación de Tarragona y “podrá utilizar cualquiera de las formas de gestión de servicios que prevé la legislación de régimen local” para gestionar los servicios y actividades de interés local o común. Además, se indica que este Consorcio está integrado por diferentes municipios y que creó una entidad pública empresarial, que tiene la consideración de medio propio del Consorcio, para la gestión del canal público de televisión local.

De acuerdo con el artículo 4.5 del Decreto 118/2023, de 27 de junio, por el que se establece la composición y el régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, al escrito de petición se adjunta el informe jurídico de la secretaría del Ayuntamiento, al que se adhirió su intervención, emitido con ocasión de la eventual incorporación de este al Consorcio, en el que se analiza con carácter general la forma de prestación de servicios locales mediante la figura del consorcio y los requisitos que deben concurrir para que, en particular, el TACOALT pueda considerarse medio propio del Ayuntamiento de Morell.

Vistos estos antecedentes, se plantean las siguientes cuestiones:

“¿Puede el Consorcio crear este medio propio para la gestión compartida del canal público o programa de televisión digital local o debería ser el propio Consorcio un medio propio de los entes locales que lo integran de acuerdo con la Disposición adicional novena apartado 3 de la Ley 7/1985 de 2 de abril de Bases del Régimen Local que prohíbe la creación de

sociedades de segundo nivel y al efecto de que todos los municipios puedan tener un control análogo de los servicios prestados?

¿Es necesario justificar en el ámbito municipal que la opción de disponer de un medio propio es más sostenible y eficiente que licitar o disponer de una empresa o sociedad pública? ¿O son los encargos en general al medio propio lo que deben justificarse?”

Consideraciones jurídicas

I. De acuerdo con los artículos 3.1.a y 4.1.d del Decreto 118/2023, de 27 de junio, esta Junta Consultiva informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación pública, le sometan, entre otras, la Administración local de Cataluña y su sector público. Por otra parte, el artículo 11.1.a del mismo Decreto atribuye a la Comisión Permanente la aprobación de los informes sobre las cuestiones relativas a la interpretación de la normativa de contratación pública que le sometan las personas legitimadas.

II. Para iniciar el análisis de la primera cuestión que se plantea, relativa a si un consorcio puede crear un medio propio para desarrollar una actividad o servicio de interés común de las entidades que lo integran o si a este efecto debería ser el propio consorcio un medio propio de estas entidades, conviene recordar que, de acuerdo con el artículo 118 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) – que regula el régimen de los consorcios con carácter básico, de acuerdo con su disposición final decimocuarta–, los consorcios “son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias”, por lo que podrán llevar a cabo, entre otras, “actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos”; y que en unos términos similares se regulan en el artículo 113 de la Ley 26/2010, del 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña.¹

A su vez, el artículo 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), dispone que “la suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” (apartado 2); y que “la constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en

¹ En consonancia, el artículo 87.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone, respecto al ámbito local, que “los municipios tienen derecho a asociarse con otros y a cooperar entre ellos y con otros entes públicos para ejercer sus competencias, así como para ejercer tareas de interés común. A tales efectos, tienen capacidad para establecer convenios y crear y participar en mancomunidades, consorcios y asociaciones y participar, así como adoptar otras formas de actuación conjunta”; y el artículo 269.1 del texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, establece que “el consorcio es una entidad pública de carácter asociativo que puede ser constituida por los entes locales con otras administraciones públicas para finalidades de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que tienen finalidades de interés público concurrentes con las de los entes locales”.

términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos” (apartado 3).²

Así, la figura del consorcio se erige como una fórmula de cooperación entre entidades públicas y con posibilidad de participación de entidades privadas, que puede ser económica, técnica y administrativa, para llevar a cabo determinadas actividades o servicios de interés común de las entidades integrantes, y que solo se reputa válida si su creación permite una asignación más eficiente de los recursos económicos que la que derivaría de la actuación conjunta de las entidades que lo integran mediante la figura del convenio. Al respecto, a la hora de optar por la manera en que las diferentes entidades pueden gestionar o desarrollar las actividades de interés común con sus propios medios –sea, en el supuesto de hecho que se analiza, directamente a través de un consorcio o mediante otra entidad considerada medio propio de este–, cabe recordar que desde la perspectiva de la normativa de contratación pública el ejercicio de la potestad de autoorganización de las administraciones queda al margen, de acuerdo con los artículos 30 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP). Sin embargo, esta exclusión no es absoluta, ya que la utilización de fórmulas de cooperación, tanto horizontal –vehiculada a través de convenios– como vertical –a través de encargos a medios propios personificados–, exige el cumplimiento de los requisitos que las legitiman recogidos en esta normativa, lo que puede condicionar de manera relevante la elección concreta del medio de gestión, sin perjuicio de que esta decisión reste también sometida, entre otras cuestiones, al necesario respeto a los principios de sostenibilidad financiera y de estabilidad presupuestaria.³

De entrada debe apuntarse que, de acuerdo con la normativa de contratación pública y dada la diversidad de relaciones y situaciones que pueden tener cabida en las figuras consorciales, estas podrían calificarse, por sí mismas, como de cooperación horizontal o vertical.⁴ Asimismo, más allá del debate que puede derivar del análisis de la naturaleza de estas entidades como negocio jurídico excluido del ámbito de la contratación pública y del hecho de que la cooperación horizontal en términos de contratación pública no obsta la posibilidad de las entidades participantes de dotarse de una entidad a tal efecto, la

² Esta regulación fue fruto de la reforma operada por el artículo 1.16 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, y fue declarada constitucional por el Tribunal Constitucional en las sentencias [41/2016, de 3 de marzo](#), y [180/2016, de 20 de octubre](#) –esta última señala que si bien se limita la libertad de los entes locales al optar por la fórmula del consorcio porque exige que solo se utilice cuando sea más eficiente y sostenible financieramente que la fórmula convencional, eso no vulnera la autonomía local porque los entes locales todavía tienen amplios márgenes de organización y la restricción responde a principios constitucionales de buena gestión y sostenibilidad financiera.

³ Esta Junta Consultiva ha analizado los sistemas de cooperación horizontal, entre otros, en los informes [23/2024](#), [7/2020](#), [3/2019](#), y [6/2017](#); y los de cooperación vertical, entre otros, en los informes [1/2019](#), [5/2019](#) y [9/2019](#).

⁴ Como señala el Tribunal Supremo (TS) en la [Sentencia 844/2022](#) el “consorcio puede constituir una forma de cooperación horizontal o vertical entre entidades del sector público, dependiendo la concreta modalidad de cooperación de las circunstancias y condiciones que concurran en el convenio que se celebre en dichas entidades públicas”.

delegación o transferencia de competencias a un consorcio por parte de las entidades consorciadas constituye un acto de organización interna que quedaría excluido del ámbito de la normativa de contratación pública, de acuerdo con el artículo 1.6 de la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública (en adelante, Directiva 2014/24/UE).⁵ Así, en caso de atribución competencial, el consorcio ejercería las funciones o competencias públicas atribuidas sin necesidad de tener que constituirse como medio propio de las entidades que lo integran para llevar a cabo dichas funciones.⁶

Sin embargo, además de poder implicar la atribución de competencias locales a un consorcio para que gestione los servicios y lleve a cabo las actividades que se incluyen en su objeto, la cooperación de las entidades consorciadas también puede comportar la actuación del consorcio como medio propio para ejercer las actividades comprendidas en su objeto respecto de las cuales no se le haya atribuido la competencia, así como que el consorcio disponga de un medio propio personificado para desarrollar sus actividades y funciones, siempre que en ambos casos se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 32 de la LCSP, que traspone el artículo 12 de la Directiva 2014/24/UE.

Respecto de estos requisitos que, como se ha dicho, ya han sido analizados por esta Junta Consultiva en varias ocasiones, únicamente conviene destacar ahora que la cooperación vertical requiere que ninguna entidad, sea el medio propio o sea la entidad o las entidades de las que depende, e independientemente de su forma jurídica, tenga participación de capital privado. Además, respecto al requisito del control conjunto análogo, es procedente hacer referencia a los pronunciamientos recientes del Tribunal Supremo en los que se afirma, teniendo en cuenta la jurisprudencia del TJUE, que concurre este control cuando un

⁵ En las [conclusiones de 30 de junio de 2016](#) emitidas en relación con el asunto C-51/15 el abogado general de la Unión Europea precisó que “una transferencia de competencias puede tener lugar en un plano «vertical», cuando se trata de una transferencia del Estado a una entidad territorial de rango inferior” o “también puede situarse en un plano «horizontal», cuando varias entidades territoriales crean una estructura común a la que se atribuyen competencias de otro modo ejercidas por dichas entidades territoriales”; y en las [conclusiones de 29 de enero de 2020](#), relativos al asunto C-796/18, recuerda que “queda fuera de la Directiva 2014/24, aunque no lo mencione de modo expreso su articulado, otro tipo de relaciones interadministrativas, como son las derivadas de una transferencia o delegación de competencias, incluso con la creación de un consorcio de entidades con personalidad jurídica de derecho público. Estas situaciones se reputan, por principio, «ajenas al derecho en materia de contratación pública»”.

⁶ Los requisitos para que una atribución competencial se pueda considerar real y efectiva han sido analizados por esta Junta Consultiva en el [Informe 5/2019](#) –teniendo en cuenta la STJUE de 21 de diciembre de 2016 ([asunto C-51/15](#)), que precisa las condiciones de la atribución competencial hecha a favor de un consorcio alemán–, en el que se señala que una transferencia de competencias efectiva requiere que comprenda tanto las responsabilidades materiales como los poderes inherentes a esta, incluida la autonomía decisoria y financiera, de manera que la entidad receptora ejerza la competencia de manera autónoma y bajo su propia responsabilidad –lo que no excluye que la entidad delegante pueda reservarse determinadas facultades de supervisión mediante órganos de control o coordinación; además, la autonomía de acción de la entidad que recibe la competencia no obsta a que esta pueda revertirse o que pueda ser objeto de nuevas transferencias o redistribuciones posteriores. Sobre la necesaria autonomía decisoria, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha señalado en las sentencias [879/2025](#) y [1431/2024](#) que “el hecho de que la adhesión y la delegación de competencias esté condicionada a que el servicio público transferido sea gestionado por [una sociedad mercantil que es medio propio de un consorcio], sin que el [consorcio] pueda determinar una forma distinta de gestión del servicio, impide que pueda considerarse que el Ayuntamiento (...) haya perdido el control sobre el servicio delegado, lo que determina que no resulte aplicable el artículo 1.6 de la Directiva 2014/24/UE”. Por su parte, ya en el [Informe 10/2010](#) la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado concluye que “la atribución de competencias para la gestión de servicios propios de las entidades locales a un Consorcio creado por varias de ellas para este fin, mediante el acto constitutivo es título suficiente para el ejercicio de las mismas, sin que sea necesario otro acto concreto de encomienda de gestión del mismo”.

conjunto de entidades ejercen, de manera efectiva, real y no meramente formal, una influencia decisiva compartida y sin que ninguno de estas entidades pueda imponer unilateralmente su voluntad, no siendo necesario que cada una de estas tenga participación en el capital o el patrimonio del medio propio, sino que los poderes efectivos de dirección y supervisión pueden ser de otra índole y ejercerse por otras vías. En este sentido, el TS tiene en cuenta las facultades que se derivan de los estatutos o normas de creación del medio propio, como la participación en sus órganos de gobierno o consultivos o la existencia de mecanismos como el derecho de veto de las entidades con representación minoritaria, así como la exigencia de toma conjunta de determinadas decisiones estratégicas.⁷

En este segundo caso, en el que el consorcio se serviría de otra entidad instrumental, que tendría la consideración de medio propio del consorcio, para ejercer las funciones y actividades que le corresponden, se podría dar una fórmula mixta de cooperación, por una parte, una cooperación horizontal entre las entidades que integran el consorcio y, por otra, la cooperación vertical entre el consorcio y la entidad que tiene la consideración de medio propio de este.⁸

Una vez confirmada, de acuerdo con la normativa de contratación pública, la posibilidad de que un consorcio pueda crear un medio propio para el desarrollo de las actividades de interés común de las entidades que lo conforman o que pueda constituirse como tal medio propio respecto de las entidades consorciadas, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en esta normativa, hay que hacer referencia a la cuestión que también se apunta en la petición del informe, relativa a la prohibición establecida en la disposición adicional novena de la LBRL –fruto de la modificación operada por el artículo 1.36 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local–, de que en el ámbito local se creen o adquieran entidades de segundo grado o segundo nivel, entendidas como aquellas que dependen indirectamente de un ente local territorial, o uno de sus organismos autónomos, a través de otra entidad interpuesta.

Así, y a pesar de no tratarse de una cuestión relativa al análisis y la interpretación de la normativa de contratación pública, que circunscribe las competencias de esta Junta

⁷ Sentencias [269/2026, de 5 de marzo](#), [302/2026, de 11 de marzo](#), [130/2026, de 10 de febrero](#), o [1205/2024, de 4 de julio](#).

⁸ Teniendo en cuenta que en la Sentencia de 18 de junio de 2020 (asunto C-328/19), mencionada, el TJUE admitió la posibilidad que una adjudicación *in house* se pudiera producir en el marco de un convenio de colaboración o cooperación horizontal, el Tribunal Supremo afirma en la [Sentencia 844/2022](#), mencionada, que “no puede excluirse (...) la posibilidad que (...) [un] consorcio de entidades del sector público pudiera asumir la prestación del servicio con el empleo de medios propios”; y en este sentido el TSJ de Cataluña afirma en las sentencias [3661/2020, de 21 de septiembre](#), y [1774/2021, de 22 de abril](#) –con cita de la [STSJ 114/2020, de 4 de marzo](#), de Aragón–, que en estos casos se produce “una doble línea o relación: (i) la cooperación horizontal, que se produce entre el Ayuntamiento y el Consorcio; y (ii) la cooperación vertical que se produce entre el Consorcio y la empresa medio propio. Por ello (...) deben cumplirse las exigencias de cooperación horizontal entre el Ayuntamiento y el Consorcio (art. 12.4 de la Directiva de Contratos), y de cooperación vertical entre el Consorcio y la sociedad pública (art. 12.1 de la Directiva de Contratos), añadiendo que si no se admitiera tal posibilidad se vaciaría de contenido todo lo relativo a las capacidades y fines de las mancomunidades y consorcios, en cuanto los mismos normalmente operan por sociedades u otros entes que son verdaderos medios propios y no suelen tener personal propio”, por lo que se señala que “debe admitirse que, a la cooperación horizontal instrumentalizada a través del Consorcio, pueda suceder/e una cooperación vertical para la prestación del servicio por un medio propio del Consorcio, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos legalmente”.

Consultiva, se puede recordar, por una parte, que si bien esta limitación en el ámbito local parece colisionar con la competencia exclusiva de Cataluña sobre las formas de organización y cooperación de los entes locales y sobre las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, el Tribunal Constitucional descartó que fuera una interferencia ilegítima, en tanto que considera que la creación y el control de estas entidades forman parte del núcleo básico del régimen local, competencia del Estado⁹; y, por otra parte, que esta prohibición opera a partir de su entrada en vigor, si bien en determinados supuestos no resulta de aplicación.¹⁰

En todo caso, y al margen de que en el ámbito local pueda operar esta prohibición de creación de entidades instrumentales establecida en la LBRL –que no aplica en caso de que la entidad instrumental del consorcio se hubiera creado antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013–, hay que tener en cuenta que la normativa de contratación pública no establece previsiones concretas que limiten de forma expresa los niveles o grados de las entidades instrumentales que pueden utilizarse, más allá del límite, de carácter cualitativo e impuesto por la Directiva y derivado de la doctrina del TJUE, vinculado a la necesidad de que haya un control determinante y efectivo por parte de las entidades que deban tener la consideración de medio propio.

Por lo tanto, puede concluirse en este punto que un consorcio puede constituirse como medio propio de las entidades que lo integran para desarrollar las actividades y funciones incluidas en su objeto y fines –y respecto de las cuales no se le haya atribuido la competencia– o llevarlas a cabo mediante otra entidad instrumental que tenga la consideración de medio propio del consorcio, teniendo en cuenta que la elección de la opción correspondiente se debe regir por criterios de sostenibilidad financiera y eficiencia presupuestaria. En cualquier caso, el uso de la cooperación vertical exige que no haya participación directa ni indirecta de capital privado entre el medio propio y la entidad o entidades respecto de las cuales tiene esta consideración y que estas puedan efectuar un control análogo al que tienen sobre sus propios servicios, siempre que esta sea susceptible de influir de forma decisiva en la determinación de los objetivos estratégicos y en la toma de las decisiones más significativas del consorcio, con independencia de la aportación

⁹ Así lo afirma el Tribunal Constitucional en las sentencias [44/2017, de 27 de abril](#), y [54/2017, de 11 de mayo](#).

¹⁰ La disposición adicional decimocuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre –que de acuerdo con el [Informe](#) de la Abogacía General del Estado sigue siendo plenamente vigente después de la entrada en vigor de la LRJSP–, exceptúa para los consorcios constituidos antes de su entrada en vigor –el 31 de diciembre de 2013– y que cumplan las condiciones que indica la misma disposición, la obligación de tener que determinar en sus estatutos la Administración Pública a la que se adscriben, en cuyo caso establece que se rigen por sus Estatutos, de manera que, si estos lo autorizan, los consorcios referidos podrían crear o adquirir entidades de segundo nivel de forma válida para la gestión de sus actividades. Así, por ejemplo, en el [Informe](#) de fiscalización del proceso de reordenación del sector público institucional local, ejercicios 2014 a 2023, de 18 de diciembre de 2025, el Tribunal de Cuentas analiza la creación de entidades dependientes o adscritas a otras entidades instrumentales del sector público institucional local en el período referido y no formula ninguna objeción respecto de la creación de tres sociedades mercantiles dependientes de un consorcio cuando ya era vigente la normativa correspondiente, dado que si bien el consorcio constaba como entidad controlada por una administración local a efectos de contabilidad nacional, se indica que solicitó y obtuvo la baja del registro de entidades locales al amparo de la DA 14.ª de la Ley 27/2013, de manera que pasó a regirse por sus estatutos, que lo habilitaban a crear entidades instrumentales.

económica que pueda efectuarle cada entidad, y siempre que se cumplan los otros requisitos previstos en el artículo 32 de la LCSP.¹¹

III. La segunda cuestión que se plantea es la relativa a si debe justificarse el recurso a un medio propio como opción más eficiente que la contratación pública, en términos de sostenibilidad y rentabilidad económica, en el momento de constituirse la entidad como tal o en el momento de suscribir cada encargo en concreto.

Respecto de esta cuestión hace falta tener en cuenta, en primer lugar, que ha sido analizada por la doctrina y la jurisprudencia en numerosos pronunciamientos que son divergentes, tanto de juntas consultivas en materia de contratación pública y tribunales de recursos contractuales, como de órganos judiciales; y que actualmente se encuentra pendiente de pronunciamiento por parte del Tribunal Supremo, que ha admitido el recurso de casación contra la Sentencia 265/2024, de 22 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias mediante el [Auto de 23 de abril de 2025](#), en la que declara que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia sobre la cuestión de “si en el encargo a medio propio es suficiente con que los requisitos del art. 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (...) se verifiquen en el momento del reconocimiento de la entidad como medio propio o si, por el contrario, es necesaria una justificación en cada encargo que se realice por un poder adjudicador a un medio propio personificado”.¹²

¹¹ En este sentido, si bien en la Sentencia de 29 de noviembre de 2012 ([asuntos C-182/11 y 183/11](#)) el TJUE señaló que “cuando varias administraciones públicas, en su condición de entidades adjudicadoras, crean en común una entidad encargada de realizar la misión de servicio público que incumbe a aquéllas o cuando una administración pública se adhiere a la mencionada entidad, el requisito [del control conjunt anàleg] (...) se considerará cumplido cuando cada una de las administraciones públicas participe tanto en el capital como en los órganos de dirección de la entidad en cuestión”, posteriormente ha afirmado en la Sentencia de 18 de junio de 2020 ([asunto C-328/19](#)) que, a pesar de que las entidades –en aquel caso municipios– no tengan ninguna participación en el capital de una entidad “in house” propiedad del “municipio responsable”, un determinado modelo cooperativo entre estos municipios puede conferir “la posibilidad de ejercer, al igual que el municipio responsable, una influencia determinante, tanto sobre los objetivos estratégicos como sobre las decisiones importantes del adjudicatario y, por tanto, un control efectivo, estructural y funcional sobre este”. Y en este sentido, en la Sentencia de 22 de diciembre de 2022 ([asuntos C-383/21 y C-384/21](#)) afirma que “no puede considerarse que un poder adjudicador utilice sus propios recursos y actúe por sí mismo cuando no pueda intervenir en los órganos decisorios de la persona jurídica a la que se adjudica el contrato público mediante un representante que actúe en nombre del propio poder adjudicador, así como, en su caso, en nombre de otros poderes adjudicadores, y, por consiguiente, la expresión de sus intereses en dichos órganos decisorios esté supeditada a que los mencionados intereses sean comunes a los que los demás poderes adjudicadores hagan valer en estos mediante sus propios representantes en esos órganos”.

¹² En las posiciones divergentes se encuentran, por una parte, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que considera que “el encargo no es un régimen excepcional, sino una alternativa a la contratación pública y que, conforme a la legislación vigente, acreditada la condición de medio propio de la entidad a quien se realiza el encargo en el momento de su creación o con posterioridad, que, además, exige la comprobación, en ese momento, que se trata de una opción más eficiente que la contratación pública y resulta sostenible y eficaz (...), dicha declaración evita que se exija una motivación ad hoc para cada encargo” –resoluciones [1441/2024](#) o [696/2022](#), entre otras; y en la misma línea los tribunales administrativos de recursos contractuales de Madrid –resoluciones [154/2025](#) o [323/2021](#)– o de Canarias –[resolución 226/2024](#)–, la Junta Consultiva de Contratación Pública de Canarias, en el [Informe 9/2025](#), y los tribunales superiores de justicia de Canarias –[Sentencia 350/2023](#)– o de Madrid –[Sentencia 168/2024](#). Por otra parte, han afirmado la necesidad de que la justificación de la mayor eficiencia y rentabilidad económica deba efectuarse en cada encargo en concreto, el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (TCCSP) –resoluciones [32/2023](#), [4/2023](#) o [319/2022](#)–, la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía –[Informe 3/2022](#)–, la Comisión Nacional de la Competencia en el [Informe “Los medios propios y las encomiendas de gestión: implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia”](#), y los tribunales de recursos contractuales de Andalucía –resoluciones [501/2022](#), [500/2022](#), [95/2019](#) o [41/2019](#)– y de Castilla y León –resoluciones [93/2025](#) o [61/2019](#), así como los tribunales superiores de justicia de Castilla y León –[Sentencia 229/2021](#)– y de Asturias –[Sentencia 265/2024](#).

En todo caso, y a la espera de pronunciamiento por parte del Alto Tribunal, cabe recordar que esta Junta Consultiva también se ha pronunciado ya sobre esta cuestión considerando la necesidad de que el recurso al medio propio tenga que venir motivado por ser cada encargo una opción más eficiente que la contratación.¹³

En segundo término, debe hacerse referencia a los requisitos establecidos en el artículo 86 de la LRJSP, adicionales a los que se enumeran en los artículos 32 y 33 de la LCSP para la creación o la declaración de una entidad como medio propio personificado, y relativos a tener que acreditar que “a) Sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulta sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica” o bien “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.”¹⁴

De acuerdo con la redacción de este precepto, parece que exige la comprobación de los requisitos que impone respecto de cada encargo y no únicamente en el momento de la creación o la declaración de una entidad como medio propio, dado que la elección de la opción más eficiente según criterios de rentabilidad económica implica necesariamente un ejercicio valorativo y comparativo entre alternativas que no puede hacerse a futuro, ni de manera abstracta entre fórmulas jurídicas, sino que requiere contraponer propuestas económicas concretas que respondan a un proyecto determinado y a unas condiciones específicas de ejecución.¹⁵

En todo caso –y al margen también del debate generado por el hecho de que, si bien esta regulación del artículo 86 de la LRJSP es de carácter no básico y se establece para los medios propios del sector público institucional estatal, la disposición final cuarta de la LCSP,

¹³ En los informes [13/2015, de 12 de noviembre](#), y 5/2019, de 30 de mayo, ya citado, en el que se recuerda que “la elección de un Ayuntamiento de recurrir a un medio propio suyo para ejecutar determinadas prestaciones no es arbitraria, sino que se debe efectuar sobre la base del criterio de la opción que sea más eficiente, en términos de eficacia y economía, para la Administración”.

¹⁴ Al respecto se puede recordar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea señala en la Sentencia de 3 de octubre de 2019 ([asunto C-285/18](#)) que “la libertad de que disponen los Estados miembros en cuanto a la elección de la modalidad de gestión que consideran más adecuada para la ejecución de obras o la prestación de servicios no puede, sin embargo, ser ilimitada” y que “dentro de estos límites, un Estado miembro puede imponer a un poder adjudicador condiciones no previstas en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2014/24 para que celebre una operación interna, en concreto a fin de garantizar la continuidad, una calidad óptima y la disponibilidad del servicio”. Y el preámbulo de la LRJSP hace referencia a estos requisitos adicionales señalando que “la creación de un medio propio o su declaración como tal deberá ir precedida de una justificación, por medio de una memoria de la intervención general, de que la entidad resulta sostenible y eficaz, de acuerdo con los criterios de rentabilidad económica, y que resulta una opción más eficiente que la contratación pública para disponer del servicio o suministro cuya provisión le corresponda, o que concurren otras razones excepcionales que justifican su existencia, como la seguridad pública o la urgencia en la necesidad del servicio”.

¹⁵ Así lo señala el Tribunal Superior de Justicia de Asturias en la Sentencia 265/2024, ya mencionada, al afirmar que “la discrepancia (...) respecto a si el cumplimiento de los requisitos (...) es necesario únicamente para la declaración de medio propio y servicio técnico o si también ha de exigirse con ocasión de la realización de los concretos encargos a una entidad ya declarada medio propio, ha de resolverse en este segundo sentido, es decir, imponiendo para cada encargo la justificación de alguno de los extremos señalados en el precepto. En primer lugar porque la propia configuración de las circunstancias previstas (...) como alternativas es incoherente con una acreditación previa y de carácter general. Pero sobre todo porque esta conclusión es la única posible en relación a (...) las razones ‘de seguridad pública o de urgencia en la necesidad de disponer de los bienes o servicios’ ya que las mismas solo pueden referirse a cada supuesto en particular. Incluso la más genérica circunstancia de (...) que la opción al encargo ‘sea una opción más eficiente ... aplicando criterios de rentabilidad económica’ apunta a un supuesto en concreto como única forma de realizar la obligada comparativa de rentabilidad económica”.

esta sí de carácter básico, dispone que “en relación con el régimen jurídico de los medios propios personificados, en lo no previsto en la presente Ley, resultará de aplicación lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”—, esta Junta considera que cada recurso a un medio propio debe venir motivado por ser la opción más eficiente, tanto por la excepción que este recurso supone respecto de la aplicación de la normativa de contratación como, principalmente, por el principio de eficiencia en la asignación de los recursos públicos que impera en toda actuación de la Administración.¹⁶

De acuerdo con este principio —al que alude también el artículo 1 de la LCSP al señalar entre sus finalidades la de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, un uso eficiente de los fondos públicos—, las políticas de gasto público deben atender al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y la gestión de los recursos públicos debe orientarse por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, por lo que deben aplicarse políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público. Además, cualquier actuación de las entidades públicas que afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros deben valorarse según sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.¹⁷

Así, para la consideración del recurso a un encargo a un medio propio como opción más sostenible y eficiente en términos de rentabilidad económica, se pueden comparar los costes y los resultados esperados de cada alternativa en relación con la prestación para optar por aquella que ofrezca el mejor resultado al menor coste, con garantías suficientes de calidad, continuidad y capacidad de respuesta del servicio público —en este sentido, respecto al mercado, se puede tener en cuenta, por una parte, la competencia disponible, las posibles ganancias de eficiencia derivadas de la especialización y la innovación del sector privado; y, por otra parte, los riesgos asociados a la contratación externa como, por ejemplo, el riesgo de dependencia del proveedor externo.

¹⁶ En este mismo sentido lo considera el TCCSP, entre otros, en las resoluciones 32/2023 o 4/2023, ya mencionadas, en las que señala que “la motivación y justificación del encargo se configura como la más elemental herramienta de garantía de buen gobierno y buena administración, especialmente vinculada al cumplimiento del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”, y que si bien “los poderes públicos disponen de una amplia libertad y discrecionalidad para la adopción de la forma de gestión del servicio”, “esta capacidad de elección de la forma de gestión no los exime de justificar el recurso a la fórmula que sea —gestión directa o indirecta— en términos, al menos, de eficiencia y eficacia”.

¹⁷ Este principio se encuentra positivizado en el artículo 7 de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, aplicable a todas las administraciones territoriales y sector público dependiendo —incluidas las entidades de ámbito local. En el mismo sentido, en relación con el ámbito local, el artículo 85.2 de la LBRL dispone que los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente, ya sea de forma directa por la propia Entidad Local o a través de organismos autónomos o entidades instrumentales, o de forma indirecta a través de la contratación de un tercero. Al respecto, establece que solo podrá hacerse uso de la gestión directa a través de una entidad pública empresarial o una sociedad mercantil (cuyo capital social sea de titularidad pública) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que el hecho de gestionar el servicio por la propia Entidad Local o a través de un organismo autónomo, para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión.

Sobre la base de las consideraciones anteriores la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública formula las siguientes

Conclusiones

I. Un consorcio puede desarrollar las actividades y funciones que se incluyen en su objeto constituyéndose como medio propio de las entidades consorciadas y también puede desarrollar las actividades y funciones que le corresponden mediante una entidad instrumental que tenga la consideración de medio propio suyo, sin perjuicio de que pueda operar la limitación para el ámbito local establecida en la disposición adicional novena de la LBRL, relativa a la prohibición de crear o adquirir entidades locales instrumentales de segundo nivel. Así, la normativa de contratación pública ampara la elección de cualquiera de ambas opciones de cooperación vertical, con la condición de que en cualquiera de ellas se produce una gestión directa de la propia administración, con sus propios medios, siempre que efectivamente cumplan los requisitos para poder ser considerados como tales, sin establecer previsiones concretas que limiten de forma expresa los niveles o grados de entidades instrumentales que pueden utilizarse, más allá del límite, de carácter cualitativo e impuesto por la Directiva y derivado de la doctrina del TJUE, vinculado a la necesidad de que haya un control determinante y efectivo por parte de las entidades que deban tener la consideración de medio propio.

II. De acuerdo con el principio de eficiencia en la asignación de los recursos públicos que impera en toda actuación de la Administración, la elección del recurso a un medio propio debe venir motivado por ser la opción más eficiente que la contratación pública, en términos de sostenibilidad financiera y rentabilidad económica, y debe comprobarse en el momento decidir efectuar cada uno de los encargos en concreto.

Barcelona, 15 de abril de 2026